

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, dijelaskan dalam Pasal 1 bahwa, pembangunan desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa. Pada saat ini pemerintah lebih menitik sentralkan pembangunan di pedesaan. Pembangunan desa dilakukan berupaya untuk memberikan peningkatan kehidupan masyarakat, sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh masing-masing desa. Segala potensi yang ada di desa harus dikembangkan secara maksimal, baik dari potensi manusia maupun potensi alamnya agar pelaksanaan program pembangunan bisa tercapai. Hasil-hasil pembangunan diharapkan dapat dinikmati secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat. Perencanaan pembangunan dikatakan tepat sasaran apabila hasilnya bisa bermanfaat dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

Sebagai wujud kepedulian pemerintah terhadap pembangunan pedesaan yaitu dengan memberikan anggaran berupa Dana Desa (DD) dan Anggaran Dana Desa (ADD). Disebutkan dalam Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 1 Angka 8 bahwa Dana Desa (DD) adalah dana yang bersumber dari Anggaran dan Pendapatan Negara (APBN) yang

diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Sedangkan Alakosi Dana Desa (ADD) menurut Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh persen) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setelah dikurangi Dana Alokasi khusus. Namun, keberhasilan pembangunan tidak hanya ditentukan oleh sumber dana keuangan dan manajemen keuangan tetapi lebih banyak dipengaruhi oleh peran serta masyarakat. Oleh karena itu, pendekatan yang seharusnya dilakukan dalam merealisasikan DD dan ADD yaitu menggunakan pendekatan *bottom up*, namun dalam prakteknya seringkali lebih menggunakan pendekatan pembangunan berupa *top down*.

Perencanaan pembangunan dengan menggunakan pendekatan *bottom up* jauh lebih ideal dibandingkan pendekatan *top down* yang cenderung pada pihak pemerintah atasan (Pusat Provinsi dan Kabupaten) sehingga hasil dari pembangunan kurang memberikan manfaat kepada masyarakat. Konsep *bottom up* merupakan konsep yang menjadikan masyarakat sebagai subjek dengan melibatkan masyarakat secara langsung dalam proses pembangunan. Penerapan model ini memberikan peranan dan partisipasi masyarakat seluas-luasnya dalam setiap proses pembangunan. Menurut Agustino (2008:156) pendekatan *bottom up* berpangkal dari keputusan-keputusan

yang ditetapkan di level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami. Model pembangunan *bottom up* dapat mendorong masyarakat lapisan bawah atau usulan dari masyarakat itu sendiri, sehingga mereka ikut bertanggung jawab dan terlibat dalam setiap kegiatan pembangunan.

Pembangunan Desa sebenarnya sangat tergantung pada suatu usaha dan dukungan masyarakat yang tidak lepas dari program yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Salah satu yang harus dilakukan oleh masyarakat adalah ikut serta berpartisipasi. Partisipasi masyarakat menurut Isbandi Rukminto (2007:27) adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk mengetahui masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi. Sebenarnya yang mengetahui sepenuhnya tentang permasalahan, kebutuhan, serta potensi yang dimiliki di wilayahnya masing-masing adalah masyarakat. Sehingga masyarakat diharapkan bisa terlibat dalam setiap proses pembangunan di desa. Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa, partisipasi masyarakat adalah peran serta masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Peranan Pemerintah Desa adalah sebagai pemotivasi pada pelaksanaan pembangunan serta diharapkan bisa membangkitkan partisipasi masyarakat dalam menunjang keberhasilan pembangunan melalui kebijakan yang telah diimplementasikan serta dapat memberikan kesejahteraan kepada masyarakat. Melalui strategi Pemerintah Desa diharapkan dapat mengikutsertakan masyarakat dalam setiap proses pembangunan desa. Kegagalan pembangunan disebabkan salah satunya karena kurangnya pengawasan serta peran Pemerintah Desa dalam mengerakkan masyarakat untuk ikut berpartisipasi. Peranan Pemerintah Desa mencakup 3 peranan yakni peranan pemerintah desa sebagai inovator, sebagai motivator, dan sebagai fasilitator. Pada prinsipnya pembangunan harus dilakukan dengan bimbingan, pembinaan, bantuan, serta pengawasan pemerintah, sehingga apa yang diharapkan dapat terwujud dengan baik.

Strategi Pemerintah Desa untuk membangkitkan partisipasi masyarakat yaitu dengan membuat dan menetapkan akses masyarakat agar berperan dalam proses perencanaan pembangunan. Perencanaan pembangunan disusun melalui forum musyawarah, yaitu musrenbang atau musyawarah perencanaan pembangunan. Hal tersebut terdapat dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 80 menyatakan bahwa dalam penyusunan perencanaan pembangunan desa, pemerintah desa wajib menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan desa (Musrenbang). Perencanaan pembangunan desa yang dimaksud dalam pasal tersebut yaitu mewajibkan masyarakat untuk ikut serta di dalamnya.

Pemerintah Desa wajib menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan desa dengan melibatkan seluruh elemen masyarakat. Musrenbang desa dilaksanakan secara rutin pada waktu tertentu untuk membahas, menyusun, serta menyepakati Rencana Kerja Pembanguna Desa (RKP Desa) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa). Pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014, pada Pasal 116 Ayat 1 menyebutkan bahwa “Dalam meyusun RPJM Desa dan RKP Desa, pemerintah Desa wajib menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan desa secara partisipatif” dari pernyataan tersebut menunjukkan bahwa dalam menyusun perencanaan pembangunan desa yang didalamnya termuat RPJM Desa dan RKP Desa, Pemerintah Desa harus menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan dengan melibatkan pihak lembaga pemerintah, LSM maupun sektor swasta, serta masyarakat setempat.

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh *research gap* pada penelitian-penelitian terdahulu. Berdasarkan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Samaun et al. (2022) penelitian tersebut menunjukkan bahwa upaya Pemerintah Desa mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa yaitu melakukan pembinaan kepada masyarakat tentang proses pengambilan kebijakan dalam pembangunan, pengusulan rencana pembangunan melalui musyawarah desa, dan melibatkan masyarakat dalam pembangunan. Akan tetapi terdapat juga penelitian terdahulu yang

menunjukkan strategi yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dalam meningkatkan partisipasi yaitu dengan cara melakukan pembinaan terhadap masyarakat dalam bidang ekonomi, bidang hukum, bidang agama, bidang kesehatan, serta dalam bidang pelayanan seperti penelitian yang dilakukan oleh (Gustiman, 2021). Namun, berbeda halnya dengan penelitian yang dilakukan oleh Supriadi (2021) yang menunjukkan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat Kepala Desa menggunakan gaya kepemimpinan demokratis.

Penelitian yang dilakukan oleh Amarta Dwi Wulandari et al. (2022) menunjukkan bahwa sumbangan pikiran merupakan faktor yang sangat besar mempengaruhi partisipasi masyarakat karena dalam memberikan sumbangan pikiran masyarakat berpartisipasi sangat tinggi terutama dalam kegiatan perencanaan pembangunan. Berbeda halnya dengan Penelitian yang dilakukan oleh Sahputra (2021) yang menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan dipengaruhi oleh berbagai macam faktor baik yang sifatnya pendukung maupun penghambat, faktor pendukung karena adanya kesadaran dari masyarakat, sedangkan faktor penghambat karena adanya Dana Desa karna mampu mengurangi sifat gotong royong masyarakat.

Pada dasarnya masyarakat harus berperan didalam proses pembangunan, sehingga bisa mengungkapkan permasalahan dan kebutuhan mereka. Bentuk partisipasi masyarakat seperti gotong royong, musyawarah, mufakat adalah akar budaya bangsa, namun hal ini sudah tidak dilakukan

lagi karena partisipasi masyarakat semakin rendah. Sampai saat ini, partisipasi masyarakat masih sangat terbatas pada keikutsertaan terhadap program-program pembangunan desa. Masih rendahnya partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Desa disebabkan karena: *Pertama*, masih kurangnya kepedulian masyarakat dalam kegiatan yang diadakan oleh Pemerintah Desa. *Kedua*, masih rendahnya tingkat kemandirian dan kesadaran partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa. *Ketiga*, kurangnya perhatian Pemerintah Desa terhadap minimnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa.

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka dibutuhkan sebuah strategi dari Pemerintah Desa dalam mengembangkan partisipasi masyarakat, karena berbicara tentang partisipasi masyarakat bukan hanya tanggung jawab Kepala Desa tetapi merupakan tanggung jawab dari Pemerintah Desa. Pemerintah Desa perlu melakukan pembinaan kepada masyarakat dalam merencanakan dan melaksanakan serta menjaga program pembangunan yang telah dilaksanakan. Kesadaran dari masyarakat perlu terus diingatkan dan ditumbuhkan sehingga partisipasi dari mereka bisa terlaksana. Pemegang kendali serta penanggung jawab atas jalannya roda pemerintahan dan roda pembangunan di wilayah desa adalah Pemerintah Desa, sehingga Pemerintah Desa harus menyiapkan upaya atau strategi yang mampu mempengaruhi serta mendorong masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam proses pembangunan. Tugas besar dari Pemerintah Desa adalah mulai merangsang perubahan pola pikir dari masyarakat bahwa setiap

kebijakan dan program yang diambil oleh pemerintah adalah semata-mata bagi kesejahteraan rakyat yang dipimpinnya (Patasaka, 2015).

Penelitian Ini mencoba menemukan jawaban terutama strategi yang dilakukan Pemerintah Desa dalam mengembangkan partisipasi masyarakat terhadap pembangunan, akan dilakukan setelah penelitian lapangan, analisa data dan teori-teori yang relevan ini. Penelitian ini akan mengambil lokasi di Desa Lobuk Kecamatan Bluto, karena Desa Lobuk ditetapkan sebagai salah satunya dan pertama sebagai Desa Mandiri di Kabupaten Sumenep, Madura, Jawa Timur pada Tahun 2021. Lobuk merupakan desa terbaik dibandingkan desa lain. Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Kabupaten Sumenep, Moh Ramli mengatakan “bahwa selain menjadi pemenang lomba desa tahun ini, Desa Lobuk mempunyai kelebihan dibandingkan desa lain, mulai dari pengelolaan desa, pemberdayaan, BUMDes dan Pendapatan Asli Desa (PAD)”. Selain menetapkan Desa Lobuk sebagai Desa Mandiri, Pemerintah Kabupaten Sumenep juga menetapkan 54 Desa berstatus Desa Maju dan 275 desa lainnya berstatus sebagai Desa Berkembang (Jejak.co, 2021).

Desa Lobuk tidak akan mampu menjadi Desa Mandiri apabila tanpa dukungan dan partisipasi dari masyarakat untuk ikut terlibat dalam setiap proses pembangunan. Observasi awal yang dilakukan oleh peneliti menunjukkan bahwa Pemerintah Desa selalu melibatkan masyarakat dalam proses pembangunan, mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, sampai proses evaluasi. Bapak Moh. Sholeh yakni Kepala Desa Lobuk (2022)



mengatakan “sekitar 10% keterlibatan masyarakat dalam Musdus, Musdes, dan Musrenbang yang dihadari dari masyarakat dalam mengusulkan pendapat karena pembangunan tidak sertamerta dari Kepala Desa, tetapi apa yang menjadi kebutuhan dasar masyarakat dimasukkan pada RPJMDes (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa) dan kemudian diurai apa yang menjadi skala kebutuhan diprioritaskan terlebih dahulu”. Seperti contohnya pada program “Padat Karya Tunai” yaitu bentuk keterlibatan masyarakat yang secara ekonomi kurang, pemerintah desa bantu lewat pekerjaan dan mereka mendapatkan bayaran. Program Padat Karya Tunai yakni memberikan sumbangan ekonomi kepada masyarakat dengan bekerja dan masyarakat terlibat langsung seperti pembangunan jembatan, jalan, lampu jalan, dll. Masyarakat di Desa Lobuk sudah cukup terlibat dalam setiap proses pembangunan, meskipun demikian masih ada sebagian kecil masyarakat desa yang belum memiliki kesadaran untuk ikut berpartisipasi aktif dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah ataupun pembangunan desa.

Berdasarkan hasil observasi awal yang dilakukan peneliti permasalahan bentuk partisipasi masyarakat yang masih kurang di Desa Lobuk yaitu: *Pertama*, partisipasi masyarakat yang masih kurang seperti pada pemeliharaan proyek pembangunan yang ada di desa untuk terus menjaga dan melakukan perawatan terhadap hasil dari pembangunan agar terus berlanjut. Masih kurangnya kesadaran serta tanggung jawab dari masyarakat dan tidak mau dalam memelihara proyek dari pembangunan tersebut. *Kedua*, tidak adanya keterbukaan dari masyarakat yang tidak

langsung kepada Pemerintah Desa. Alasan dari masyarakat untuk tidak ikut berpartisipasi yaitu karena faktor mereka tidak mempunyai kemauan untuk ikut terlibat dalam setiap proses pembangunan, dan juga dari faktor latar belakang pendidikan. Mereka menganggap dan mengira bahwa jika mereka mengusulkan pendapat tidak akan diterima oleh Pemerintah Desa. Mereka tidak memahami bahwa Pemerintah Desa itu sifatnya terbuka atau transparansi. Masyarakat kadang menganggap balai hanya milik Kepala Desa dan Perangkat Desa saja, padahal balai sebagai tempat untuk pelayanan dan sebagai tempat menyampaikan aspirasi atau menyampaikan pendapat, tapi masyarakat tidak seperti itu yang hanya datang ketika mereka butuh saja baru datang ke balai. *Ketiga*, dalam pembentukan “Siskamling” masyarakat masih tidak mau untuk terlibat langsung dalam kegiatan siskamling tersebut. Padahal kegiatan tersebut untuk menjaga keamanan lingkungan dan untuk kepentingan mereka sendiri sehingga diadakan ronda dan dibuat piket, tapi sebagian dari masyarakat memang tidak mau dan merasa sudah aman.

Maka dari itu diperlukan strategi dari Pemerintah Desa dalam mengembangkan partisipasi masyarakat agar mereka bisa berperan dan berpartisipasi penuh serta terlibat langsung dalam mengusulkan kritik dan memberi masukan kepada Pemerintah Desa, sehingga apa yang masyarakat inginkan bisa dieksekusi oleh Pemerintah Desa. Sangat disadari bahwa partisipasi pada dasarnya adalah kerelaan, tetapi bagaimana dapat menyalurkan kerelaan tersebut apabila salurannya sendiri tidak jelas.

Betapapun besarnya niat seseorang untuk berpartisipasi apabila tidak ada saluran atau wadahnya, niat itu akan terpendam atau tersalurkan pada sasaran yang tidak tepat. Oleh karena itulah dibutuhkan adanya penggerak dan pembangkit partisipasi. Penggerak dan pembangkit partisipasi itu tentunya tidak datang dengan sendirinya, tetapi ditemukan, diciptakan, dan digerakkan oleh mereka yang peka terhadap permasalahan, mempunyai visi misi yang jelas, dan terampil dalam menyampaikan pemikirannya yaitu Pemerintah Desa. Pemerintah Desa sebagai wadah aspirasi masyarakat, semua permasalahan dan keinginan masyarakat ditampung untuk dicarikan solusinya.

Berdasarkan penjelasan diatas, peneliti tertarik untuk mengkaji dan melakukan penelitian dengan judul **“Strategi Pengembangan Partisipasi Masyarakat dalam Mewujudkan Pembangunan Desa Mandiri (Studi di Desa Lobuk Kecamatan Bluto)”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Pembangunan desa mandiri dapat diwujudkan dengan dukungan serta partisipasi masyarakat untuk ikut terlibat di setiap proses pembangunan. Oleh karena itu, perlu adanya strategi yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dalam mengembangkan partisipasi masyarakat agar masyarakat berperan dalam proses pembangunan, mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, serta proses evaluasi terhadap hasil dari pembangunan yang telah dilaksanakan.

Atas dasar permasalahan diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana Strategi Pengembangan Partisipasi Masyarakat dalam Mewujudkan Pembangunan Desa Mandiri di Desa Lobuk Kecamatan Bluto?”.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Keterlibatan masyarakat adalah salah satu kunci yang sangat penting dalam keberhasilan pembangunan Desa Mandiri. Masyarakat perlu terus diingatkan dan ditumbuhkan kesadaran serta tanggung jawab mereka untuk ikut berpartisipasi di setiap proses pembangunan. Pemerintah Desa harus memberi kesempatan masyarakat untuk berperan aktif sebagai upaya meningkatkan taraf hidup mereka.

Menjawab permasalahan diatas, maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah “Untuk Mengetahui Strategi Pengembangan Partisipasi Masyarakat dalam Mewujudkan Pembangunan Desa Mandiri di Desa Lobuk Kecamatan Bluto”.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan sebagai bahan pertimbangan bagi peneliti dan dapat memberikan informasi yang jelas mengenai strategi yang dilakukan pemerintah desa untuk mengembangkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan Desa Mandiri. Manfaat penelitian ini terbagi atas manfaat teoritis dan manfaat praktis, yaitu :

### 1) Manfaat Teoritis

- a. Peneliti ini diharapkan akan dapat memberi pemahaman, pengetahuan, dan gambaran utuh tentang partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa.
- b. Informasi yang dapat diungkapkan dari hasil penelitian ini dapat dijadikan pedoman bagi semua orang terutama yang konsentrasinya dalam hal peranan pemerintah desa untuk mengembangkan partisipasi masyarakat.
- c. Dengan adanya penelitian akan menambah khasanah ilmu pengetahuan bagi penulis khususnya dan institusi pendidikan pada umumnya tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam keberhasilan pembangunan di desa.

### 2) Manfaat Praktis

#### a. Bagi Peneliti

Manfaat yang didapat peneliti yaitu untuk mengaplikasikan teori-teori yang didapat selama di bangku perkuliahan dengan praktek sebenarnya di lapangan, serta menambah ilmu mengenai partisipasi masyarakat dan pemerintah desa dalam keberhasilan pembangunan.

#### b. Bagi Pemerintah Desa

Sebagai tolak ukur bagi Pemerintah Desa dalam menerapkan strategi pengembangan partisipasi masyarakat terhadap pembangunan di Desa Lobuk Kecamatan Bluto serta memberikan saran dan masukan kepada Pemerintah Desa untuk mengembangkan partisipasi masyarakat.

c. Bagi Masyarakat

Masyarakat dapat mengetahui peran mereka dalam proses pembangunan dan menumbuhkan kesadaran serta tanggung jawab masyarakat untuk berpartisipasi di setiap proses pembangunan di desanya.

d. Bagi Akademis

Manfaat yang diharapkan peneliti bagi dunia akademis adalah memberikan kontribusi bagi pengembangan Ilmu Administrasi Publik, khususnya pada konsentrasi Pemerintah Daerah serta sebagai referensi guna memberikan informasi bagi pihak yang berkepentingan terhadap penelitian dengan topik yang sama.

## 1.5 Sistematika Penulisan

### BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

### BAB II: TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORI

Bab ini menguraikan tentang tinjauan pustaka, penelitian terdahulu, *grand teori* dan teori pendukung, yaitu: administrasi publik, strategi, partisipasi masyarakat, pemerintah desa, pembangunan, dan desa mandiri.

### BAB III: METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini memaparkan tentang metode penelitian, yang berisi fokus penelitian, lokasi penelitian, sumber data, instrumen penelitian,

subjek penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisa data, serta keabsahan data.

**Bab IV: GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN**

Bab ini memaparkan tentang gambaran umum objek penelitian Desa Lobuk Kecamatan Bluto.

**Bab V: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini memaparkan hasil penelitian mengenai Strategi Pengembangan Partisipasi Masyarakat Dalam Mewujudkan Pembangunan Desa Mandiri (Studi di Desa Lobuk Kecamatan Bluto).

**Bab VI: PENUTUP**

Bab ini memaparkan tentang kesimpulan hasil penelitian dan saran dari peneliti.

