

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Penelitian**

Pemerintah merupakan manifestasi dari kehendak rakyat, karena itu harus memperhatikan kepentingan rakyat dan melaksanakan fungsi rakyat melalui proses dan mekanisme pemerintahannya. Peranan pemerintah meliputi pelayanan publik dan membuat aturan-aturan yang mengatur tatanan kehidupan masyarakat yang majemuk sehingga tidak terjadi gesekan gesekan yang mengakibatkan terjadinya konflik sehingga pembangunan yang diharapkan pemerintah dapat terwujud dimana pembangunan dimulai dari desa.

Dalam 9 (sembilan) agenda pembangunan nasional sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 Pemerintahan Presiden Jokowi Dodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla. Dimana kehadiran Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi mempunyai mandat untuk menjalankan salah satu dari sembilan agenda pembangunan nasional yaitu “Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara” salah agenda besarnya adalah mengawal implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa secara sistematis, konsisten dan berkelanjutan dengan fasilitasi, supervisi dan pendampingan. Pendampingan desa bukan hanya sekedar menjalankan amanat UU Desa, tetapi juga modalitas penting untuk mengawal perubahan desa untuk mewujudkan desa yang mandiri dan inovatif dengan mengedepankan peningkatan partisipasi masyarakat desa.

Pembangunan menurut pengertian umum merupakan suatu upaya terencana pemerintah untuk merubah wilayah dan masyarakat menuju keadaan yang lebih baik secara terus menerus sehingga mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh. Pelaksanaan pembangunan yang diharapkan harus memberdayakan masyarakat setempat sehingga masyarakat merasa memiliki akan pembangunan yang telah terlaksana. Tanpa adanya rasa memiliki dari pembangunan tersebut maka tidak akan mungkin pembangunan yang telah dilaksanakan akan berfungsi dan terpelihara dengan baik.

Pembangunan yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan masyarakat dengan sasaran penduduk yang ada di desa memerlukan peran dari organisasi pemerintah dalam hal ini Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa sebagai Organisasi Perangkat Daerah yang diberikan tugas dan fungsi melakukan pembinaan dan pemberdayaan masyarakat desa melalui pelayanan yang inovatif sesuai dengan kearifan lokal.

Pemerintah selaku penyelenggara pembangunan desa berkewajiban memberikan stimulan kepada masyarakat, agar masyarakat dapat meningkatkan kesadaran dan rasa tanggung jawab berupa partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemberdayaan, pembinaan dan pembangunan. Pemerintah dalam meningkatkan kehidupan masyarakat harus mampu memberikan peranan dalam membimbing dan mengarahkan masyarakat sehingga pembangunan yang dilaksanakan berjalan dengan baik.

Dalam penyelenggaraan pembangunan desa harus ada partisipasi aktif segenap lapisan masyarakat dalam menentukan arah dari pembangunan di desa,

yang dimulai dengan tahapan pelaksanaan musyawarah dusun dilanjutkan dengan musyawarah desa sehingga apa yang dituangkan dalam rencana kerja perangkat desa (RKPDesa) benar benar telah mengakomodir dari pembangunan yang diharapkan didesa tersebut yang selanjutnya dituangkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDesa) sebagai pedoman pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan, pembinaan dan pemberdayaan masyarakat.

Pembangunan berbasis masyarakat menciptakan masyarakat yang berdaya saing dan berbudaya. Keberdayaan memungkinkan suatu masyarakat bertahan dan mengembangkan diri untuk mencapai kemajuan. Keunggulan pembangunan berbasis masyarakat mengarahkan perkembangan pada : (1) Kesadaran masyarakat akan pentingnya partisipasi dalam pembangunan, (2) Konsep teknologi tepat guna sebagai akibat kegagalan konsep transfer tehnolgi, (3) tuntutan masyarakat tentang hak asasi, keadilan pembangunan dan kepastian hukum dalam proses pembangunan, (4) konsep pembangunan yang berkelanjutan yang merupakan suatu alternatif paradigma baru, (5) meningkatkan kesadaran akan pentingnya pendekatan pengembangan masyarakat dalam pembangunan.

Partisipasi masyarakat dalam setiap kegiatan pembangunan sangat diperlukan, baik dalam hal perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan sampai pemeliharaan pembangunan karena masyarakatlah yang menjadi subjek dari pembagunan. Seiring dengan semangat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang memberikan otonomi seluasnya-luasnya bagi desa dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pembinaan dan

pemberdayaan masyarakat desa. Upaya pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan berarti memberikan peranan dan kepercayaan kepada masyarakat untuk mengelola, melaksanakan berbagai kegiatan pembangunan di desa. Undang – Undang ini menempatkan partisipasi aktif dari masyarakat sebagai instrumen penting dalam sistem pemerintahan desa yang bertujuan untuk mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pelaksanaan pembangunan yang dikelola dan dilaksanakan langsung oleh masyarakat.

Kebijakan pemerintah yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat diharapkan dapat memberikan peluang yang lebih besar bagi penduduk pedesaan untuk dapat memanfaatkan potensi yang ada sesuai dengan kondisi desa. Pembangunan tanpa memperhatikan karakteristik dan kearifan lokal desa akan banyak membuang sumber daya baik materil dan materi. Artinya, kebijakan yang telah ditetapkan melalui APBDesa harus mampu meningkatkan kemakmuran masyarakat serta mewujudkan kemandirian desa dan masyarakat itu sendiri yang ditandai dengan meningkatnya harkat dan martabat masyarakat desa.

Kurangnya partasipasi dan kepedulian masyarakat akan pembangunan disebabkan selama ini masyarakat terlena dengan berbagai macam bantuan yang dikucurkan oleh pemerintah diantaranya Inpres Desa Tertinggal (IDT), Dana Pembangunan Desa (Bangdes), Bantuan Langsung Tunai (BLT), Beras Raskin (Raskin), Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) baik perkotaan dan pedesaan. Dimana masyarakat dijadikan sebagai objek dari pembangunan bukan sebagai subjek atau pelaku.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa semakin menguatkan fungsi dan peranan desa dalam membangun desa itu sendiri. Dimana masyarakat sangat diharapkan berperan aktif mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dari setiap penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, pembinaan dan pemberdayaan masyarakat. Dimana masyarakat menjadi subjek dari pelaksanaan pembangunan sehingga partisipasi masyarakat sangat diharapkan agar dana yang ditampung dalam APBDesa benar-benar untuk mensejahterakan masyarakat. Dimana selama ini dana pembangunan menjadi permasalahan utama dalam pembangunan desa dikarenakan dana yang disediakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah sangat minim untuk desa.

Pembangunan yang selama ini diharapkan masyarakat desa baik itu infrastruktur jalan yang meliputi jalan antar dusun, jalan usaha tani dan pembukaan jalan menuju sentra sentra produksi pertanian, pembangunan irigasi persawahan, pembangunan sarana kesehatan milik desa (poskesdes), pembangunan sarana pendidikan anak usia dini (PAUD), sarana air bersih, pembangunan MCK (Mandi, Cuci dan Kakus) serta pembentukan badan usaha milik desa (BUM Desa).

Data Indeks Desa Membangun (IDM) Tahun 2016 yang dikeluarkan oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia melalui keputusan Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa Nomor 30 Tahun 2016 tentang Status Kemajuan dan Kemandirian Desa. Ada 3 (tiga) indeks desa membangun yang terdiri dari (1) indeks ketahanan sosial yang meliputi modal sosial, kesehatan, pendidikan, permukiman; (2) indeks ketahanan ekonomi yang meliputi keberagaman produksi masyarakat desa, tersedianya pusat pelayanan perdagangan, akses

distribusi/logistik, akses ke lembaga keuangan dan perkreditan, lembaga ekonomi dan keterbukaan wilayah; (3) aspek ketahanan ekologi yang meliputi kualitas lingkungan, potensi rawan bencana dan tanggap bencana. Bahwa desa Silumboyah Kecamatan Siempat Nempu Hulu Kabupaten Dairi merupakan desa tertinggal dengan Indeks Desa Membangun berada pada nilai 0.5875.

Uraian diatas menjadikan penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam rangka penyusunan tesis dengan judul “ **PERANAN DINAS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN DESA DALAM MENINGKATKAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN DI DESA SILUMBOYAH KECAMATAN SIEMPAT NEMPU HULU KABUPATEN DAIRI**”.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Dari uraian diatas dapat dirumuskan permasalahan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut :

1. Bagaimana peranan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Desa Silumboyah Kecamatan Siempat Nempu Hulu Kabupaten Dairi?
2. Faktor-faktor apa saja yang mendukung partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Desa Silumboyah Kecamatan Siempat Nempu Hulu Kabupaten Dairi?
3. Faktor-faktor apa saja yang menghambat partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Desa Silumboyah Kecamatan Siempat Nempu Hulu Kabupaten Dairi?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian yang akan dilaksanakan ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui peranan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Desa Silumboyah Kecamatan Siempat Nempu Hulu Kabupaten Dairi;
2. Menguraikan faktor-faktor yang mendukung partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Desa Silumboyah Kecamatan Siempat Nempu Hulu Kabupaten Dairi;
3. Menguraikan faktor-faktor yang menghambat partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Desa Silumboyah Kecamatan Siempat Nempu Hulu Kabupaten Dairi;

### **1.4. Manfaat Hasil Penelitian**

- a. Bagi Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan rujukan bagi pengambil kebijakan, sejauh mana deskripsi fakta hasil penelitian ini dalam mengupayakan peningkatan partisipasi masyarakat pada program penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pembinaan dan pemberdayaan yang adil dan merata secara berkesinambungan;
- b. Bagi lembaga Universitas Medan Area, diharapkan hasil penelitian ini menjadi tambahan referensi dalam kepustakaan Program Pascasarjana Magister Administrasi Publik;

- c. Bagi Penulis sendiri, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan, pengetahuan dan pengalaman untuk bekal dalam melaksanakan tugas sesuai dengan tugas pokok dan fungsi.

### **1.5. Kerangka Pemikiran**

Sebagaimana dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Desa yang bersumber dari APBN dan APBD bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat desa. Dimana paradigma pembangunan desa selama ini menjadikan masyarakat sebagai objek tetapi dengan adanya APB Desa menjadikan masyarakat menjadi subjek atau pelaku dari pembangunan.

Pengertian partisipasi yang lebih mendekati operasionalisasi penelitian ini adalah seperti yang dikemukakan oleh Leokman Soetrisno (1997:77-76) bahwa partisipasi adalah

“Merupakan kerjasama antara rakyat dan pemerintah dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan dan mengembangkan hasil pembangunan, yang dalam konteks ini diasumsikan bahwa rakyat mempunyai aspirasi dan nilai budaya yang belum diakomodasikan dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian suatu program pembangunan”.

Sejalan dengan pendapat itu. Ndraha (1990:108) mengemukakan, bahwa :

“Partisipasi dilakukan baik dengan pola profesional maupun parsial. Partisipasi profesional yang dilakukan sepanjang proses pembangunan, mulai dari fase penerimaan informasi, fase perencanaan pembangunan, fase pelaksanaan pembangunan, fase penerimaan kembali hasil pembangunan, dan fase penilaian pembangunan. Sedangkan pada partisipasi parsial, keikutsertaan masyarakat hanya dilakukan pada satu beberapa fase saja”.

Partisipasi masyarakat adalah suatu usaha terencana untuk melibatkan masyarakat dalam proses pembuatan perencanaan, melaksanakan, membiayai dan menikmati hasil pembangunan serta untuk mencegah atau menyelesaikan konflik melalui komunikasi dua arah dan menguntungkan berbagai pihak yang terlibat, maka melalui berbagai cara, salah satunya menurut Bryant dan White dalam Ndraha (1987:105) digerakkan melalui :

1. Proyek pembangunan desa yang dirancang secara sederhana dan mudah dikelola oleh masyarakat;
2. Organisasi dan lembaga kemasyarakatan yang mampu menggerakkan dan menyalurkan aspirasi masyarakat;
3. Peningkatan peranan masyarakat dalam pembagunan.

Berlangsungnya partisipasi masyarakat merupakan kegiatan antara dua pihak, yakni pihak yang dibangkitkan untuk berpartisipasi yaitu masyarakat dan pihak yang membangkitkan yaitu pemerintah, jadi bukan kegiatan yang sepihak saja. Proses pemberdayaan masyarakat desa menurut Sadu Wasistiono (2003) ditentukan oleh dua faktor yakni faktor eksogen dan endogen. Faktor eksogen

adalah faktor-faktor yang berasal dari luar masyarakat desa, baik berupa kebijakan pemerintah, bantuan biaya, bantuan tenaga penyuluh dan lain sebagainya. Sedangkan faktor endogen adalah faktor dari dalam yang dapat berupa tata nilai, adat kebiasaan, sikap mental dan masyarakat itu sendiri dan lain sebagainya.

Keith R. Emrich yang dikutip Inayatullah dalam Suparjan dan Suyatno (2003:65) mengusulkan beberapa pedoman dalam penyusunan kebijakan yang berisi peningkatan partisipasi, yaitu :

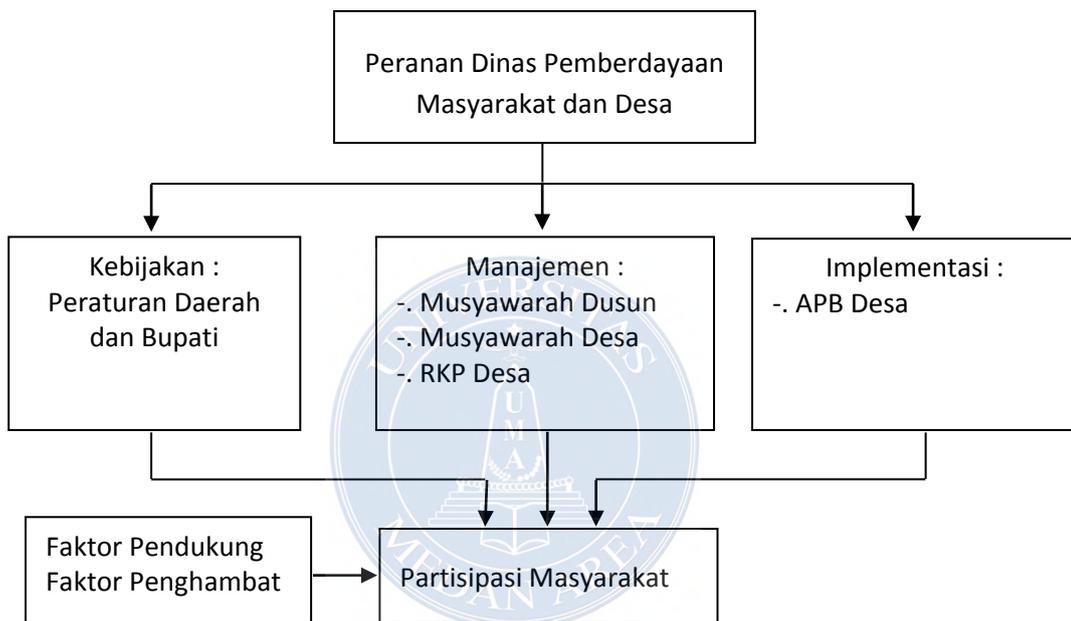
1. Partisipasi harus dimulai dari tingkat paling bawah yaitu mengikutsertakan kelompok-kelompok penduduk paling miskin di desa;
2. Partisipasi harus terjadi pada semua tahap proses pembangunan;
3. Suatu dukungan semata-mata bukanlah partisipasi;
4. Partisipasi harus mengandung isi berupa program-program nyata di bidang produksi dan distribusi;
5. Partisipasi harus mengubah loyalitas organisasi atau kelompok yang sudah ada;
6. Peningkatan partisipasi akan mengundang tantangan dari pihak pihak tertentu.

Bertolak dari uraian kerangka pemikiran di atas, berikut ini dapat dijabarkan alur pikir tentang peranan pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Dairi dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan melalui Anggaran Pendapatan

Belanja Desa (APB Desa) di Desa Silumoyah Kecamatan Siempat Nempu Hulu Kabupaten Dairi dapat digambarkan dalam gambar 1.1 berikut ini.

**Gambar 1.1**

**Kerangka Pemikiran**



*Sumber : Penulis*