

KARYA ILMIAH

MENGAMATI PERANAN PEMERINTAH DESA DALAM MENINGKATKAN PARTISIPASI MASYARAKAT TERHADAP PEMBANGUNAN DAN GOTONG ROYONG BERDASARKAN PP NO. 72 TAHUN 2005

D
I
S
U
S
U
N



OLEH,

**Hj. JAMILLAH SH.MH
TET FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS
MEDAN
AREA
2010**

KARYA ILMIAH

MENGAMATI PERANAN PEMERINTAH DESA DALAM MENINGKATKAN PARTISIPASI MASYARAKAT TERHADAP PEMBANGUNAN DAN GOTONG ROYONG BERDASARKAN PP NO. 72 TAHUN 2005

D
I
S
U
S
U
N



OLEH,

Hj. JAMILLAH SH.MH
TET FAKULTAS HUKUM

**UNIVERSITAS
MEDAN
AREA
2010**

38

KATA PENGANTAR

Syukur alhamdulillah akhirnya Penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah yang sudah merupakan suatu kewajiban bagi staf pengajar dilingkungan Universitas Medan Area untuk membuat suatu tulisan sebagai perwujudan Tri Dharma Perguruan Tinggi, sehingga selesainya tulisan karya ilmiah ini, dengan judul "MENGAMATI PERANAN PEMERINTAH DESA DALAM MENINGKATKAN PARTISIPASI MASYARAKAT TERHADAP PEMBANGUNAN DAN GOTONG ROYONG BERDASARKAN NO. 72 TAHUN 2005", yang merupakan hasil studi literatur.

Penulis sangat menyadari bahwa segala hal yang diperbuat dalam tulisan ini belumlah seberapa bila dibandingkan dengan banyaknya ilmu pengetahuan yang ada, namun guna menambah ilmu pengetahuan, Penulis yakin apa yang Penulis lakukan dapat bermanfaat bagi para pembaca dan juga bagi Penulis sendiri. Untuk itu mungkin sebagai manusia biasa Penulis sangat memahami tulisan ini banyak kekurangannya, oleh karenanya guna kelengkapan tulisan ini dan untuk tercapainya tulisan yang lebih sempurna Penulis berharap kritikan-kritikan yang bersifat konstruktif dan inovatif dari pembaca untuk disampaikan kepada Penulis baik langsung maupun tidak langsung, sehingga akhirnya tulisan ini menjadi pedoman bagi para pembaca nantinya, dan atas tanggapan pembaca, Penulis mengucapkan terima kasih.

Medan, Desember 2010.
Hormat Penulis,

Hj. Jamillah, SH.MH

DAFTAR ISI

MENGAMATI PERANAN PEMERINTAH DESA DALAM MENINGKATKAN PARTISIPASI MASYARAKAT TERHADAP PEMBANGUNAN DAN GOTONG ROYONG BERDASARKAN PP NO. 72 TAHUN 2005

	Halaman
Kata Pengantar	i
Daftar Isi	ii
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Pengertian dan Penegasan Judul	3
B. Alasan Pemilihan Judul	5
C. Permasalahan	6
D. Hipotesa	6
E. Tujuan Penulisan	7
F. Metode Pengumpulan Data	7
G. Sistematika Penulisan	8
BAB II : DESA DALAM PERSPEKTIF PERATURAN PEMERINTAH NO. 72 TAHUN 2005	10
A. Pengertian Umum Tentang Desa	10
B. Sejarah Pemerintah Desa di Indonesia	12
C. Desa Sebagai Bagian Dari Sistem Administrasi Negara	16
D. Organisasi Pemerintahan Desa	18
BAB III : TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBANGUNAN DAN GOTONG ROYONG ..	24
A. Pengertian Partisipasi, Pembangunan dan Gotong Royong ..	24

	B. Partisipasi Masyarakat Terhadap Pembangunan	34
	C. Peranan Aparatur Desa Dalam Pembangunan	38
BAB IV	: PERANAN PEMERINTAH DESA DALAM MENINGKATKAN PARTISIPASI	
	MASYARAKAT DI BIDANG PEMBANGUNAN DAN GOTONG ROYONG	41
	A. Aspek Hukum Peranan Pemerintah Desa Terhadap	
	Pelaksanaan Pembangunan	41
	B. Peranan Pemerintah Desa Dalam Peningkatan Partisipasi	
	Masyarakat Guna Melaksanakan Pembangunan dan	
	Gotong Royong	48
	C. Bentuk Hambatan-Hambatan Dalam Peningkatan Partisipasi	
	Masyarakat Guna Melaksanakan Pembangunan dan	
	Gotong Royong	57
BAB V	: KESIMPULAN DAN SARAN	65
	A. Kesimpulan	65
	B. Saran	66
DAFTAR PUSTAKA	67

BAB I

PENDAHULUAN

Pengalaman setiap negara baik negara-negara maju maupun negara berkembang lainnya, termasuk Indonesia sendiri, di masa lalu membuktikan bahwa sistem penyelenggaraan negara dan pemerintahan berlaku secara sentralistis dalam bentuk *top-down* yang berlaku secara seragam ternyata tidak efisien dan tidak produktif, serta tidak mampu membangkitkan partisipasi serta rasa memiliki (*sense of ownership*) dari seluruh rakyat Indonesia.¹ Terlebih untuk negara dengan rentang geografis sangat luas (*The largest archipelago on earth*) dengan penduduk lebih dari 350 etnis. Hasilnya (muaranya) adalah Indonesia meskipun sudah ± 65 (enam puluh lima) tahun merdeka, namun ternyata masih tetap menjadi negara (bangsa) berkembang (miskin).

Melalui UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 yang diamandemen dengan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah, peluang Partisipasi masyarakat lokal (daerah) mulai diakui melalui Otonomi Daerah. Pada dasarnya otonomi daerah adalah perwujudan pendelegasian wewenang dan tanggung jawab dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dan mempunyai hubungan yang erat dengan desentralisasi.

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah (Pemda) untuk mengatur dan mengurus daerah, mulai dari kebijakan, perencanaan, sampai implementasi dan pembiayaan dalam rangka

¹ Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000, hal. 22.

demokrasi. Sedangkan, otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka desentralisasi.²

Pembangunan Nasional yang dilaksanakan oleh Pemerintah dan masyarakat di berbagai bidang, merupakan usaha untuk dapat memperkecil/meniadakan keterbelakangan dan kemiskinan yang masih dirasakan sebagian rakyat Indonesia terutama masyarakat yang berdomisili di kelurahan/perdesaan. Untuk dapat mewujudkan tujuan tersebut, Pemerintah bersama-sama dengan masyarakat melaksanakan pembangunan di berbagai bidang yaitu ekonomi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan, pelaksanaannya tetap didasarkan atas asas pemerataan di seluruh pelosok tanah air, sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang berbunyi, "Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional".

Penjelasan tersebut dapat dikemukakan bahwa pembangunan desa dilaksanakan melalui perkarsa dan pembangunan desa sangat ditentukan oleh partisipasi masyarakat itu sendiri. Dijelaskan pula bahwa pembangunan perdesaan/kelurahan merupakan prioritas utama untuk dapat meningkatkan penghasilan masyarakat, terutama bagi anggota masyarakat yang pendapatannya relatif rendah, yakni : buruh tani, petani penggarap, nelayan, pengerajin, pedagang kecil dan lain-lain.

² *Ibid*, Hal. 58

Meningkatnya penghasilan masyarakat, berarti kesejahteraan masyarakat semakin meningkat pula, sehingga dapat menimbulkan nuansa yang positif, seperti tingkat pendidikan, kesehatan dan sebagainya,

Pembangunan perekonomian masyarakat desa hanya akan terwujud jika pelaksanaannya mencerminkan keterpaduan antar unsur pemerintah sebagai pembinaan dan pembimbing, sedangkan unsur masyarakat sebagai sumber daya, prakarsa, swadaya dan partisipasi.

A. Pengertian dan Penegasan Judul

Karya ilmiah atau tulisan ilmiah ini berjudul **“Mengamati Peranan Pemerintah Desa Dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Terhadap Pembangunan dan Gotong Royong Berdasarkan PP No. 72 tahun 2005”**.

Untuk memudahkan pemahaman, sehingga tercipta keseragaman pandangan terhadap judul di atas, adalah merupakan langkah positif, apabila kata demi kata yang terurai dalam judul tersebut diartikan satu persatu sehingga jelas arah dan tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan ini.

- Mengamati Peranan berarti : “menyoroti, mengawasi hal-hal yang berhubungan dengan kewenangan, akibat kedudukannya dan lain sebagainya”.³
- Pemerintah Desa diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan diamandemen dengan UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pada Bab XI pasal 200 s/d 216. Undang-Undang ini berusaha mengembalikan konsep dan bentuk Desa

³ Dinas Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2003, hlm. 179

seperti asal usulnya yang tidak diakui dalam undang-undang sebelumnya yaitu UU No. 5 Tahun 1979.

Menurut undang-undang ini, Desa atau disebut dengan nama lain, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Desa dapat dibentuk, dihapus dan/atau digabung dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa Masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Kabupaten dan DPRD

- Dalam Peningkatan adalah merupakan suatu tujuan daripada suatu target yang ingin dicapai.
- Partisipasi Masyarakat adalah keterlibatan masyarakat.
- Terhadap Pembangunan diartikan sebagai suatu kegiatan yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- Dan Gotong Royong adalah suatu konsep yang dianut oleh bangsa Indonesia bahwa dalam mengerjakan sesuatu hal untuk kepentingan bersama dilakukan secara bersama pula.
- Berdasarkan PP No. 72 Tahun 2005 adalah Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang desa.

Bertitik tolak dari rumusan kata demi kata dari judul sebagaimana dikemukakan di atas, setelah digabungkan, dapat disimpulkan bahwa maksud dari judul tersebut adalah suatu kajian tentang peranan yang diberikan oleh Pemerintah Desa dalam

upaya meningkatkan partisipasi masyarakat terhadap kegiatan pembangunan dan gotong royong berdasarkan PP No. 72 Tahun 2005.

B. Alasan Pemilihan Judul

Dalam mengkaji permasalahan peranan Pemerintah Desa sebagaimana diatur di dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, maka banyak hal yang menarik untuk dikaji sebagai landasan pembahasan, tetapi disebabkan keterbatasan waktu, peluang dan biaya maka dapat dibuat beberapa alasan pemilihan judul penelitian :

1. Desa adalah sebuah sistem pemerintahan otonomi memiliki tanggung jawab kepada Bupati melalui camat, sehingga dalam aspek otonomi yang dimiliki desa tersebut memiliki keterbatasan, khususnya dalam menerapkan kebijaksanaan Pemerintah Kabupaten. Dari keadaan ini adalah suatu hal yang menarik untuk membahas peranan Pemerintah Desa tersebut dalam menerapkan kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan.
2. Hal lainnya yang menarik adalah desa dalam melakukan operasional sistem pemerintahannya sangat terkait dengan masyarakat desa itu sendiri, maka yang menarik untuk dikaji adalah bagaimana sebenarnya keterkaitan pemerintah desa dengan masyarakatnya sendiri.
3. Kurangnya sumber daya yang dimiliki desa, sehingga dalam melakukan dan mengisi otonomi desa dihadapkan pada permasalahan mendasar, yaitu kurangnya sumber daya manusia dalam mengelola dan meningkatkan peran dan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan dan gotong royong.

C. Permasalahan

Sejalan dengan uraian sebagai latar belakang tulisan ini, sekedar pembatasan pokok kajian dalam penulisan yang merupakan karya ilmiah ini didasarkan pada permasalahan-permasalahan :

- a. Bagaimana aspek hukum dari peranan pemerintah desa dalam pelaksanaan pembangunan
- b. Bagaimana peranan Pemerintah desa dalam peningkatan partisipasi masyarakat guna melaksanakan pembangunan dan gotong royong.
- c. Bagaimana prospek peningkatan partisipasi masyarakat guna melaksanakan pembangunan dan gotong royong?

D. Hipotesa

Hipotesa adalah suatu jawaban yang dikemukakan penulis yang sifatnya sementara dan tidak selamanya mengandung nilai kebenaran, akan tetapi akan diuji keobjektifannya dalam bab pembahasan yang didasarkan pada penelitian atas sumber bacaan tertulis.

Adapun hipotesa penulis terhadap permasalahan di atas, sebagai berikut :

1. Aspek hukum peranan pemerintah desa dalam pelaksanaan pembangunan adalah sebagai petugas administrasi yang memberikan tugas pencatatan dan pelaporan atas jalannya roda pemerintahan di tingkat desa.
2. Peranan Pemerintah desa dalam peningkatan partisipasi masyarakat guna melaksanakan pembangunan dan gotong royong adalah hanya bersifat sebagai

penyampaian atau motivator pada pemerintah di atasnya serta sebagai petugas administrasi yang melakukan pencatatan atas kegiatan pembangunan di desa.

3. Prospek peningkatan partisipasi masyarakat guna melaksanakan pembangunan dan gotong royong sangat digantungkan kepada hubungan yang terjadi antara masyarakat dengan aparat pemerintah, apabila baik hubungan tersebut maka baik pula partisipasi masyarakat dan demikian pula sebaliknya.

E. Tujuan Penulisan

Adapun sebagai tujuan Penulis dari penulisan ini adalah :

1. Karya tulis ini diharapkan dapat melengkapi tugas-tugas dan memenuhi syarat – syarat sebagai staf pengajar untuk melaksanakan dan memenuhi Tri Dharma Perguruan Tinggi.
2. Karya tulis ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumbangsih terhadap pemerintah dalam upaya meningkatkan partisipasi masyarakat untuk kegiatan pembangunan dan gotong royong.
3. tulisan ini diharapkan dapat menambah wawasan pengetahuan penulis dan masyarakat, khususnya dalam hal-hal yang berhubungan dengan masalah pemerintahan desa.

F. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang akurat dan bersifat universal dalam penulisan ini, penulis melakukan metode pengumpulan data dengan menggunakan metode Penelitian Kepustakaan (*Library Research*). Dengan Metode ini penulis melakukan

penelitian mengenai sumber-sumber bacaan tertulis yang tersebar dalam berbagai buku, khususnya tentang hal-hal yang berkaitan erat dengan materi penulisan ini.

G. Sistematika Penulisan

Tulisan ini memiliki sistematika yang Penulis bagi sebagai pokok bahasan ke dalam V (Lima) bab, dan selanjutnya dibagi lagi ke dalam beberapa sub bab :

BAB I. PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan diuraikan pembahasan tentang : Pengertian dan Penegasan Judul, Alasan Pemilihan Judul, Permasalahan, Hipotesa, Tujuan Penulisan, Metode Pengumpulan Data serta Sistematika Penulisan.

BAB II. DESA DALAM PERSPEKTIF PERATURAN PEMERINTAH NO 72 TAHUN 2005

Dalam bab kedua ini akan diuraikan tentang ; Pengertian Umum tentang Desa, Sejarah Pemerintahan Desa di Indonesia, Tentang Desa serta Desa Sebagai Bagian Dari Sistem Administrasi Negara serta Organisasi Pemerintah Desa.

BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBANGUNAN DAN GOTONG ROYONG

Dalam bab ini dibahas tentang : Pengertian Partisipasi dan pembangunan dan Gotong Royong, Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan serta Peranan Aperatur Desa Dalam Pembangunan.

BAB IV PERANAN PEMERINTAH DESA DALAM MENINGKATKAN PARTISIPASI MASYARAKAT DI BIDANG PEMBANGUNAN DAN GOTONG ROYONG

Dalam bab ini dibahas tentang : Aspek Hukum Peranan Pemerintah Desa dalam pelaksanaan Pembangunan, Peranan Pemerintah Desa Dalam Peningkatan Partisipasi Masyarakat Guna Melaksanakan Pembangunan dan Gotong Royong, serta Bentuk hambatan-hambatan Dalam Peningkatan Partisipasi Masyarakat Guna Melaksanakan Pembangunan dan Gotong royong.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini akan diuraikan tentang : Kesimpulan dan saran.



BAB II

DESA DALAM PERSPEKTIF PERATURAN PEMERINTAH NO. 72

TAHUN 2005

A. Pengertian Umum tentang Desa

Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini menyatakan bahwa Desa atau di sebut nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Sedangkan Marbun mengatakan “Desa adalah satu daerah hukum yang ada sejak beberapa keturunan dan mempunyai ikatan sosial yang hidup serta menetap di suatu daerah tertentu dengan adat istiadat yang dijadikan landasan hukum dan mempunyai seorang pemimpin formil yaitu kepala desa”.⁴

Desa adalah daerah yang berada di luar pusat kegiatan pemerintahan atau daerah perkotaan.⁵

Menurut Kamus Besar Indonesia, Desa adalah :

1. Kesatuan wilayah yang di huni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri.
2. Kelompok rumah di luar kota yang merupakan satu kesatuan.

⁴ B.N. Marbun, *Proses Pembangunan Desa*, Erlangga, Jakarta, 1980, Hal. 67

⁵ Siagian Pokok- Pokok, *Pembangunan Masyarakat Desa*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, Hal. 31.

3. Udik/dusun (daerah pedalaman sebagai lawan kota)

Dari beberapa pengertian tentang Desa tersebut di simpulkan bahwa desa merupakan suatu wilayah di luar perkotaan yang didiami oleh sekumpulan orang sejak beberapa waktu lampau dan mempunyai kebiasaan tertentu yang di sebut adat, mempunyai sistem pemerintahan sendiri dan masyarakatnya sebagian besar menggunakan tanah sebagai wahana untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, misalnya saja betani dan berkebun.

Penamaan atau istilah Desa, disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat seperti marga, nagari, kampong, desa, dusun dan sebagainya dan susunan asli tersebut bersifat istimewa.

Pengaturan mengenai Pemerintahan Desa telah terjadi pergeseran kewenangan, sehingga Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak lagi campur tangan secara langsung tetapi bersifat, fasilitator yaitu memberikan pedoman, arahan, bimbingan, pelatihan dan termasuk pengawasan representative terhadap Peraturan Desa dan APBD.

Susunan Organisasi Pemerintahan Desa atau di sebut nama lain sesuai dengan kondisi sosial budaya mesyarakat dan perangkat desa. Perangkat desa sebagaimana ditentukan dalam Kepmendagri No. 64 Tahun 1999 menyebutkan bahwa perangkat desa terdiri dari unsure-unsur staf yaitu unsur pelayanan seperti sekretariat desa dan atau tata usaha, unsur pelaksana, unsur teknis lapangan seperti urusan pamong tani desa, urusan keamanan dan unsur pembantu-pembantu kepala desa di wilayah desa seperti kepala dusun.

Kewenangan desa adalah :

1. Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul;
2. Kewenangan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum di laksanakan oleh Daerah dan Pemerintah.
3. Tugas Pembantuan dari Pemerintah

B. Sejarah Pemerintahan Desa di Indonesia

Pada Tahun 1965 kita mengenal Undang-Undang Nomor 19 Tentang Desa Praja yang masih memayungi Desa dengan berbagai bentuk institusi yang memiliki ciri khasnya masing-masing yang mengakar pada masyarakat. Akan tetapi, mengikuti pengembangan pola pemerintahan sentralistik rezim Suharto sejak Tahun 1967 yang “ membekukan” UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah,⁶ Pada Tahun 1979 UU No. 19 Tahun 1965 juga di cabut dengan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Institusi pemerintahan terkecil (Desapraja) atau Desa yang ada di daerah harus diganti dan di seragamkan menjadi desa, dengan di keluarkannya Undang-Undang Pemerintah Desa tersebut. Institusi-Institusi yang diseragamkan tersebut seperti *Nagari* di Sumatra Barat, *Pekon* di lampung, *Marga* di Sumatra Utara, *Banua* di Kalimantan Barat, *Huta* atau *Kuta* di Sumatra Selatan atau *Kepompong* di sejumlah daerah Kalimantan selanjutnya di hapuskan.

Selanjutnya Desa di sebut sebagai suatu wilayah yang di tempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat

⁶ H.R. Sjahnan, *Pelaksanaan Tata Pemberitahuan dan Otonomi Menurut Undang-Undang 1945 di Indonesia*, Penerbit Monora, Cetakan kedua, 1996, Hal. 78.

hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 2 Undang-Undang Pemerintah Desa, desa di bentuk dengan memperhatikan syarat-syarat luas wilayah, jumlah penduduk, dan syarat- syarat lain yang di tentukan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Akan halnya unsur-unsur apa saja yang harus ada di dalam desa, yakni :

- a) Kepala desa dan
- b) Lembaga Musyawarah desa.

Keluarnya TAP MPR tentang Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, menetapkan kebijakan Negara atas pelaksanaan otonomi daerah secara efektif yang diikuti dengan lahirnya UU Pemerintahan Daerah dan UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Dalam kaitannya dengan desa, di atur kembali oleh UU No. 32 Tahun 2004 dalam Bab tersendiri, yakni Bab XI yang meliputi pasal 93 sampai dengan 111.

Undang-Undang Pemerintah Daerah kemudian memberikan batasan tentang desa sebagai Desa atau yang dengan nama lainnya, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul, adat istiadat setempat yang di akui dalam sistem Pemerintah Nasional dan berada di daerah Kabupaten.

Menelusuri pengaturan aspek desa di dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang berkaitan dengan kekayaan maupun kewenangan desa, tidak di jelaskan apa saja yang

menjadi kekayaan desa. Sebaliknya yang di jelaskan adalah sumber pendapatan desa yang terdiri dari pendapatan asli desa, bantuan dari pemerintah kabupaten, provinsi maupun pusat, bantuan dari pihak ketiga dan pinjaman desa. Di dalam pendapatan asli desa di sebutkan bahwa sumber pendapatan desa di antaranya meliputi usaha desa dan kekayaan desa (pasal 107).

Sementara itu berkaitan dengan kewenangan desa, pasal 99 menyebutkan bahwa kewenangan desa mencakup :

- a. Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa :
- b. Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undang yang berlaku belum di laksanakan oleh Daerah dan Pemerintah :
- c. Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan atau Pemerintah Kabupaten. Kewenangan desa tersebut selanjutnya diatur dengan peraturan daerah. Dari sejumlah ketentuan di atas, belum di jelaskan apa saja yang menjadi kekayaan dan juga kewenangan desa.

Kepmendagri Nomor 64 Tahun 1999 Tentang Pedoman Umum Pengaturan tentang Desa yang merupakan pedoman pelaksanaan dari undang-undang tersebut yang di keluarkan oleh Departemen Dalam Negeri tersebut juga tidak menjelaskan lebih jauh tentang kewenangan dan kekayaan desa. Sebaliknya Kepmendagri ini cenderung mengatur hal-hal yang sangat detil tentang apa-apa saja yang harus di buat, dicantumkan didalam peraturan daerah yang akan mengatur lebih lanjut tentang desa. Demikian pula halnya aturan tersebut tidak mencantumkan pengertian desa walaupun ia mengatur tentang desa.

Tidak adanya batas tentang desa dengan berbagai hal yang terkait dengan desa tersebut jelas dapat memunculkan tafsir yang berbeda- beda, sebab bisa jadi banyak desa yang tidak memahami bahwa istilah desa saat ini memiliki pengertian yang berbeda-beda dengan berbagai karakternya di setiap desa di Indonesia. Sekilas misalnya sejumlah hal di bawah ini dapat di jadikan perbandingan.⁷

Sebagaimana kita ketahui, hampir seluruh kabupaten yang mengatur tentang desa yang mengikuti pedoman yang dibuat oleh mendagri tersebut dengan membuat 13 (tiga belas) perda yang berkait dengan desa. Pertanyaanya kuncinya adalah, kalau semuanya telah diatur di dalam perda kabupaten, apa lagi yang dapat diatur oleh desa dalam bentuk perdes, padahal ia disebut sebagai "kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat...". Dengan demikian, sekali lagi, Kepmendagri di atas justru akan memunculkan persoalan bagi desa dalam pengembangan kebijakan yang paling tepat dan bermanfaat bagi mereka. Bahkan pada batas-batas tertentu, apabila kita mempelajari berbagai perda tentang desa, bisa jadi akan tejabak pada "pembunuhan karakter dari suatu desa secara perlahan-lahan", yang berakibat pada hilangnya karakteristik desa dan pola hidup masyarakatnya sebagaimana yang telah dilakukan pada saat pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

⁷ Kementrian Pendayagunaan Apratur Negara (KemPAN), *Desentralisasi, Pemerintahan Yang Baik dan Administrasi Kependudukan*, SFGG, Support Good Governnace, Jakarta, 2004, hal. 1

C. Desa Sebagai Bagian Dari Sistem Administrasi Negara

Sebagai suatu Sistem keilmuan administrasi pedesaan dan sebagai obyek studi di dalam administrasi negara yang bersifat comperative, melanjutkan nilai-nilai, ukuran-ukuran serta norma-norma daripada tata dan perilaku yang diajarkan oleh Administrasi Negara.

Sesuai kedudukan administrasi negara sebagai suatu cabang dari sistem keilmuan, dalam segala tinjauan serta perilakunya, senantiasa berpedoman kepada sudut pandangan serta logis, rasional dan obyektif. Sedang sebagai suatu sistem keilmuan mengajarkan kepada kita teori-teori serta perilaku yang berprinsip kepada efisiensi, tindakan yang terkoordinasi serta sinkronisasi, mengutamakan pembagian kerja yang seimbang dan spesialis, hubungan kerja yang demokratis serta memperhatikan segi-segi human relations yang serasi dan adanya keterbukaan dalam manajemen.

Administrasi pedesaan sebagai sub bidang studi administrasi lokal, sewajarnya berpedoman dan berdasarkan kepada ukuran-ukuran, norma-norma, serta nilai-nilai tata perilaku administratif yang telah diungkapkan tersebut di dalam usahanya untuk melakukan tinjauan dalam mengembangkan sistematikanya, pendekatan terhadap hal-hal yang menjadi problematika, administratif yang menjadi bidangnya.

Menurut Sumber Saparin, administrasi negara sebagai sistem keilmuan terdapat banyak sangkut paut dengan kegiatan pemerintahan bagi negara-negara yang bersangkutan, sehingga menimbulkan lapangan bidang studi bersifat khusus

yaitu administrasi pemerintahan. Demikian juga halnya administrasi pedesaan menimbulkan bidang studi administrasi pemerintahan desa.⁸

Hal ini sebenarnya tidak dikehendaki karena mengulangi lagi, perbauran pengertian administrasi sama dengan pemerintahan. Akan tetapi *dichotomy* tersebut dapat dihilangkan apabila terhadap dua istilah yang mengandung adanya *dichotomy* tersebut diberi tempat kedudukan yang berbeda-beda sesuai dengan fungsi masing-masing. Administrasi pedesaan sebagai sub specie sistem keilmuan, memberikan konsep-konsep serta jajaran perilaku administratif yang bersifat teoritis dan empiris. Sedang administrasi pemerintahan dalam hal ini pemerintahan desa adalah merupakan bidang dimana teori-teori pola administrasi yang bersangkutan diterapkan di dalam organisasi pemerintahan desa.

Dan memang dalam kenyataannya menunjukkan bahwa para pejabat pemerintahan/pimpinan negara sangat berkepentingan untuk mengembangkan perilaku administratif di dalam lapangan administrasi pemerintahan, sebagai salah satu sarana untuk mengantar kehidupan bernegara serta mencapai tujuan negara ialah masyarakat yang adil dan sejahtera, yang merata bagi seluruh rakyat negara dengan berpedoman kepada ide Pancasila.

Dalam usaha melangkah lebih lanjut guna memperoleh pengetahuan yang jelas mengenai obyek studi, pengamatana tentang administrasi pemerintahan desa akan merupakan salah satu bagian, yang penting di samping usaha melakukan

⁸ Sumber Saparin, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1993, hal, 198.

pengamatan tentang dinamika masyarakat pedesaan dalam menanggapi tekanan perilaku badan pemerintahan tingkat desa, sebagai pelaksana dari pada kebijaksanaan pemerintah serta segala usaha guna peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan yang bersangkutan.

Mengingat bahwa dalam masing-masing kesatuan masyarakat pedesaan tidak hanya beroperasi organisasi Badan Pemerintahan Desa semata-mata, akan tetapi terdapat bermacam-macam organisasi lain baik formal maupun informal, diantara badan-badan lainnya yang menonjol ialah organisasi-organisasi dari badan-badan usaha baik perseorangan, perseroan maupun koperasi yang mewakili masyarakat niaga setempat baik yang berukuran besar, sedang maupun yang kecil.

D. Organisasi Pemerintahan Desa

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Bab I Pasal 1 : 12, Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Sedangkan dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang, Desa Disebutkan "Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki Batas-Batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat

yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Pada pendiri negara dari sejak awal menyadari bahwa Indonesia yang wilayahnya terdiri dari ribuan pulau dan kepulauan serta penduduknya terdiri dari ratusan suku bangsa, tidak mungkin dikelola secara sentralistik. Dengan perkataan lain, otonomi bagi kesatuan masyarakat hukum yang sudah ada sebelum negara Indonesia terbentuk merupakan suatu keharusan. Prinsip dasar tersebut kemudian dituangkan ke dalam konstitusi yang menjadi pedoman dasar dalam menyelenggarakan kehidupan berbangsa, bernegara, dan berpemerintahan.

Sejarah pemerintahan di Indonesia telah mengalami pasang naik dan pasang surut, sebagai gambaran sebuah dinamika. Sampai saat ini setidaknya sudah ada 6 (enam) undang-undang yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, mulai dari UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, serta sekarang yang berlaku yaitu UU No. 32 Tahun 2004 yang diamandemen dengan UU No. 12 Tahun 2008. Akan tetapi permasalahan yang berkaitan dengan otonomi daerah nampaknya tidak pernah selesai.

Ketentuan yang mengatur tentang Pemerintah Desa pada Bab XI dari Pasal 92 s/d Pasal 110 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 telah menggantikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Perubahan ini sangat mendasar, karena secara filosofis memiliki makna pengakuan akan keanekaragaman nilai dan pranata yang khas dalam bangsa-bangsa Indonesia yang majemuk. Hal ini

sangat sesuai dengan jiwa dan semangat Undang-Undang Dasar 1945 Penjelasan Pasal 18, bahwa Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini mengakui, menghormati Serta mengingat asal usul desa yang bersifat istimewa. Sedangkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1979, yang menjadi sasaran adalah penyeragaman bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintah desa secara nasional yang disemangati jiwa sentralisasi. Konsekuensinya, pranata khas daerah tergusur berikut sistem nilai dan pemimpin-pemimpinnya.

Nilai-nilai daerah yang khas yang diwariskan dari generasi ke generasi tersebut, dan pemimpin-pemimpin lokalnya kehilangan kewibawaan karena dihilangkan wewenangnya. Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini keberadaan pranata khas daerah seperti nagari, hutan, kampung, bori dan marga dapat difungsikan kembali jika masyarakat setempat menghendakinya, diatur dalam Pasal 92 (1) dan ayat (2) hal ini dilandasi pemikiran pengakuan dan penghargaan keanekaragaman, peningkatan peran dan partisipasi otonomi masyarakat, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat.

Wilayah pedesaan mempunyai ciri-ciri tertentu sehingga dapat dengan mudah dibedakan dari wilayah perkotaan. Jumlah tanah yang ada di desa sangat luas sehingga perbandingan antara tanah dan manusia cukup besar. Luasnya tanah yang ada di desa mengandung potensi sumberdaya alam yang sangat besar. Hal ini menyebabkan masyarakat desa benar-benar hidup dari alam, karena alam mampu memenuhi kebutuhan hidupnya bahkan hasil pertanian tersebut boleh dikatakan berlebihan untuk orang desa, sehingga sebagian besar dikirim ke kota.

Mata pencaharian penduduk di desa identik dengan pertanian, walaupun ada yang mempunyai mata pencaharian lain, hal itu hanyalah merupakan sampingan saja. Bila tiba masa panen maka pekerjaan sampingan tersebut akan ditinggalkan dan mereka kembali bergelut dengan pertanian. Dapat dikatakan lapangan pekerjaan yang ada, di desa adalah agraris.

Pada, saat masa panen tiba, seluruh penduduk desa baik yang memiliki lahan pertanian maupun yang tidak, akan bersama-sama bekerja menggarap hasil panen sehingga dari sinilah timbul rasa persaudaran yang erat, yang bisa disebut gotong-royong. Rasa gotong-royong ini begitu melekat dalam kehidupan orang desa dalam melakukan berbagai kegiatan. Ada yang mengatakan bahwa rasa gotong royong itu timbul karena pada mulanya desa terbentuk oleh sekumpulan orang yang bersama-sama, menempati suatu daerah tertentu, lalu mereka tumbuh dan berkembang bersama-sama sejak beberapa keturunan sehingga, timbulah rasa senasib sepenanggungan dan persaudaraan yang erat diantara mereka.

Penyebaran penduduk di setiap desa yang ada, di Indonesia pada umumnya tidak sama. Untuk desa-desa, yang ada di Pulau Jawa, umumnya jumlah penduduknya lebih padat dibandingkan dengan jumlah-jumlah penduduk desa-desa yang berada di luar pulau Jawa. Sehingga keadaan seperti ini menimbulkan masalahnya masing-masing. Desa dengan kepadatan penduduk yang tinggi mempunyai masalah dengan pembagian lahan dimana setiap orang mendapat lahan yang sempit. Sedangkan desa, dengan kepadatan penduduk yang rendah mempunyai

masalah dengan kurangnya sumber daya manusia untuk mengelola lahan mereka yang sedemikian luasnya, sehingga banyak lahan yang terbengkalai.

Desa dipimpin oleh seorang kepala desa, yang bertugas untuk memirmpin penyelenggaraan pemerintahan di desanya. Kepala desa bertanggung jawab terhadap pembangunan di desanya, dan seorang kepala desa adalah penduduk setempat yang telah dikenal baik oleh masyarakat setempat. Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi habis oleh sejumlah desa, berarti kesuksesan pembangunan desa mendukung suksesnya pembangunan nasional. Telah disebutkan sebelumnya, kehidupan di desa sangat bergantung pada alam karena alam mampu memenuhi kehidupan orang-orang desa, bahkan orang-orang kota pun hidup dari hasil pertanian yang ada di desa. Lahan yang ada, dikota habis untuk dijadikan perumahan dan perindustrian.

Pembangunan desa dan masyarakatnya merupakan salah satu faktor pendukung dalam pembangunan daerah (sebagaimana disebut dalam Arah Kebijakan Nasional Dalam Pembangunan daerah menyongsong repelita VII) Pembangunan, desa dan masyarakat perdesaan terus didorong melalui peningkatan keterpaduan pembangunan sektoral, pembangunan kemampuan sumber daya manusia, pemanfaatan sumber daya alam dan peningkatan perubahan masyarakat tradisional ke struktur sosial ekonomi masyarakat yang semakin maju.

Kemampuan masyarakat desa berproduksi dan memasarkan, hasil produksinya perlu didukung dan ditingkatkan melalui penataan kelembagaan dan perluasan serta diversifikasi usaha agar makin mampu mengarahkan dan memanfaatkan dana dan daya bagi peningkatan pendapatan dan taraf hidupnya. Pembangunan sarana dan

prasarana perekonomian termasuk koperasi dan lembaga keuangan ditingkatkan agar mampu berperan aktif dalam pengembangan ekonomi rakyat dan makin meningkatkan kemandirian masyarakat perdesaan dalam pembangunan. Bila hal ini diterapkan di setiap desa tentu pembangunan daerah akan berhasil dan pada akhirnya mencapai keberhasilan pembangunan nasional.

BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBANGUNAN DAN GOTONG

ROYONG

A. Pengertian Partisipasi, Pembangunan dan Gotong Royong

1. Pengertian Partisipasi

Menurut Hadi Prayitno partisipasi adalah sumbangan warga desa dalam setiap kegiatan pembangunan.⁹

Partisipasi didefinisikan sebagai suatu sikap mental dan emosional ke dalam situasi kelompok dengan kesediaan memberi sumbangan terhadap usaha pencapaian tujuan kelompok dan kesediannya turut bertanggung-jawab.¹⁰

Berdasarkan kedua pengertian di atas, dapat dikemukakan bahwa partisipasi merupakan keikutsertaan individu selaku warga masyarakat, ke dalam kelompok kerjasama dengan memberikan sumbangan dalam bentuk pendapat, tanggapan, waktu, tenaga dan materil lainnya. Dalam hubungan ini, Sumber Saparin mengingatkan hal-hal sebagai berikut :

1. Janganlah warga masyarakat desa dibiarkan terus-menerus di dalam ikatan tradisi yang menghambat kemajuan, perlulah diusahakan sosial reform yang serasi (pembangunan bidang mental spritual) sebagai landasan pembangunan masyarakat yang maju.
2. Mengembangkan partisipasi warga masyarakat desa dalam arti formal dan informal sehingga merupakan kekuatan autoaktivitas yang berdaya guna dan berhasil guna dalam memecahkan persoalan bersama warga desa yang

⁹ Hadi Prayitno dan Lincoln Arsyad, *Petani Desa dan Kemiskinan*, BPFE, Yogyakarta, Jakarta, 1987, hal. 36.

¹⁰ Victor Situmorang dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika Jakarta, 1994, hal. 124.

bersangkutan, ialah pengorganisasian dan institusional kepentingan rakyat dalam organisasi kemasyarakatan, ekonomi, sosial dan lain-lain.

3. Pembentukan dana masyarakat secara gotong royong mengingat bahwa pembangunan tidak harus dibiayai oleh Pemerintah, tetapi harus pula berlandaskan pada kesediaan warga masyarakat untuk menyediakan dana-dana yang diperlukan.
4. Menghilangkan adat istiadat/kebiasaan yang melemahkan perekonomian rakyat (upacara-upacara adat tradisonal yang kurang relevan. dengan pembangunan).¹¹

Mengingat semakin pesatnya pembangunan yang bertumpuk di wilayah pedesaan dan untuk lebih menjangkau kebutuhan dasar masyarakat desa, rencana pembangunan diproses dan disusun dari bawah (*bottom-up planing*), maka partisipasi masyarakat desa harus benar-benar ditingkatkan. Mengenai mekanisme prosedur pelaksanaannya telah diatur dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 1981 tentang Perencanaan dan Pengendalian pelaksanaan Program masuk Desa.

Adanya sistem perencanaan dari bawah tersebut lebih menekankan untuk menghimpun, menyerap, menyalurkan dan menyaring aspirasi yang berkembang dalam masyarakat berupa kebutuhan pembangunan dari, oleh dan untuk masyarakat setempat.

Hubungannya dengan upaya peningkatan, perekonomian masyarakat desa/kelurahan, menurut Suwignjo, dapat diwujudkan dalam bentuk:

1. Tenaga kerja di desa (manusia dan inewan)
2. Subtitusi tenaga kerja, yaitu penggantian tenaga kerja manusia dengan uang
3. Bahan-bahan bangunan dan bahan makanan yang disumbangkan dapat dinilai dengan uang
4. Barang atau hasil bumi, yang sesuai dengan musyawarah dapat dilelang untuk dijadikan uang

¹¹ Partbership For Governmance Reform, *Implementasi Otonomi Desa di Sumatera Utara*, Medan, Hal, 43-44.

5. Dan lain-lain.¹²

Adanya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, pada akhirnya diharapkan tumbuhnya rasa memiliki, sehingga pemeliharaan hasil-hasil pembangunan dapat dijamin.

Konsep partisipasi masyarakat dalam pembangunan sudah mulai dikenalkan oleh pemerintah sejak awal tahun 1980-an melalui istilah pemberdayaan masyarakat. Masyarakat diharapkan untuk dapat berpartisipasi dalam membangun serta menjaga lingkungan dimana mereka berada.

Untuk mensukseskan gerakan pemberdayaan masyarakat tersebut kemudian pemerintah membentuk beberapa lembaga akar rumput, seperti BPD/k, PKK, dan Karang Taruna sebagai wadah dalam mendorong komunitas lokal untuk berpartisipasi dan menjunjung solidaritas bersama. Penggiat pemberdaya masyarakat kebanyakan adalah staf pemerintah atau yang ditunjuk oleh pemerintah yang bekerja sebagai penghubung antara kebijakan serta agenda pembangunan dengan apa yang harus dilakukan oleh komunitas.

Dalam berbagai literatur, partisipasi masyarakat dalam pembangunan diinterpretasikan bermacam-macam, diantaranya: "Partisipasi adalah gerakan masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan, dalam pelaksanaan

¹² Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hal. 23.

kegiatan, ikut menikmati hasil dari kegiatan tersebut, dan ikut serta dalam mengevaluasinya.¹³

Partisipasi adalah suatu proses sebagai pelaku (*stakeholders*) dapat mempengaruhi serta membagi wewenang dalam menentukan inisiatif-inisiatif pembangunan, keputusan serta pengalokasian berbagai sumber daya yang berpengaruh terhadap mereka.¹⁴

Interpretasi di atas dapat ditarik garis besarnya bahwa kesemuanya menekankan tentang hak yang dimiliki masyarakat untuk dapat terlibat secara demokratis dalam ikut menentukan berbagai hal yang menyangkut kehidupannya. Artinya bahwa masyarakat memiliki hak-hak untuk berperan dalam perencanaan sampai dengan tahap evaluasi dari pembangunan itu sendiri.

Secara sederhana partisipasi adalah alat untuk mewujudkan pengaruh dari individu/kelompok yang selama ini tidak dianggap/diperhitungkan dalam perumusan serta penetapan kebijakan publik.

Untuk membedakan antara satu bentuk dengan lainnya, partisipasi dapat dibagi dalam beberapa tingkatan yaitu :

1. Manipulasi yaitu tingkat partisipasi yang terendah dan dapat dikategorikan sebagai tidak adanya partisipasi. Partisipasi difungsikan sebagai kesempatan untuk memaksakan kehendak pihak yang lebih berkuasa.
2. Penyebarluasan informasi berbagai pelaku telah diinformasikan mengenai hak, tanggung jawab, dan pilihan mereka, namun partisipasi dalam tingkat ini

¹³ M. Irfan Islamnya, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Akasar, Jakarta, 1992, Hal. 22

¹⁴ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, Hal. 23.

difungsikan sebagai komunikasi satu arah dan tidak terbuka kesempatan untuk bernegosiasi dan menyatakan pendapat.

3. Konsultasi yaitu tingkat partisipasi yang memungkinkan adanya komunikasi dua arah dan pelaku dapat mengekspresikan pendapat dan pandangannya, tetapi tidak ada jaminan bahwa masukan-masukan mereka akan digunakan.
4. Membangun kesepakatan, yaitu dimana berbagai pelaku berhubungan, untuk dapat saling, memahami antara satu dengan yang lainnya, bernegosiasi dan berkompromi terhadap, bermacam hal yang paling diterima oleh semua.
5. Pengambilan keputusan, yaitu dimana konsensus dihasilkan berdasarkan kesepakatan bersama dan terjadi pembagian tanggung jawab antara berbagai pelaku yang terlibat. Negosiasi dilakukan secara bertahap untuk memberikan kesempatan kepada seluruh pelaku dalam menyuarakan aspirasinya
6. Kementrian, yaitu suatu hubungan kerja yang sinergis diantara berbagai pelaku untuk mewujudkan tujuan yang disepakati bersama. Di tingkat ini, para pelaku melakukan pembagian tanggung jawab serta resiko dari konsensus yang mereka hasilkan.¹⁵

2. Pembangunan

Teori pembangunan dalam ilmu sosial dapat dibagi ke dalam dua paradigma besar, modernisasi dan ketergantungan (Lewweilen 1995, Larrin 1994, Kiely 1995 dalam Tikson, 2005). Paradigma modernisasi mencakup teori-teori makro tentang pertumbuhan ekonomi dan perubahan sosial dan teori-teori mikro tentang nilai-nilai individu yang menunjang proses perubahan. Paradigma ketergantungan mencakup teori-teori keterbelakangan (under-development) ketergantungan (dependent development) dan sistem dunia (world system theory) sesuai dengan klasifikasi Larrain. Sedangkan Tikson membaginya kedalam tiga klasifikasi teori pembangunan, yaitu modernisasi, keterbelakangan dan ketergantungan. Dari berbagai paradigma tersebut itulah kemudian muncul berbagai versi tentang pengertian pembangunan.

¹⁵ *Ibid*

Pengertian *pembangunan* mungkin menjadi hal yang paling menarik untuk diperdebatkan. Mungkin saja tidak ada satu disiplin ilmu yang paling tepat mengartikan kata *pembangunan*. Sejauh ini serangkaian pemikiran tentang pembangunan telah berkembang, mulai dari perspektif sosiologi klasik, pandangan Marxis, modernisasi oleh Rostow, strukturalisme bersama modernisasi memperkaya ulasan pendahuluan pembangunan sosial, hingga pembangunan berkelanjutan. Namun, ada tema-tema pokok yang menjadi pesan di dalamnya. Dalam hal ini, *pembangunan* dapat diartikan sebagai suatu upaya terkoordinasi untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusiawi. Tema pertama adalah koordinasi, yang berimplikasi pada perlunya suatu kegiatan perencanaan seperti yang telah dibahas sebelumnya. Tema kedua adalah terciptanya alternatif yang lebih banyak secara sah. Hal ini dapat diartikan bahwa pembangunan hendaknya berorientasi kepada keberagaman dalam seluruh aspek kehidupan. Adapun mekanismenya menuntut kepada terciptanya kelembagaan dan hukum yang terpercaya yang mampu berperan secara efisien, transparan, dan adil. Tema ketiga mencapai aspirasi yang paling manusiawi, yang berarti pembangunan harus berorientasi kepada pemecahan masalah dan pembinaan nilai-nilai moral dan etika umat.

Mengenai pengertian pembangunan, para ahli memberikan definisi yang bermacam-macam seperti halnya perencanaan. Istilah pembangunan bisa saja diartikan berbeda oleh satu orang dengan orang lain, daerah yang satu dengan daerah

lainnya, Negara satu dengan Negara lain. Namun secara umum ada suatu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan.

Siagian memberikan pengertian tentang pembangunan sebagai "Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)". Sedangkan Ginanjar Kartasasmita memberikan pengertian yang lebih sederhana, yaitu sebagai "suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana".

Pada awal pemikiran tentang pembangunan sering ditemukan adanya pemikiran yang mengidentikkan pembangunan dengan perkembangan, pembangunan dengan modernisasi dan industrialisasi, bahkan pembangunan dengan westernisasi. Seluruh pemikiran tersebut didasarkan pada aspek perubahan, di mana pembangunan, perkembangan, dan modernisasi serta industrialisasi, secara keseluruhan mengandung unsur perubahan. Namun begitu, keempat hal tersebut mempunyai perbedaan yang cukup prinsipil, karena masing-masing mempunyai latar belakang, azas dan hakikat yang berbeda serta prinsip kontinuitas yang berbeda pula, meskipun semuanya merupakan bentuk yang merefleksikan perubahan.

Pembangunan (*development*) adalah proses perubahan yang mencakup seluruh sistem sosial, seperti politik, ekonomi, infrastruktur, pertahanan, pendidikan dan teknologi, kelembagaan, dan budaya. Portes mendefinisikan pembangunan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya. Pembangunan adalah proses perubahan yang direncanakan, untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat.

Menurut Deddy T. Tikson bahwa pembangunan nasional dapat pula diartikan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya secara sengaja melalui kebijakan dan strategi menuju arah yang diinginkan. Transformasi dalam struktur ekonomi, misalnya, dapat dilihat melalui peningkatan atau pertumbuhan produksi yang cepat di sektor industri dan jasa, sehingga kontribusinya terhadap pendapatan nasional semakin besar. Sebaliknya, kontribusi sektor pertanian akan menjadi semakin kecil dan berbanding terbalik dengan pertumbuhan industrialisasi dan modernisasi ekonomi. Transformasi sosial dapat dilihat melalui pendistribusian kemakmuran melalui pemerataan memperoleh akses terhadap sumber daya social ekonomi, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, air bersih, fasilitas rekreasi, dan partisipasi dalam proses pembuatan keputusan politik. Sedangkan transformasi budaya sering dikaitkan, antara lain, dengan bangkitnya semangat kebangsaan dan nasionalisme, disamping adanya perubahan nilai dan norma yang dianut masyarakat, seperti perubahan dan spiritualisme ke materialisme/sekularisme. Pergeseran dari penilaian yang tinggi kepada penguasaan materi, dari kelembagaan tradisional menjadi organisasi modern dan rasional.

Dengan demikian, proses pembangunan terjadi di semua aspek kehidupan masyarakat, ekonomi, sosial, budaya, politik, yang berlangsung pada level makro (nasional) dan mikro (community/group). makna penting dari pembangunan adalah adanya kemajuan/perbaikan (progress), pertumbuhan dan diversifikasi.

Sebagaimana dikemukakan oleh para ahli di atas, pembangunan adalah semua proses perubahan yang dilakukan melalui upaya-upaya secara sadar dan terencana.

Sedangkan perkembangan adalah proses perubahan yang terjadi secara alami sebagai dampak dari adanya pembangunan.

Dengan semakin meningkatnya kompleksitas kehidupan masyarakat yang menyangkut berbagai aspek, pemikiran tentang modernisasi pun tidak lagi hanya mencakup bidang ekonomi dan industri, melainkan telah merambah ke seluruh aspek yang dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, modernisasi diartikan *sebagai proses transformasi dan perubahan dalam masyarakat yang meliputi segala aspeknya, baik ekonomi, industri, sosial, budaya, dan sebagainya.*

Oleh karena dalam proses modernisasi itu terjadi suatu proses perubahan yang mengarah pada perbaikan, para ahli manajemen pembangunan menganggapnya sebagai suatu proses pembangunan di mana terjadi proses perubahan dari kehidupan tradisional menjadi modern, yang pada awal mulanya ditandai dengan adanya penggunaan alat-alat modern, menggantikan alat-alat yang tradisional.

Selanjutnya seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan, termasuk ilmu-ilmu sosial, Para Ahli manajemen pembangunan terus berupaya untuk menggali konsep-konsep pembangunan secara ilmiah. Secara sederhana pembangunan sering diartikan sebagai suatu upaya untuk melakukan perubahan menjadi lebih baik. Karena perubahan yang dimaksud adalah menuju arah peningkatan dari keadaan semula, tidak jarang pula ada yang mengasumsikan bahwa pembangunan adalah juga pertumbuhan. Seiring dengan perkembangannya hingga saat ini belum ditemukan adanya suatu kesepakatan yang dapat menolak asumsi tersebut. Akan tetapi untuk dapat membedakan keduanya tanpa harus memisahkan secara tegas batasannya.

Siagian (1983) dalam bukunya *Administrasi Pembangunan* mengemukakan, "Pembangunan sebagai suatu perubahan, mewujudkan suatu kondisi kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang lebih baik dari kondisi sekarang, sedangkan pembangunan sebagai suatu pertumbuhan menunjukkan kemampuan suatu kelompok untuk terus berkembang, baik secara kualitatif maupun kuantitatif dan merupakan sesuatu yang mutlak harus terjadi dalam pembangunan."

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada dasarnya pembangunan tidak dapat dipisahkan dari pertumbuhan, dalam arti bahwa pembangunan dapat menyebabkan terjadinya pertumbuhan dan pertumbuhan akan terjadi sebagai akibat adanya pembangunan. Dalam hal ini pertumbuhan dapat berupa pengembangan/perluasan (*expansion*) atau peningkatan (*improvement*) dari aktivitas yang dilakukan oleh suatu komunitas masyarakat.

3. Gotong Royong

Gotong royong adalah suatu kegiatan yang dilakukan secara bersama-sama dan bersifat suka rela agar kegiatan yang dikerjakan dapat berjalan dengan lancar, mudah dan ringan. Contoh kegiatan yang dapat dilakukan secara bergotong royong antara lain pembangunan fasilitas umum dan membersihkan lingkungan sekitar.

Sikap gotong royong itu seharusnya dimiliki oleh seluruh elemen atau lapisan masyarakat yang ada. Karena, dengan adanya kesadaran setiap elemen atau lapisan masyarakat melakukan setiap kegiatan dengan cara bergotong royong. Dengan demikian segala sesuatu yang akan dikerjakan dapat lebih mudah dan cepat diselesaikan dan pastinya pembangunan di daerah tersebut akan semakin lancar dan

maju. Bukan itu saja, tetapi dengan adanya kesadaran setiap elemen atau lapisan masyarakat dalam menerapkan perilaku gotong royong maka hubungan persaudaraan atau silaturahmi akan semakin erat.

Dibandingkan dengan cara individualisme yang mementingkan diri sendiri maka akan memperlambat pembangunan di suatu daerah. Karena individualisme itu dapat menimbulkan keserakahan dan kesenjangan diantara masyarakat di kota tersebut.

Perubahan ekonomi Indonesia di bawah rezim Soeharto memungkinkan masuknya modal asing dan liberalisasi. Nilai-nilai budaya mulai dengan deras masuk dan menjadi bagian dari hidup masyarakat Indonesia. Kehidupan perekonomian masyarakat berangsur-angsur berubah dari ekonomi agraris ke industri. Industri berkembang maju dan pada zaman sekarang, tatanan kehidupan lebih banyak didasarkan pada pertimbangan ekonomi, sehingga bersifat materialistik. Maka nilai kegotong royongan pada masyarakat boleh dikatakan telah memudar.

B. Partisipasi Masyarakat Terhadap Pembangunan

Pembangunan adalah perubahan sosial yang direncanakan sehingga menghasilkan sesuatu yang lebih baik. Dalam pembangunan diperlukan komunikasi pembangunan (penyampaian informasi pembangunan) agar pemerintah dapat menginformasikan program-program dalam pembangunan serta masyarakat dapat mengkoordinasikan pembangunan sehingga pembangunan dapat berjalan dengan baik.

Pergantian kekuasaan dan otoritarisme menuju demokrasi membawa banyak harapan, salah satunya adalah penyediaan ruang yang luas bagi partisipasi publik dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam berbagai tingkatan.

Perubahan rezim di Indonesia, sebagai amanat reformasi telah mendorong terselenggaranya pemerintahan yang demokratis, transparan dan menjunjung tinggi akuntabilitas publik. Kesenjangan antara pusat dan daerah dicoba diatasi melalui desentralisasi. Pelaksanaan otonomi daerah telah memberi keleluasaan kepada daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan termasuk di antaranya dalam pemberian ruang bagi partisipasi publik.¹⁶

Pembangunan nasional merupakan salah satu wujud memenuhi janji politik pemerintah kepada masyarakat pemilih untuk menyelesaikan berbagai permasalahan nasional, seperti: pengangguran, kemiskinan, ketimpangan sosial, pertumbuhan ekonomi nasional dan lain-lain.

Masyarakat sebagai salah satu unsur utama di dalam pembangunan saat ini semakin dituntut peran sertanya. Sebetulnya sudah sejak lama berkembang berbagai model pembangunan partisipatif yang melibatkan masyarakat bahkan menempatkan masyarakat sebagai pelaku sentral dari pembangunan yang sedang dan akan berlangsung, namun dalam penerapannya masih banyak terdapat kelemahan disana-sini.

Paradigma Pembangunan di Indonesia :

1. Top Down

¹⁶ Sondang P. Siagian, Op. Cit, Hal 23

Terjadi pada era Orde Baru (PELITA/Pembangunan Lima Tahun), artinya pemerintah merupakan pihak yang sangat mendominasi dalam hal perencanaan pembangunan. Pada tahap ini, komunikasi yang terjadi adalah komunikasi satu arah.

2. *Bottom Up*

Pada tahap ini, komunikasi yang terjadi adalah komunikasi dua arah, masyarakat mempunyai akses sebagai subjek atau pelaku dalam pembangunan sehingga muncul istilah pemberdayaan masyarakat.¹⁷

Pendekatan dikembangkan dengan menempatkan masyarakat sebagai pihak utama atau pusat pengembangan. Pendekatan tersebut lebih bersifat memberdayakan masyarakat, yaitu model 'Pemberdayaan Masyarakat' (PM). Dasar proses Pemberdayaan Masyarakat adalah pengalaman dan pengetahuan masyarakat tentang keberadaannya yang sangat luas dan berguna serta kemauan mereka untuk menjadi lebih baik. Proses ini bertitik tolak untuk memandirikan masyarakat agar dapat meningkatkan taraf hidupnya, menggunakan dan mengakses sumber daya setempat sebaik mungkin, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia.

Pemberdayaan adalah suatu proses yang berjalan terus menerus untuk meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat dalam meningkatkan taraf hidupnya. Peran masyarakat dalam pemberdayaan akan menjadi sangat besar dan signifikan pada masa mendatang, seiring dengan tumbuhnya proses demokratisasi pembangunan, yang menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama.

Seperti yang telah dijelaskan pada uraian di atas bahwa swadaya masyarakat adalah merupakan suatu kekuatan dan kemampuan suatu kelompok masyarakat yang secara praktis ditujukan pada suatu usaha/kegiatan yang positif dalam hubungannya

¹⁷ Moekijat, *Koordinasi (Suatu Tinjauan Teoritis)*, Mandar Maju Bandung, 1994, hal 23.

dengan kehidupan perekonomian, maka swadaya masyarakat merupakan landasan pokok bagi setiap usaha pembangunan ekonomi, meskipun ia bukan suatu sistem yang harus diterapkan dalam pembangunan itu sendiri. Kehadirannya memberikan inspirasi dan semangat yang menjadi dasar sikap mental bagi para pelaksana pembangunan, bahkan lebih dari itu swadaya masyarakat akan memberikan kesan dan optimisme dalam proses pembentukan sistem yang akan diterapkan.

Sejalan dengan itu, bahwa pembangunan ekonomi yang dilaksanakan di Indonesia dengan tidak mendasarkan prinsip ekonomi liberal dan bukan totaliter komunis, namun didasarkan pada prinsip demokrasi Pancasila yang hanya akan tumbuh, berkembang dan berakar manakala ia didasarkan pada prinsip dan semangat swadaya masyarakat, dengan kata lain swadaya masyarakat mempunyai kekuatan yang dapat menumbuhkan alam perekonomian yang tidak berakar ke lapisan masyarakat bawah, tidak akan membawa manfaat, terutama pembangunan pedesaan mutlak harus mengikutsertakan swadaya masyarakat melalui wadah Lembaga Kemasyarakatan, sebaliknya usaha tersebut bertujuan untuk dapat meningkatkan dan mengembangkan swadaya masyarakat.

Menyadari arti pentingnya swadaya masyarakat dalam pembangunan, maka pembinaan dan pengarahannya ke arah itu kiranya dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya, karena ia merupakan suatu potensi besar yang dapat dimanfaatkan Pemerintah Desa/Kelurahan dalam upaya memberhasilkan pembangunan. Dengan dukungan sumber daya alam, maka masyarakat akan mampu mencapai tingkat kehidupan ke arah yang lebih baik. Namun, dalam mencapai usaha tersebut bukanlah

pekerjaan yang mudah, tetapi membutuhkan kesabaran dalam upaya merubah sikap mental masyarakat yang semakin cenderung individualistis.

swadaya masyarakat memiliki asas yang begitu luhur dan alami yakni:

- a. Asas berorientasi kepada kepentingan masyarakat.
Seperti yang telah dijelaskan di atas, bahwa swadaya masyarakat merupakan landasan pokok dalam menggerakkan pembangunan, maka dalam penyelenggaraan pembangunan masyarakat harus benar-benar bertujuan untuk kemakmuran dan kepentingan masyarakat itu sendiri. Ini berarti usaha pembangunan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat banyak, yang hasilnya dapat meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat dalam setiap kegiatan pembangunan.
- b. Asas massal integral
Massal berarti swadaya harus dilakukan oleh seluruh lapisan masyarakat desa/kelurahan yang merupakan suatu kekuatan yang dapat dengan mudah dan segera menyelesaikan rencana pembangunan.
Sedangkan swadaya itu bersifat integral yang berarti bahwa swadaya dilaksanakan sepenuhnya oleh masyarakat dan unsur pemerintah secara terpadu, dengan demikian maka pembangunan desa/kelurahan dapat berjalan baik dan lancar.¹⁸

C. Peranan Aparatur Desa Dalam Pembangunan.

Mencermati ketentuan dalam Undang-Undang, No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka dinamika masyarakat pada tingkat kelurahan dapat terwadahi dalam tiga institusi utama, yaitu:

1. Pemerintah Kelurahan sebagai unsur pelaksana berbagai program Pemerintah Kelurahan sebagai program pembangunan, pelayanan, pembinaan dan pemberdayaan masyarakatnya.
2. Lembaga Kemasyarakatan sebagai lembaga legislatif kelurahan yang berfungsi menampung, menyalurkan, serta mewujudkan aspirasi dan kepentingan masyarakatnya dalam penetapan kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah kelurahan.
3. Lembaga Kemasyarakatan seperti Karang Taruna, PKK dan kelompok-kelompok masyarakat lainnya sebagai mitra pemerintah kelurahan dalam upaya mewujudkan pemberdayaan masyarakat dan dalam upaya mewujudkan

¹⁸ Ibid, hal 34

pemberdayaan masyarakat dan untuk mengakomodasikan aspirasi kebutuhan dan tuntutan masyarakat dalam bidang pembangunan, pelayanan. pemerintah serta dalam rangka menumbuh kembangkan partisipasi dan semangat gotong royong warganya.¹⁹

Ketiga institusi ini diharapkan agar bersinergi untuk mewujudkan mempercepat dan memperkuat implementasi. otonomi kelurahan dan memfasilitasi pemberdayaan masyarakat sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang secara tegas dan jelas telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku

Setiap kelurahan memiliki potensi yang khas, berbeda dengan kelurahan lainnya, demikian aspirasi dan karakter masyarakatnya. Oleh sebab itu pembangunan di kelurahan memang sudah sepatutnya lebih banyak ditentukan oleh masyarakat kelurahan sendiri.²⁰

Kedudukan Pemerintah Kelurahan berbeda dengan pemerintah desa yang telah diberi kewenangan penuh untuk memberdayakan masyarakatnya sudah tentu harus mempunyai kemampuan untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan lebih mengedepankan hak-hak masyarakat. Dengan demikian kedudukan kepala desa lebih merupakan wakil dari Pemerintah desa dan masyarakat desa itu sendiri ketimbang sebagai wakil pemerintah pusat. Pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten. Sebagai konsekuensinya maka kepala desa tidak lagi mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintah desa kepada Bupati melainkan. kepada masyarakat, melalui Badan Perwakilan Desa. Tetapi Lurah adalah aparatur pemerintahan yang

¹⁹ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa, Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan utuh*, Raja Grafindo Parsada, Jakarta, 2003, hal 171

²⁰ Saloemoen Soeharyo dan nasri Effendi, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, LAN, Jakarta, 2001, hal 34.

memiliki pertanggungjawaban kepada Bupati/Walikota karena lurah ditunjuk oleh Bupati/Walikota. Hal ini menjelaskan bahwa lurah merupakan cerminan sistem pemerintahan yang sangat melekat dengan sistem otonomi daerah yang meletakkan fungsi sistem pemerintahan pada daerah kabupaten/kota.

BAB IV

PERANAN PEMERINTAH DESA DALAM MENINGKATKAN PARTISIPASI MASYARAKAT DI BIDANG PEMBANGUNAN DAN GOTONG ROYONG

A. Aspek Hukum Peranan Pemerintah Desa Terhadap Pelaksanaan Pembangunan

Membicarakan aspek hukum peranan Pemerintah Desa terhadap pelaksanaan pembangunan, maka hal tersebut meletakkan fungsi organ pemerintah desa dalam memfungsikan dirinya untuk pelaksanaan pembangunan. Adapun dasar hukum keberadaan pemerintah desa dalam pelaksanaan pembangunan adalah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Berdasarkan kedua peraturan tersebut maka pemerintah desa memiliki dimensi kewajiban untuk menjalankan pembangunan di wilayahnya. Kewajiban tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa yang berbunyi :

- 1) Kepala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.
- 2) Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala desa melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota.
- 3) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disesuaikan dengan kebutuhan desa dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas.
- 4) Pelimpahan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disertai dengan sarana, prasarana, pembiayaan dan personil.

- 5) Pelimpahan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dalam Peraturan Bupati/Walikota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri.

Ketentuan Pasal 4 di atas menjelaskan bahwa secara administrasi kepala desa adalah pemimpin di wilayah desa, tetapi ia berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat dan dengan kondisi seperti keadaan tersebut maka kepala desa memiliki tugas menyelenggarakan tugasnya yang salah satunya adalah tugas pembangunan. Tugas pembangunan yang dimaksudkan disini adalah tugas pembangunan secara harfiah tetapi ia bersifat administrasi semata, Khususnya dalam menempatkan hal-hal yang dirasa penting keberadaannya untuk diadakan di suatu desa. Misalnya kepala desa melihat bahwa pada wilayahnya tidak ada suatu bank yang bisa menjadi tempat untuk menabung bagi masyarakat, oleh sebab itu maka kepala desa melalui camat menyampaikan kepentingan keberadaan suatu bank kepada Bupati/Walikota agar dapat menyampaikan kepentingan akan suatu bank tersebut.

Selanjutnya Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa menjelaskan:

- (1) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Kepala desa mempunyai fungsi:
 - a. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan desa;
 - b. Pemberdayaan masyarakat;
 - c. Pelayanan masyarakat;
 - d. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum.,
 - e. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum; dan
 - f. Pembinaan lembaga kemasyarakatan.

Uraian pasal-pasal di atas menjelaskan bahwa desa pada dasarnya bukan secara kasat mata melakukan pembangunan, fungsinya lebih sebagai penyampai kebutuhan dan keinginan masyarakat desa tentang apa yang diinginkan oleh masyarakat desa itu sendiri kepada pemerintahan yang lebih tinggi. Sifat pekerjaan pemerintah desa melalui kepala desa adalah lebih bersifat administratif, catat mencatat, dan pemberitahuan.

Hal ini dapat dilihat dari keberadaan Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa menjelaskan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, kepala desa melakukan koordinasi dengan Camat dan instansi vertikal yang berada di wilayah kerjanya.

Kondisi ini menjelaskan bahwa desa secara fisik tidak melakukan pembangunan tetapi ia bersifat administratif semata, sehingga dengan demikian sifat pekerjaan yang dilakukannya adalah sebagai penyampai, pengawas dan pelapor kepada pejabat di atasnya.

Reformasi dan otonomi daerah telah menjadi harapan baru bagi pemerintah dan masyarakat desa untuk membangun desanya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Bagi sebagian besar aparat pemerintah desa, otonomi adalah satu peluang baru yang dapat membuka ruang kreativitas bagi aparatur desa dalam mengelola desa. Hal itu jelas membuat pemerintah desa menjadi semakin leluasa dalam menentukan program pembangunan yang akan dilaksanakan, dan dapat disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat desa.

Sebagai contoh, aspirasi desa yang disampaikan dalam proses musyawarah antara pemerintahan desa dengan masyarakat senantiasa kalah dengan kepentingan pemerintah daerah (eksekutif dan legislatif) dengan alasan bukan prioritas, pemerataan dan keterbatasan anggaran.

Pada proses musyawarah, keberadaan delegasi masyarakat desa dalam kegiatan Musyawarah Rencana Pengembagan (musrenbang) di tingkat kabupaten/kota gagasannya adalah membuka kran partisipasi masyarakat desa untuk ikut menentukan dan mengawasi penentuan kebijakan pembangunan daerah. Namun demikian, lagi-lagi muncul persoalan bahwa keberadaan delegasi masyarakat ini hanya menjadi 'kosmetik' untuk sekedar memenuhi 'quota' adanya partisipasi masyarakat dalam proses musrenbang sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang.

Merujuk pada kondisi di atas, tampaknya persoalan partisipasi masyarakat desa dalam proses pembangunan di pedesaan harus diwadahi dalam kelembagaan yang jelas serta memiliki legitimasi yang cukup kuat di mata masyarakat desa. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 sebenarnya telah dibuka ruang terkait pelembagaan partisipasi masyarakat desa tersebut melalui pembentukan Lembaga Kemasyarakatan. Lembaga Kemasyarakatan atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat.

Lembaga kemasyarakatan mempunyai tugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa. Pembentukan lembaga kemasyarakatan ditetapkan dengan peraturan desa. Hubungan kerja antara lembaga

kemasyarakatan dengan pemerintahan desa bersifat kemitraan, konsultatif dan koordinatif.

Tugas lembaga kemasyarakatan meliputi :

- a. Menyusun rencana pembangunan secara partisipatif.
- b. melaksanakan, mengendalikan, memanfaatkan, memelihara dan mengembangkan pembangunan secara partisipatif.
- c. Menggerakkan dan mengembangkan partisipasi, gotong royong dan swadaya masyarakat.
- d. Menumbuh kembangkan kondisi dinamis masyarakat dalam rangka pemberdayaan masyarakat.

Dalam melaksanakan tugasnya, lembaga kemasyarakatan mempunyai fungsi :

1. Penampungan dan penyaluran aspirasi, masyarakat dalam pembangunan.
2. Penanaman dan pemupukan rasa persatuan dan kesatuan masyarakat dalam kerangka memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Peningkatan kualitas dan percepatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.
4. Penyusunan rencana, pelaksanaan, pelestarian, dan pengembangan hasil-hasil pembangunan secara partisipatif.
5. Penumbuh kembangkan dan penggerak prakarsa, partisipasi, serta swadaya gotong royong masyarakat.
6. Pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan keluarga; dan
7. Pemberdayaan hak politik masyarakat;

Kegiatan lembaga kemasyarakatan ditujukan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui:

1. Peningkatan pelayanan masyarakat.
2. Peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan.
3. Pengembangan kemitraan.
4. Pemberdayaan masyarakat; dan
5. Pengembangan kegiatan lain sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat setempat.

Pada sub ini akan dibahas arti penting partisipasi masyarakat dalam pembangunan dilihat dari segi politik pemerintahan, ekonomi, sosial-budaya, sumber daya alam lingkungan yang melibatkan seluruh aspek lapisan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Partisipasi masyarakat pasca reformasi sangat akrab ditelinga masyarakat Indonesia. Persoalan yang menyangkut partisipasi hanya sebatas wacana tanpa ketahuan seperti apa bentuk dan implementasinya. Semua aparat negara mengerti dan paham betul bagaimana sebuah kebijakan termasuk Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) harus disusun melalui sebuah proses yang partisipatif. Jika kita bertanya pada pengelola negara maka jawabannya adalah semuanya sudah melalui proses konsultasi publik sebagai bentuk partisipasi. Tanpa dapat diukur berapa besaran tingkat partisipasi yang dilakukan berdampak pada kebijakan yang diterbitkan, sehingga memberikan *impact* (akibat) yang sangat signifikan pada peningkatan kesejahteraan dan rasa keadilan. Jika sudah demikian maka dalihnya

adalah kualitas partisipasi, pilihan kelompok masyarakat dan keterbatasan yang dimiliki oleh pemerintah.

Sebuah survey yang dinamakan tanggapan publik (*Public Integrity Index*), sebuah *scorecard* kuantitatif mengenai kebijakan pemerintah (*Government practices*) di berbagai negara, menempatkan Indonesia sebagai negara yang lemah dalam memerangi korupsi (*Weak*) bersama Kenya, Namibia, Nikaragua, Nigeria, Panama, Rusia, Turkey, Ukraine dan India. Laporan ini dikeluarkan oleh *Global Integrity/The Centre For Public Integrity* yang berkedudukan di Washington DC. Survey dilakukan di 25 negara sebagai *centerpiece* dari laporan investigasi di negara yang disurvei.²¹ Index ini secara umum memang melihat bagaimana upaya yang dilakukan oleh negara dalam memerangi korupsi. Namun demikian survey ini juga menggambarkan bagaimana ketersediaan dan keberdayaan Lembaga dan praktik di sebuah negara yang dapat dipergunakan oleh warganya untuk mendorong akuntabilitas pemerintah terhadap kepentingan publik. Indeks tidak mengukur korupsi itu sendiri, melainkan mengukur tingkat kemampuan warga negara untuk mendorong keterbukaan dan akuntabilitas pemerintah. Indikator-indikatornya adalah sebuah *checklist* mengenai langkah-langkah yang bisa digunakan pemerintah untuk meningkatkan anti *corruption reforms*.

²¹ M. Irfan Islamy. Op.Cit, hal 43

B. Peranan Pemerintah Desa Dalam Peningkatan Partisipasi Masyarakat Guna Melaksanakan Pembangunan dan Gotong Royong

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, bahwa partisipasi masyarakat bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat, melalui usaha yang mereka lakukan sendiri secara sukarela bersama-sama. Sekalipun la lahir ketulus ikhlasan masyarakat itu sendiri, namun kehadirannya dapat dirangsang ditumbuhkan dan dikembangkan oleh pihak luar, terutama dari pihak yang berkepentingan terhadap partisipasi tersebut yang ditempuh oleh Pemerintah untuk dapat menumbuhkan partisipasi masyarakat, yakni melalui yang berkepentingan terhadap partisipasi tersebut yang ditempuh oleh Pemerintah untuk dapat menumbuhkan partisipasi masyarakat, yakni melalui :

a. Kepemimpinan

Bahwa kepemimpinan memegang peranan penting dalam pelaksanaan pembangunan, terutama dalam penyelenggaraan pembangunan di tingkat desa, dimana sosiologi masyarakat masih menggantungkan diri dan selalu menaruh harapan sepenuhnya kepada pemimpin, baik pemimpin formal maupun pemimpin informal. Dengan demikian melalui daya persuasif dan kepribadian seseorang pemimpin sangat menentukan pengaruhnya terhadap masyarakat di sekelilingnya. Peranan seorang pemimpin tersebut sangat penting, terutama untuk menumbuhkan kegairahan dan semangat dari warga masyarakat agar kiranya turut serta secara aktif dan positif dalam setiap kegiatan pembangunan di desa. Untuk itu diperlukan seorang pemimpin yang memiliki tipe kepemimpinan yang

berkualitas seperti manager, *enterpreneur* dan demokratis. Hal ini dimaksudkan bahwa pemimpin tidak saja untuk melaksanakan urusan pemerintahan saja, akan tetapi juga untuk keperluan kegiatan dunia usaha di tengah-tengah masyarakat. Atas dasar uraian tersebut, bahwa pemimpin didasarkan atas keahlian dan pengalaman yang diyakini mampu mengelola usaha tersebut. Hal ini bukan berarti mengabaikan peranan para pemimpin informal yang mendapatkan legitimasi atau dasar ikatan-ikatan tradisional di dalam masyarakat, karena mereka dapat menjembatani komunikasi timbal balik dari atas ke bawah dan sebaliknya.

b. Komunikasi

Sisi lain yang mendapat perhatian dalam penyelenggaraan pembangunan yang diiringi swadaya masyarakat adalah komunikasi. Gagasan-gagasan kebijaksanaan dan rencana akan mendapat dukungan, bila diketahui kemudian dimengerti. Keadaan tersebut mencerminkan sebagian atau seluruh kepentingan dan aspirasi masyarakat, kemudian diterima atas dasar pengertian dari masyarakat. Komunikasi bukan hanya penerangan, sekalipun penerangan sangat penting. Penerangan dapat menumbuhkan suatu iklim pengertian aspirasi dan kepentingan berbagai kelompok masyarakat dan pengembangannya kepada tujuan-tujuan yang bersifat pembangunan. Penerangan ini dapat dilakukan melalui media massa seperti radio, surat kabar, televisi, film dan lain sebagainya yang bertujuan untuk dapat menyebarkan tentang rencana/program pembangunan, sehingga

masyarakat dapat tergugah dan aktif dalam berbagai kegiatan-kegiatan pembangunan desa.

Di samping itu, komunikasi juga bertujuan untuk mengembangkan suatu iklim yang dapat mengurangi tekanan dan konflik dalam masyarakat. Komunikasi juga dimaksudkan untuk menumbuhkan berbagai perubahan-perubahan nilai dan sikap yang inheren dalam proses pembaharuan dan pembangunan tanpa menimbulkan tekanan, frustrasi dan friksi. Dengan demikian maka komunikasi tidak harus datang dari pihak atas melainkan harus bersifat timbal balik (komunikasi dua arah).

c. Sektor Pendidikan

Tingkat pendidikan suatu masyarakat dapat mempengaruhi kuantitas dan kualitas swadaya masyarakat, karena masyarakat yang memiliki pendidikan tinggi diharapkan akan semakin meningkatkan tugas dan tanggung-jawabnya dalam pembangunan baik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dengan demikian dapat memudahkan bagi pengembangan identifikasi terhadap tujuan-tujuan dan dalam proses pemecahan masalah. Bahkan pendidikan dapat memberi prasyarat kemampuan untuk memperbaiki kualitas hidup seseorang, disertai dengan pengembangan nilai-nilai dan sikap hidup yang moderen.

Berkenaan dengan pendidikan, maka perhatian pemerintah untuk meningkatkan prasarana dan sarana yang bukan saja terhadap sektor pendidikan formal, tetapi juga diberikan kepada jalur informal yang keadaannya di desa masih kurang mendapat perhatian.

Dalam menguraikan pembahasan sub bab ini bertitik tolak dari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh unsur masyarakat yang ditopang oleh unsur pemerintahan di Desa, baik itu pelaksanaan pekerjaan-pekerjaan yang dapat mendukung tingkat pembangunan seperti pelaksanaan gotong royong pemeliharaan jalan penyuluhan-penyuluhan tentang pembangunan maupun lembaga-lembaga yang sangat efektif dalam meningkatkan pertumbuhan perekonomian masyarakat itu sendiri, seperti bank.

Adapun upaya-upaya peningkatan swadaya masyarakat tersebut melalui kegiatan-kegiatan:

1. Swadaya masyarakat dengan jalan mengadakan gotong royong

Kegiatan ini terfokus kepada sifat dilaksanakan gotong royong di dalam desa dimana dengan dilaksanakan gotong royong tersebut maka fasilitas-fasilitas roda perekonomian yang ada di desa tersebut dapat dipakai dengan semaksimal mungkin. Dalam hal ini dapat disebutkan dengan adanya perbaikan secara bergotong royong atas jalan-jalan maka roda perekonomian tersebut dapat berjalan dengan lancar, begitu juga dengan perbaikan-perbaikan saluran air. Pelaksanaan gotong royong dikatakan oleh penulis sebagai bentuk sarana swadaya masyarakat adalah dengan dilaksanakannya gotong royong maka biaya desa atas fasilitas fasilitas umum yang harus diperbaiki di desa tersebut dapat dihemat dan dipergunakan bagi peningkatan perekonomian masyarakat dan hal tersebut ternyata sangat mendukung sekali.

Sesuai dengan maksud dan tujuan adanya swadaya masyarakat yang pada dasarnya adalah menghimpun segala kemampuan dana dan daya masyarakat dalam

Untuk mengorganisir kegiatan-kegiatan swadaya tersebut, maka dibentuk kelompok-kelompok yang pelaksanaannya di bawah koordinasi kepala lingkungan setempat.

Hal ini dilaksanakan agar kegiatan berjalan secara efisien dan efektif. Perlu dijelaskan bahwa dalam melaksanakan kegiatan gotong royong, umumnya masyarakat kurang menunjukkan kesungguhan. Hal ini dapat dilihat cara bekerjanya.

Uraian di atas menggambarkan dan menjelaskan kegiatan swadaya masyarakat dalam pembangunan pada tahap pelaksanaan. Swadaya masyarakat juga diperlukan pada tahap sebelumnya, yakni pada tahap pelaksanaan. Pada tahap ini swadaya masyarakat diwujudkan dalam bentuk sumbangan pikiran berupa saran, pendapat dan gagasan tentang persiapan, perencanaan dan langkah-langkah yang perlu diambil. Kegiatan tersebut tidak dilakukan oleh semua anggota masyarakat, tetapi cukup terwakili oleh mereka yang tergabung dalam Lembaga Kemasyarakatan.

Sedangkan pada tahap pengawasan pelaksanaan pembangunan, swadaya masyarakat diwujudkan dalam bentuk sosial kontrol terhadap penyimpangan dari rencana yang telah ditetapkan. Akhirnya pada tahap pengendalian dan pemeliharaan swadaya masyarakat diwujudkan dengan kesediaan untuk memanfaatkan dan memelihara hasil-hasil pembangunan secara maksimal.

2. Swadaya Masyarakat Dalam bentuk lembaga ekonomi

Seperti yang dijelaskan terdahulu bahwa organisasi ekonomi/lembaga ekonomi masyarakat merupakan wadah pengelolaan kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat, dalam upaya memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Seperti pada kegiatan

pembangunan, lainnya, maka kegiatan pembangunan di sektor perekonomianpun perlu adanya swadaya yang berasal dari masyarakat. Bentuk swadaya masyarakat dalam bidang pembangunan prasarana ekonomi dapat berupa keikutsertaan langsung dalam pembangunan sarana fisik, bahkan lebih dari itu dapat juga berupa keterlibatan langsung dalam prosesnya seperti penanaman modal, pengelolaan dan kegiatan operasional bidang usaha.

Dari sini dapat diketahui bahwa bentuk lembaga ekonomi masyarakat seperti koperasi tidak terdapat di setiap desa. Hal ini terjadi dikarenakan desa tidak termasuk daerah perkotaan, dimana terdapat beberapa Bank Swasta yang ada di sekitarnya.

Bank-bank tersebut menjadi wadah dari perekonomian masyarakat Desa. Sebagai organisasi ekonomi, bank-bank yang ada diharapkan dapat membantu perekonomian masyarakat yang secara tidak langsung, membantu penyelenggaraan pembangunan.

Melalui bank-bank tersebut, diharapkan adanya kemudahan dan keuntungan yang diperoleh bagi masyarakat, antara lain :

- a. Dapat memberikan pinjaman kepada masyarakat dengan bunga ringan
- b. Dapat menjadi bapak angkat dari produksi kerajinan dan industri rumah tangga yang mengalami kesulitan dalam hal penyediaan modal dan pemasaran.
- c. Sebagai sarana perkreditan
- d. Sebagai sarana tabungan masyarakat
- e. Kegiatan perekonomian lainnya.

Lembaga atau organisasi ekonomi yang ada dapat meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat. Selain bank-bank Sebagai organisasi/lembaga perekonomian masyarakat di desa ada lagi yang penting yaitu dengan dibentuknya organisasi arisan yakni kegiatan simpan pinjam atau jula-jula antara beberapa kelompok masyarakat dalam jangka waktu yang teretntu.

Dalam rangka mengembangkan perekonomiannya, suatu bangsa akan menerapkan strategi yang didasarkan kepada kebijaksanaan-kebijaksanaan yang memperhitungkan kekuatan dan kelemahan yang, dimilikinya. Maksud penerapan tersebut ialah agar bangsa tersebut mencapai suatu tingkat pertumbuhan atau perkembangan yang dapat memberikan kemakmuran rakyatnya.

Tujuan peningkatan perekonomian suatu negara/bangsa di samping untuk meningkatkan pendapatan nasional, juga untuk meningkatkan produktivitas dari pada masyarakat yang bersangkutan.

Dalam meningkatkan perekonomian masyarakat, maka suatu bangsa /negara harus meningkatkan pula masalah pembangunan dibidang perekonomian. Pembangunan ekonomi banyak faktor yang mempengaruhinya, faktor tersebut dapat digolongkan menjadi dua bagian yakni: Faktor yang bersifat ekonomi dan faktor yang bersifat non ekonomi. Faktor yang bersifat ekonomi misalnya sumber-sumber tingkat teknologi, keadaan perekonomian dan sebagainya, sedang faktor yang bersifat non ekonomi misalnya, hukum, pendidikan, kesehatan, politik, agama dan lain sebagainya.

Pembangunan di bidang ekonomi dimaksudkan untuk mencapai sasara-sasaran:

- a. Meningkatkan taraf hidup rakyat untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhannya.
- b. Meningkatkan pendapatan dan produktivitas nasional
- c. Tersedianya lapangan kerja yang luas, sehingga masalah pengangguran dapat dikurangi.
- d. Mengurangi ketergantungan akan kebutuhan rakyat pada negara lain.
Dilaksanakannya pembangunan di bidang ekonomi maka akan diperoleh manfaat sebagai berikut:
 - a. Dengan adanya pembangunan ekonomi maka kekayaan suatu masyarakat atau perekonomian akan bertambah.
 - b. Kebahagiaan penduduk akan bertambah pula, karena pembangunan ekonomi tersebut menambah kesempatan untuk mengadakan pilihan yang luas.
 - c. Pembangunan ekonomi juga memberikan suatu kebebasan untuk memilih kesenangan yang lebih luas.
 - d. Dengan pembangunan ekonomi, juga akan tersedia lebih banyak jasa yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan manusia.
 - e. Pembangunan ekonomi juga memungkinkan orang untuk memikirkan lebih banyak sifat-sifat perikemanusiaan karena makin banyak sarana yang tersedia.
 - f. Pembangunan ekonomi akan mengurangi jurang perbedaan antara si kaya dan si miskin.

Akan tetapi manfaat tersebut di atas, pembangunan ekonomi juga membawa kerugian-kerugian bagi masyarakat, misalnya pembangunan ekonomi akan mendorong orang untuk berpikir lebih mementingkan diri sendiri, yang walaupun

sifat yang demikian ini merupakan perubahan yang harus di alami dalam proses pembangunan. Cara hidup gotong-royong yang pada umumnya terdapat di negara-negara yang baru berkembang dan yang merupakan salah satu potensi terhadap pelaksanaan pembangunan akan semakin berkurang, demikian pula sifat-sifat kekeluargaan dan hubungan keluarga makin berkurang.

C. Bentuk Hambatan-Hambatan Dalam Peningkatan Partisipasi Masyarakat Guna Melaksanakan Pembangunan dan Gotong Royong.

Bagaimanapun baiknya suatu tujuan kegiatan. partisipasi masyarakat dalam setiap kegiatan pembangunan, namun dalam pelaksanaannya di lapangan banyak mengalami berbagai hambatan yang akan berpengaruh terhadap keberhasilan pembangunan.

Dari berbagai masalah dan hambatan yang timbul dalam menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dapat dirinci sebagai berikut :

a. Faktor sikap mental

Sikap mental suatu masyarakat desa sangat berpengaruh kepada perilaku mereka baik dalam kehidupan bermasyarakat maupun bernegara. Adapun sikap mental masyarakat yang menghambat tumbuhnya kesadaran dalam turut serta dalam kegiatan swadaya masyarakat, khususnya dalam organisasi/lembaga ekonomi adalah sebagai berikut:

- 1) Sifat individualitis yang melekat pada sebagian masyarakat, sehingga mereka beranggapan bahwa organisasi ekonomi seperti koperasi, tidak akan membawa keuntungan dan kekayaan dirinya bahkan menjadi pekerjaan saja.

2) Adanya kesibukan-kesibukan pada masyarakat, sehingga tidak sempat untuk berorganisasi.

b. Faktor pembinaan

Maju mundurnya pembangunan desa sangat tergantung kepada peranan kepala desa dalam melakukan pembinaan terhadap warga masyarakat. Sebagaimana yang telah ditegaskan bahwa, kepala desa memimpin dan bertanggung-jawab dalam pelaksanaan pembangunan masyarakat desa. Hal ini berarti kepala desa bertanggung-jawab atas maju mundurnya pelaksanaan pembangunan. desa. Untuk itu keterpaduan antara pemerintah desa dengan partisipasi masyarakat dalam berswadaya, perlu dibina. Pembinaan ini dapat dilakukan melalui pemberian penyuluhan-penyuluhan secara resmi, seperti pertemuan untuk memberi kesadaran, ataupun melalui pertemuan informal atau pribadi.

c. Faktor Keadaan Lingkungan

Keadaan lingkungan di daerah sangat mempengaruhi tumbuhnya rasa partisipasi masyarakat dalam berswadaya. Hal ini dapat dilihat bahwa keadaan lingkungan di desa-desa sudah mencapai tingkat kemajuan pada kebidupan masyarakat dan pembangunan. Pola berpikir masyarakatnya sernakin praktis. Mereka tidak mau menyibukkan diri dalam urusan kemasyarakatan. Mereka hanya berpikir bagaimana cara untuk mendapatkan keuntungan saja, seperti contoh: mereka melakukan kegiatan perekonomian melalui badan usaha lain maupun bank-bank pemerintah atau swasta, tidak melalui suatu organisasi perekonomian masyarakat atau koperasi.

Sekalipun pada bagian terdahulu telah dijelaskan bahwa partisipasi masyarakat itu muncul dari desakan sendiri secara sukarela untuk melakukan kegiatan-kegiatan yang mengarah pada pemenuhan kebutuhan hidupnya, namun demikian untuk menumbuhkan sikap tersebut perlu adanya rangsangan pada masyarakat itu. Dalam hubungan ini peranan pemerintah sebagai motivator gerakan pembangunan, mempunyai kewenangan untuk memberi rangsangan bagi tumbuhnya swadaya masyarakat dalam bentuk kegiatan-kegiatan atau usaha-usaha sebagai berikut :

- a. Mengikut sertakan masyarakat dalam musyawarah yang diadakan oleh pemerintah desa, untuk membahas rencana pembangunan yang akan dilangsungkan di desa. Langkah ini perlu dilakukan untuk mengidentifikasi serta merumuskan secara tepat kepentingan-kepentingan dan kebutuhan yang relevan dengan pembangunan desa. Dengan mengikutsertakan masyarakat (sekalipun melalui perwakilan) pada tahap perencanaan, maka masyarakat merasa diperhatikan, sehingga pada waktu mereka diminta bantuannya untuk turut serta dalam pelaksanaan pembangunan akan bersedia untuk turut melaksanakannya dengan partisipasi. Terlebih lebih mereka untuk diminta saran, gagasan dan pendapat yang berguna bagi perencanaan pembangunan, yang kesemuanya itu dapat digunakan sebagai bahan masukan untuk dibawa pemerintah desa ke tingkat atasnya.
- b. Guna menggalang swadaya masyarakat perlu dilakukan pengelompokan di dalam kelembagaan atau organisasi yang ada dalam masyarakat, baik berdasarkan kewilayahan, kepentingan dan fungsi-fungsi kemasyarakatan seperti:

- 1) Pembinaan kesejahteraan. Keluarga
- 2) Rukun tetangga dan rukun warga
- 3) Organisasi Pemuda seperti karang taruna, remaja mesjid, group kesenian dan olah raga.
- 4) Dan lain sebagainya.

Adanya organisasi kemasyarakatan tersebut memudahkan bagi aparat pemerintah untuk menggerakkan mereka dalam kegiatan-kegiatan pembangunan desa, di samping itu dengan adanya kelompok-kelompok kegiatan, mereka dapat dengan mudah mengetahui kesulitan-kesulitan yang dihadapi.

- c. Bantuan penyediaan dana sebagai sumber pembiayaan pembangunan. Adanya bantuan tersebut kiranya dapat merangsang kegiatan swadaya masyarakat. Misalnya, pengerasan/pengaspalan dan pelebaran jalan yang dibiayai oleh pemerintah daerah atau pemerintah pusat, telah merangsang masyarakat untuk menyerahkan tanah perkarangan yang terkena pelebaran jalan tersebut.
- d. Melakukan pembinaan dan bimbingan pada setiap kesempatan atau melalui aparat pemerintah fungsional. Kegiatan pembinaan, bimbingan dan penyuluhan tersebut dilakukan oleh kepala desa pada pertemuan-pertemuan dan rapat resmi, rekreasi kegiatan olah raga dan keagamaan. sedangkan pembinaan, bimbingan dan penyuluhan yang dilaksanakan oleh aparat pemerintah fungsional seperti para, dokter, perawat dan bidan dalam kegiatan KB dan masalah kesehatan.

Pada umumnya negara-negara di dunia ini, terlepas dari sistem politik dan sistem ekonomi yang dianutnya, mempunyai tujuan untuk meningkatkan

kemakmuran dan keadilan bagi seluruh warganya. Salah satu Cara untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah harus menciptakan dan melaksanakan berbagai kebijaksanaan pembaharuan/pembangunan, yang walaupun penyelenggaraan kegiatan pembangunan tersebut tidak semata-mata merupakan tugas dan tanggung-jawab pemerintah saja. Akan tetapi dalam pada itu pemerintah mempunyai peranan yang dominan dalam rangka penyelenggaraan pembangunan tersebut.

Mengenai peranan pemerintah terhadap proses pembangunan, selalu berkembang dari satu masa ke masa yang lain. Pada masa tradisional peranan pemerintah sebagai penjaga keamanan dan ketertiban. Kemudian peranan pemerintah sebagai abdi sosial dari keperluan-keperluan yang perlu diatur dalam masyarakat. Selanjutnya timbul lagi peran pemerintah sebagai pendorong inisiatif usaha pembaharuan dan pembangunan masyarakat. Jadi dalam hal ini pemerintah menjadi agen pembaharuan/pembangunan.

Jika peranan Pemerintah, khususnya dalam pembangunan ekonomi masyarakat di Desa sudah cukup mantap. Hal ini terbukti dengan adanya peraturan-peraturan dan perizinan pada badan usaha swasta seperti bank swasta untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan perekonomian. Selain memberikan izin usaha pemerintah juga turut mengawasi kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh Bank swasta tersebut, baik dalam hal pengkreditan, pemberian bunga simpanan tabungan dan sebagainya.

Selain itu pemerintah juga memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk membuka usaha-usaha perekonomian sendiri misalnya membuka toko-toko kelontong dan industri kecil di wilayah desa tersebut, dan pemerintah juga telah

memberikan tempat sarana atau lokasi perekonomian seperti pasar yang ada di sekitar desa, yang dapat dipergunakan sebagaimana mestinya dalam kegiatan perekonomian masyarakat.

Pembangunan perekonomian di Desa dapat terlaksana dengan baik, sehingga masyarakat dapat merasakan manfaatnya dan menggunakan peluang yang diberikan pemerintah dengan sebaiknya pula. Pembangunan yang merupakan suatu proses pembaharuan yang terus-menerus/kontiniu dan Baru akan memberi hasil, apabila kegiatan tersebut melibatkan peran serta masyarakat, dibutuhkan peranan serta fungsi pemerintah yang lebih besar dalam rangka mengerakkan dan mendorong swadaya masyarakat dalam usaha-usaha pembangunan itu.

Dalam swadaya masyarakat bukan pengertian dana dari fisik yang diutamakan, tetapi juga penyertaan pikiran dan perasaan. Di samping itu terdapat suatu usaha untuk memberikan motivasi dan usaha untuk menjadikan agar mereka benar-benar mengerti akan pembangunan yang telah ditetapkan.

Kepala desa selaku wakil pemerintah di wilayah desa, dan sekaligus sebagai pemimpin di wilayah tersebut harus mampu berperan lebih besar dalam rangka mengerakkan dan mendorong swadaya masyarakat dalam rangka usaha-usaha pembangunan. Oleh karena tanpa keikutsertaan masyarakat yang aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam rangka proses pelaksanaan pembangunan, maka tujuan pembangunan tersebut sulit untuk dicapai.

Di satu pihak keikutsertaan masyarakat sangat penting bagi pelaksanaan pembangunan dan bahkan salah satu tujuan pelaksanaan pembangunan itu sendiri,

yakni dengan terlibatnya, tergeraknya seluruh masyarakat dalam suatu proses penyelenggaraan pembangunan, sesuai dengan arah dan strategi pembangunan yang telah ditetapkan. melalui bentuk swadaya. Di lain pihak proses pembangunan itu sendiri diharapkan akan menimbulkan perluasan. swadaya masyarakat.

Dari hal di atas tampak bahwa, masyarakat mempunyai kedudukan yang ganda, yakni masyarakat sebagai subjek pembangunan yaitu berkedudukan sebagai pelaku/pembangun dan sekaligus berkedudukan sebagai objek pembangunan, yaitu rakyat berkedudukan sebagai yang dibangun.

Agar proses pembangunan tersebut dapat terlaksana sesuai dengan strategi dan arah pembangunan, maka masyarakat harus diikuti sertakan. Keikutsertaan itu, akan timbal pengetahuan/pengertian yang jelas tentang maksud dan tujuan pembangunan yang akan mereka laksanakan, sebab tanpa pengertian yang jelas dari pada masyarakat tentang sesuatu yang harus dilaksanakannya, bahkan mungkin masyarakat akan bersikap tidak mau tahu terhadap hal tersebut, jadi dalam rangka menentukan strategi, arah dan kebijaksanaan pembangunan, masyarakat selalu diikuti sertakan yang terwakili dalam Lembaga Kemasyarakatan.

Dalam rangka menggerakkan keikutsertaan masyarakat di wilayahnya, dalam penentuan kebijaksanaan pembangunan tersebut, kepala desa berusaha semaksimal mungkin untuk menciptakan keseimbangan mengenai pemetikan hasil pembangunan tersebut, yaitu pemerataan dalam memikul beban pembangunan dan pemerataan hasil-hasil pembangunan tersebut.

Guna menggerakkan keikutsertaan masyarakat, pemerintah desa selalu mengusahakan peningkatan kemampuan masyarakat untuk merumuskan tujuan-tujuan dan cara-cara merencanakan tujuan yang sebaiknya. Untuk itu Kepala desa sebagai Kepala Desa memberikan latihan dan pengarahan, hal ini dikhususkan kepada pengurus lembaga kemasyarakatan dan organisasi masyarakat lainnya yang ada di wilayah desa tersebut.

Langkah di atas sangat perlu untuk dilaksanakan, disebabkan oleh karena proses pembangunan sering sekali memerlukan pembaharuan, nitai-nilai, sikap-sikap maupun struktur kelembagaan dalam masyarakat. Dengan demikian, Kepala Desa telah mampu membina hubungan yang baik dengan kelompok-kelompok dalam masyarakat, yang juga mendorong keikutsertaan masyarakat dalam melaksanakan pembangunan di wilayahnya.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Aspek hukum peranan pemerintah desa dalam pelaksanaan pembangunan adalah sebagai petugas administrasi yang memberikan tugas pencatatan dan pelaporan atas jalannya roda pemerintahan di tingkat desa.
2. Peranan Pemerintah desa dalam peningkatan partisipasi masyarakat guna melaksanakan pembangunan adalah hanya bersifat sebagai penyampai atau motivator pada pemerintahan di atasnya serta sebagai petugas administrasi yang melakukan pencatatan atas kegiatan pembangunan di desa.
3. Hambatan dalam peningkatan partisipasi masyarakat guna melaksanakan pembangunan adalah respon negatif atas pelaksanaan pembangunan itu sendiri dari sebagian masyarakat, serta kurangnya koordinasi antar instansi terkait dalam lingkup desa.
4. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan gotong royong pembangunan desa amat penting dimana dengan partisipasi tersebut, maka pembangunan akan dapat terlaksana sesuai dengan tujuan pembangunan itu sendiri.
5. Partisipasi dalam hal ini tidak hanya merupakan partisipasi dalam bentuk material, tetapi juga dapat melingkupi penyumbangan ide-ide oleh masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan desa dimana masyarakat tersebut berdiam.

B. Saran

1. Kiranya Pemerintah Desa dapat membina masyarakat untuk berperan aktif dalam kegiatan pembangunan desa dalam wadah organisasi kemasyarakatan.
2. Untuk merubah sikap dan mental masyarakat hendaknya Pemerintah lebih giat memberikan bimbingan agar masyarakat tidak bersikap apatis dan individualistis.
3. Sebagai organisasi ekonomi, hendaknya Badan Usaha Swasta yakni bank-bank swasta dapat memberikan keimudahan bagi masyarakat sebagai sarana perkreditan dan dalam kegiatan-kegiatan perekonomian lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku :

- Ari Dwipayana, dkk, *Pembaharuan Desa Secara Partisipatif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- Hadi Prayitno dan Lincoln Arsyad, *Petani Desa dan Kemiskinan*, BPFE, Yogyakarta, Jakarta, 1987.
- HAW. Widjaja, *Otonomi Desa, Merupakan Otonomi Yang Sah, Bulat dan Utuh*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Moekijat, *Koordinasi (Suatu Tinjauan Teoritis)*, Mandar Maju, Bandung, 1994.
- Prajudi Atmosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1931.
- Saloemoen Soeharyo dan Nasri Effendi, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, LAN, Jakarta, 2001.
- Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000.
- Slawignyo, *Administrasi Pembangunan Desa dan Sumber-Sumber Pendapatan Desa*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1996.
- Victor Situmorang dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta, 1994.
- Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.

B. Peraturan Perundang-Undangan :

- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa.