

**PERANAN PEMERINTAH DESA DALAM PENINGKATAN
PARTISIPASI MASYARAKAT UNTUK PEMBANGUNAN
DAN GOTONG ROYONG BERDASARKAN
PP NO. 72 TAHUN 2005
(Studi Kasus Desa Brahrang Kecamatan Selesai Kabupaten Langkat)**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Tugas Akhir
Perkuliahhan Untuk Mendapatkan
Gelar Sarjana Hukum**

OLEH

AFNALISTA

NIM : 06 840 0092

BIDANG HUKUM ADMINISTRASI NEGARA



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2010**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 30/7/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)30/7/24



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MEDAN AREA
LEMBAR PENGESAHAN**

I. PENYAJI

Nama : Afnalista
NIM : 06.840.0092
Bidang : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
Judul Skripsi : PERANAN PEMERINTAH DESA DALAM
PENINGKATAN PARTISIPASI MASYARAKAT
UNTUK PEMBANGUNAN DAN GOTONG-
ROYONG BERDASARKAN PP NO.72 TAHUN
2005
(STUDI KASUS DESA BRAHRANG KECAMATAN
SELESAI KABUPATEN LANGKAT)

II. PEMBIMBING SKRIPSI

1. **Nama** : Zamzami, SH, MH
Jabatan : Pembimbing I
Tgl. Persetujuan :
Tanda Tangan :
2. **Nama** : Azizah, SH
Jabatan : Pembimbing II
Tgl. Persetujuan :
Tanda Tangan :

III. PANITIA MEJA HIJAU

Jabatan	Nama	Tanda Tangan
1. Ketua	Hj. Rahmaniari, SH, MHum	(.....)
2. Sekretaris	Hj. Jamillah, SH, MH	(.....)
3. Penguji I	Zamzami, SH, MH	(.....)
4. Penguji II	Azizah, SH	(.....)

Di setujui Oleh :

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Medan Area

Ketua Bidang Hukum
Administrasi Negara

UNIVERSITAS MEDAN AREA
Syafiquddin, SH, MHum

Zamzami, SH, MH

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MEDAN AREA
LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI**

Penulis

Nama : AFNALISTA

NIM : 06.840.0092

Bidang : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

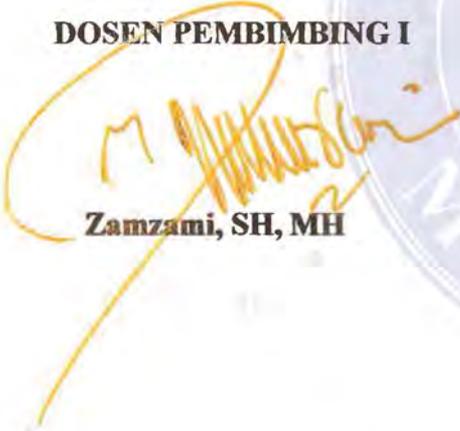
Judul Skripsi : PERANAN PEMERINTAH DESA DALAM PENINGKATAN PARTISIPASI MASYARAKAT UNTUK PEMBANGUNAN DAN GOTONG-ROYONG BERDASARKAN PP NO.72 TAHUN 2005

(STUDI KASUS DESA BRAHRANG KECAMATAN SELESAI KABUPATEN LANGKAT)

DI PERIKSA OLEH

DOSEN PEMBIMBING I

DOSEN PEMBIMBING II


Zamzami, SH, MH


Azizah, SH

DI SETUJUI OLEH

KETUA BIDANG HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS MEDAN AREA


ZAMZAMI, SH, MH

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 30/7/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)30/7/24

ABSTRAKSI

PERANAN PEMERINTAH DESA DALAM PENINGKATAN PARTISIPASI MASYARAKAT UNTUK PEMBANGUNAN DAN GOTONG ROYONG BERDASARKANPP NO. 72 TAHUN 2005 (Studi Kasus Desa Brahrang Kecamatan Selesai Kabupaten Langkat)

**OLEH
AFNALISTA
NIM : 06 840 0092
BIDANG HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

Pembangunan desa dilaksanakan melalui prakarsa dan pembangunan desa sangat ditentukan oleh partisipasi masyarakat itu sendiri. Dijelaskan pula bahwa pembangunan pedesaan/kelurahan merupakan prioritas utama untuk dapat meningkatkan penghasilan masyarakat, terutama bagi anggota masyarakat yang pendapatannya relatif rendah, yakni: buruh tani, petani penggarap, nelayan, pengrajin, pedagang kecil dan lain-lain. Meningkatnya penghasilan masyarakat, berarti kesejahteraan masyarakat semakin meningkat pula, sehingga dapat menimbulkan dampak positif, seperti meningkatnya tingkat pendidikan, kesehatan dan sebagainya. Pembangunan perekonomian masyarakat desa hanya akan terwujud jika pelaksanaannya mencerminkan keterpaduan antar unsur pemerintah sebagai pembina dan pembimbing, sedang unsur masyarakat sumber daya, prakarsa, swadaya dan partisipasi.

Adapun permasalahan yang diajukan adalah bagaimana aspek hukum peranan pemerintah desa dalam pelaksanaan pembangunan, bagaimana peranan Pemerintah desa dalam peningkatan partisipasi masyarakat guna melaksanakan pembangunan dan gotong royong dan bagaimana prospek peningkatan partisipasi masyarakat guna melaksanakan pembangunan dan gotong royong.

Setelah dilakukan pembahasan maka diketahui 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. 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. 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.

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis ucapkan kehadirat Allah SWT, karena berkat Rahmat dan Hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Skripsi ini penulis susun dengan judul “PERANAN PEMERINTAH DESA DALAM PENINGKATAN PARTISIPASI MASYARAKAT UNTUK PEMBANGUNAN DAN GOTONG ROYONG BERDASARKAN PP NO. 72 TAHUN 2005”, dan skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk menyelesaikan suatu pendidikan Strata 1, juga sekaligus untuk meraih gelar “Sarjana Hukum “ di Fakultas Hukum Universitas Medan Area”.

Didalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

- Bapak Syafaruddin, SH,MHum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Medan Area
- Bapak Zamzami, SH,MH, selaku Ketua Jurusan Hukum Administrasi Negara sekaligus Pembimbing 1 yang banyak memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan dan penyelesaian skripsi ini
- Ibu Azizah, SH, selaku Pembimbing II atas bimbingannya kepada penulis dalam menyelesaikan penyusunan skripsi ini
- Bapak Kepala Desa Asrama Padang Brahrang Kecamatan Selesai Kabupaten Langkat memberikan waktu dan tempat bagi penulis untuk melaksanakan penelitian dalam pengambilan data
- Para staff pengajar di Fakultas Hukum Universitas Medan Area
- Ayahanda Ganda Ginting dan Ibunda Suyersih R, kedua orang tua yang penulis

UNIVERSITAS MEDAN AREA
norman dan sayang yang telah bersusah payah membesarkan dan tiada hentinya

Mendoakan keberhasilan penulis serta semangat dan dukungan dalam menyelesaikan skripsi.

- Adik-adiku Andre Andika, Adinda Regitria dan Arya Ananda dan keluarga yang telah memberikan semangat dan dukungan dalam menyelesaikan skripsi ini.
- Tengku Dharma Hakim yang selalu setia menemani dan membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini serta atas semangat dan dukungan yang telah diberikan dalam menyelesaikan skripsi ini.
- Semua teman-teman seperjuangan di Fakultas Hukum Universitas Medan Area yang telah memberikan dukungan, saran dan kritik dalam penulisan skripsi ini.

Medan, September 2010

Penulis,

Afnalista
06.840.0092



DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	
KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Pengertian dan Penegasan Judul	3
B. Alasan Pemilihan Judul.....	5
C. Permasalahan.....	6
D. Hipotesa.....	7
E. Tujuan Penulisan	8
F. Metode Pengumpulan Data	8
G. Sistematika Penulisan.....	9
BAB II. DESA DALAM PERSPEKTIF PERATURAN	
PEMERINTAH NO. 72 TAHUN 2005	11
A. Pengertian Umum tentang Desa.....	11
B. Sejarah Pemerintahan Desa di Indonesia	13
C. Desa Sebagai Bagian Dari Sistem Administrasi Negara.....	17
D. Organisasi Pemerintahan Desa.....	20
BAB III. TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBANGUNAN DAN	
GOTONG ROYONG.....	26
A. Pengertian Partisipasi, Pembangunan dan Gotong Royong.	26

B. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan	37
C. Peranan Aparatur Desa Dalam Pembangunan.	42
BAB IV. PERANAN PEMERINTAH DESA DALAM MENINGKATKAN PARTISIPASI MASYARAKAT DI BIDANG PEMBANGUNAN DAN GOTONG ROYONG	44
A. Gambaran Umum Desa Brahrang Kecamatan Selesai Kabupaten Langkat	44
B. Aspek Hukum Peranan Pemerintah Desa Dalam Pelaksanaan Pembangunan	46
C. Peranan Pemerintah Desa Dalam Peningkatan Partisipasi Masyarakat Guna Melaksanakan Pembangunan dan Gotong Royong.....	53
D. Bentuk Hambatan-Hambatan Dalam Peningkatan Partisipasi Masyarakat Guna Melaksanakan Pembangunan dan Gotong Royong.	63
BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN.....	73
A. Kesimpulan	73
B. Saran.....	74

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

Pengalaman negara-negara maju dan Indonesia sendiri di masa lalu membuktikan, bahwa sistem penyelenggaraan negara dan pemerintahan secara sentralistis, *top-down*, dan seragam ternyata tidak efisien, tidak produktif, dan 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 lebih dari 350 etnis. Hasilnya (muaranya) adalah Indonesia meskipun sudah lebih dari 64 (enam puluh empat) tahun merdeka masih tetap menjadi negara-bangsa berkembang (miskin).

Melalui UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan 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

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

kebijakan, perencanaan, sampai implementasi dan pembiayaan dalam rangka 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/pedesaan. Untuk dapat mewujudkan tujuan tersebut, Pemerintah bersama-sama dengan masyarakat melaksanakan pembangunan di berbagai bidang: 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 prakarsa dan pembangunan desa sangat ditentukan oleh partisipasi masyarakat itu sendiri. Dijelaskan pula bahwa pembangunan

² *Ibidi.*, hal. 58.

pedesaan/kelurahan merupakan prioritas utama untuk dapat meningkatkan penghasilan masyarakat, terutama bagi anggota masyarakat yang pendapatannya relatif rendah, yakni: buruh tani, petani penggarap, nelayan, pengrajin, pedagang kecil dan lain-lain. Meningkatnya penghasilan masyarakat, berarti kesejahteraan masyarakat semakin meningkat pula, sehingga dapat menimbulkan dampak positif, seperti meningkatnya tingkat pendidikan, kesehatan dan sebagainya.

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

A. Pengertian dan Penegasan Judul

Skripsi ini berjudul **“Peranan Pemerintah Desa Dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Untuk Pembangunan dan Gotong Royong Berdasarkan PP No. 72 Tahun 2005 (Studi Kasus Desa Brahrang Kecamatan Selesai Kabupaten Langkat)”**.

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 skripsi ini.

- Peranan berarti : “hal-hal yang berhubungan dengan kewenangan, akibat

kedudukannya dan lain sebagainya”.³

- Pemerintah Desa diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diperbarui menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pada Bab XI pasal 200 s/d 216. Undang-undang ini berusaha mengembalikan konsep, dan bentuk Desa 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 yg 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.
- Untuk Pembangunan diartikan sebagai suatu kegiatan yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat

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

- 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.
- Studi Kasus Desa Brahrang Kecamatan Selesai Kabupaten Langkat adalah lokasi penelitian akan dilakukan.

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 dalam kegiatan pembangunan dan gotong royong di Desa Brahrang Kecamatan Selesai Kabupaten Langkat 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 yang memiliki tanggung jawab kepada Bupati melalui camat, sehingga dalam aspek otonomi yang dimiliki desa tersebut memiliki keterbatasan khususnya dalam menerapkan kebijaksanaan yang tidak bersentuhan dengan keputusan dan 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 pemerintahan desa dengan masyarakatnya sendiri
3. Kurangnya sumber daya yang dimiliki desa, sehingga dalam melakukan dan mengisi otonomi daerah desa dihadapkan pada permasalahan mendasar, yaitu kekurangan 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 penelitian ini, sekedar pembatasan pokok kajian dalam penulisan skripsi ini didasarkan pada permasalahan-permasalahan :

- a. Bagaimana aspek hukum 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 dan penelitian lapangan.

Adapun hypotesa 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 penyampai atau motivator pada pemerintahan 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 aparatur pemerintahan, apabila baik hubungan tersebut maka baik pula partisipasi masyarakat dan demikian pula sebaliknya.

E. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan penulisan ini adalah:

1. Karya tulis ini diharapkan dapat melengkapi tugas-tugas dan memenuhi syarat-syarat untuk mencapai Gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Medan Area.
2. Karya tulis ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumbangsih terhadap Almamater khususnya dalam upaya meningkatkan partisipasi masyarakat untuk kegiatan pembangunan dan gotong royong.
3. Tulisan ini diharapkan dapat menambah wawasan pengetahuan penulis, khususnya dalam hal-hal yang berhubungan dengan masalah pemerintahan desa.

F. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang akurat dan bersifat universal dalam penulisan skripsi ini, penulis melakukan metode pengumpulan data dengan mempergunakan metode, sebagai berikut :

1. 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 skripsi ini.

2. Metode Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Dengan metode ini penulis melakukan penelitian di Desa Brahrang Kecamatan Selesai Kabupaten Langkat dengan cara mengadakan wawancara terhadap para nara sumber tentang bahan-bahan yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini.

G. Sistematika Penulisan

Untuk sistematikanya penulisan skripsi ini, penulis membagi 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 Aparatur Desa Dalam Pembangunan.

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

Dalam bab ini dibahas tentang : Gambaran Umum Desa Brahrang Kecamatan Selesai Kabupaten Langkat, 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 disebut 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.

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 pimpinan 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 :

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.

1. Kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri.
2. Kelompok rumah diluar kota yang merupakan satu kesatuan.
3. Udik/dusun (daerah pedalaman sebagai lawan kota)

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

Penamaan atau istilah Desa, disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat seperti marga, nagari, kampung, 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 representatif terhadap Peraturan Desa dan APBD.

Susunan Organisasi Pemerintahan Desa atau disebut nama lain sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat dan perangkat desa. Perangkat Desa (Kepmendagri No. 64 Tahun 1999) bahwa perangkat desa terdiri dari unsur-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 dilaksanakan 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 dicabut dengan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Institusi pemerintahan terkecil (Desapraja) atau Desa yang ada di daerah harus diganti dan diseragamkan

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

menjadi desa, dengan dikeluarkannya Undang-undang Pemerintahan Desa tersebut. Institusi-institusi yang diseragamkan tersebut seperti *Nagari* di Sumatera Barat, *Pekon* di Lampung, *Marga* di Sumatera Utara, *Banua* di Kalimantan Barat, *Huta* atau *Kuta* di Sumatera Selatan atau *Kampung* di sejumlah daerah Kalimantan selanjutnya dihapuskan.

Selanjutnya, desa disebut sebagai suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat 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 Pemerintahan Desa, desa dibentuk dengan memperhatikan syarat-syarat luas wilayah, jumlah penduduk dan syarat-syarat lain yang ditentukan 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, diatur kembali oleh UU No. 32 Tahun 2004 dalam bab

tersendiri, yakni Bab XI yang meliputi pasal 93 sampai dengan pasal 111.

Undang-undang Pemerintah Daerah kemudian memberikan batasan tentang desa sebagai Desa atau yang disebut dengan nama lainnya, yaitu 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.

Menelusuri pengaturan aspek desa di dalam UU No. 32 tahun 2004 yang berkaitan dengan kekayaan maupun kewenangan desa, tidak dijelaskan apa saja yang menjadi kekayaan desa. Sebaliknya yang dijelaskan 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 disebutkan bahwa sumber pendapatan desa diantaranya 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-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah;
- c. Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten. Kewenangan desa tersebut selanjutnya diatur dengan peraturan

daerah. Dari sejumlah ketentuan di atas, belum dijelaskan 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 dikeluarkan 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 dibuat, dicantumkan di dalam 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 batasan 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 dijadikan perbandingan..⁷

Sebagaimana kita ketahui, hampir seluruh kabupaten yang mengatur tentang desa mengikuti pedoman yang dibuat oleh Mendagri tersebut dengan membuat 13 (tiga belas) perda yang berkaitan dengan desa. Pertanyaan kuncinya

⁷ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (KemPAN), *Desentralisasi, Pemerintahan Yang Baik dan Administrasi Kependudukan*, SFGG, Support Good Governance, Jakarta, 2004, hal. 1.

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 terjebak 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.

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

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 kenyataan praktek menunjukkan bahwa para pejabat pemerintahan/pimpinan negara sangat berkepentingan untuk mengembangkan perilaku administratif di dalam lapangan administrasi pemerintahan, sebagai salah satu sarana untuk mengatur 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, pengamatan tentang administrasi pemerintahan desa akan merupakan salah satu bagian yang penting di samping usaha melakukan 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 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. 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 sambilan saja.

Bila tiba masa panen maka pekerjaan sambilan 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 persaudaraan yang erat, yang biasa 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 timbullah 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 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 memimpin penyelenggaraan pemerintahan di desanya. Kepala desa bertanggung jawab terhadap pembangunan di desanya 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 di kota habis untuk dijadikan perumahan dan perindustrian.

Pembangunan desa dan masyarakatnya merupakan salah satu faktor pendukung dalam pembangunan daerah (sebagaimana disebutkan 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 memproduksi 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 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 materiil 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

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.

informal sehingga merupakan kekuatan autoaktivitas yang berdaya guna dan berhasil guna dalam memecahkan persoalan bersama warga desa yang 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 tradisional 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:

¹¹ Partnership For Governance Reform, *Implementasi Otonomi Desa di Sumatera Utara*, Medan,, hal. 43-44.

1. Tenaga kerja di desa (manusia dan hewan)
2. Substitusi 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
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, 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.

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

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

Intepretasi di atas dapat ditarik garis besarnya 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 tidak dianggap/diperhitungkan dalam perumusan serta penetapan kebijakan publik.

Untuk membedakan antara satu bentuk dengan lainnya, partisipasi dapat

¹³ M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992, hal. 22.

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

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 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) Kemitraan, 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 (Lewwellen 1995, Larrin 1994, Kiely 1995 dalam Tikson, 2005). Paradigma modernisasi mencakup teori-teori

¹⁵ *Ibid.*

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.

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 pen-dahuluhan 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. Ada pun 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 Kartasmita 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 system sosial, seperti politik, ekonomi, infrastruktur, pertahanan, pendidikan dan teknologi, kelembagaan, dan budaya. Portes mendefenisikan 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 sosial-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 di Kota Bulukumba. 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 telah memudar.

B. Partisipasi Masyarakat Dalam 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 otoritarianisme 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

¹⁶ Sondang P. Siagian, *Op.Cit.*, hal. 23.

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*

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.

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

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

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

¹⁸ Ibid., hal. 34.

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

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 propinsi 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 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.

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

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 tinggal.

B. Saran

1. Kiranya Pemerintah Desa Brahrang Kecamatan Selesai Kabupaten Langkat 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 kemudahan bagi masyarakat sebagai sarana perkreditan dan dalam kegiatan-kegiatan perekonomian lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

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 Asli, Bulat dan Utuh*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Moekijat, *Koordinasi (Suatu Tinjauan Teoritis)*, Mandar Maju, Bandung, 1994.
- Partnership For Governance Reform, *Implementasi Otonomi Desa di Sumatera Utara*, Medan.
- Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.
- Saloemoen Soeharyo dan Nasri Effendi, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, LAN, Jakarta, 2001.
- Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000.
- Suwignyo, *Administrasi Pembangunan Desa dan Sumber-Sumber Pendapatan Desa*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1996.
- Victor Situmorang dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, 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

