

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Partisipasi merupakan *"a voluntary process by which people including disadvantaged (income, gender, ethnicity, education) influence or control the affect them"* (Naryan,1995). Suatu proses keterlibatan masyarakat termasuk yang kurang beruntung baik dari segi penghasilan, gender, suku, maupun pendidikan dalam mempengaruhi pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupan mereka. *Participation is defined as mental and emotional involvement of a person in group situation which encourages him to contribute to group goals and share responsibility in them* (David dan Newstrom, 2005). Partisipasi didefinisikan sebagai keretelibatan mental dan emosional seseorang dalam situasi kelompok yang mendorongnya dalam berkontribusi pada suatu tujuan kelompok dan dapat bertanggung jawab. Partisipasi merupakan indikasi mengenai keterlibatan masyarakat dalam pembangunan. Keterlibatannya akan menumbuhkan kepercayaan pada program pembangunan, apalagi jika dilibatkan, mulai dari persiapan dan perencanaannya. Keterlibatannya akan memunculkan rasa memiliki terhadap proyek tersebut (Conyers, 1991: 154-155). Keterlibatan masyarakat dalam pembangunan, mulai dari kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pemeliharaan hasil pembangunan (Rahardjo, 2006).

Pembangunan partisipatif harus dimulai dengan masyarakat sebagai manusia yang memiliki aspirasi dan paling mengetahui tentang kebutuhannya. Masyarakat adalah pelaku utama pembangunan dan pemerintah daerah harus dapat memosisikan diri sebagai fasilitator untuk menciptakan suasana yang menunjang kegiatan masyarakat yang diharapkan dapat mendukung keberhasilan pembangunan desa. Definisikan pembangunan pedesaan (*rural development*) dapat diartikan sebagai *"the participation of people in a mutual learning experience involving themselves, their local resources, external change agents, and outside resources"* (Julius Nyerere dalam Syahyuti, 2006). Pembangunan di wilayah pedesaan diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan yang semakin

memantapkan ketahanan masyarakat dalam upaya meletakkan dasar dan landasan ekonomi, sosial, budaya, politik, keamanan dan ketahanan nasional. Untuk itu, pembangunan pedesaan diarahkan kepada kegiatan pengembangan secara terpadu dan menyeluruh dengan cara memperdayakan setiap komponen dimasyarakat dalam rangka meningkatkan pengembangan masing-masing desa. Dalam mewujudkan tujuan pembangunan desa dibutuhkan kesadaran dan partisipasi aktif dari seluruh masyarakat. Selain itu, juga diperlukan kebijakan pemerintah untuk mengarahkan serta membimbing masyarakat guna bersama-sama melaksanakan program pembangunan desa.

Keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan secara ideal bisa dimulai dari proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada dimasyarakat, kemudian pemilihan dan pengambilan keputusan mengenai alternatif solusi untuk menangani masalah. Selanjutnya terlibat dalam pelaksanaan mengatasi masalah serta proses mengevaluasi hasil yang sudah dilakukan (Adi, 2007). Pernyataan di atas sejalan dengan:

*That Good Corporate Governance (GCG) and good corporate culture (GCC) will be supporting factors for achieving good performance and concluded that Good Governance has a positive effect on public sector performance. The results showed that the better the Good Governance, the better the performance of local governments, otherwise bad Good Governance results in poor performance of local governments as well (Fimele, 2011).*

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan diharapkan dapat meningkatkan kemampuan setiap anggota masyarakat yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam program pembangunan. Karena partisipasi masyarakat dalam pembangunan didalamnya mencakup proses menentukan inisiatif dan mengalokasikan berbagai sumber sarana, guna keberhasilan proses pembangunan. Karenanya partisipasi masyarakatnya sebagai kesatuan sistem maupun individu, sangat integral dalam proses dinamika pembangunan. Secara prinsip pembangunan dimaksud guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera.

Partisipasi dapat diklarifikasikan menjadi partisipasi langsung dan partisipasi tidak langsung. Partisipasi langsung adalah partisipasi yang terjadi apabila individu mengadakan kegiatan tertentu dalam proses partisipasi.

Partisipasi ini terjadi apabila setiap orang dapat mengajukan pandangan, membahas pokok permasalahan, mengajukan keberatan terhadap keinginan orang lain atau terhadap ucapannya. Sedangkan partisipasi tidak langsung adalah partisipasi yang terjadi apabila individu mendelegasikan hak partisipasi pada orang lain (Sugiyah, 2008: 38).

Dilihat dari bentuknya partisipasi dibedakan menjadi fisik dan non fisik. Partisipasi fisik berupa keterlibatan masyarakat dalam kegiatan fisik seperti mendirikan yayasan untuk menyantuni anak kurang mampu, membantu pemerintah membangun gedung, dan menyelenggarakan perpustakaan, menyediakan buku, atau bentuk bantuan lainnya. Sedangkan partisipasi non fisik berupa keikutsertaan masyarakat dalam menentukan arah pendidikan nasional, menguatkan animo masyarakat untuk menuntut ilmu pengetahuan melalui pendidikan, sehingga pemerintah tidak mengalami kesulitan dalam memotivasi rakyat untuk bersekolah (Basrowi, 2009: 37).

Pelaksanaan pembangunan memerlukan dukungan sumber daya, dengan adanya pembangunan sumber daya, Indonesia akan mengalami peningkatan. Pemerintah memberikan dana desa (APBN) yang kemudian disalurkan ke setiap wilayah kabupaten/kota. Berdasarkan peraturan pemerintah nomor 60 tahun 2014, dana desa bersumber dari APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Pasal 19 ayat 1 dan 2 menjelaskan bahwa dana desa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Desa termuat dalam pasal 1 ayat 1 bahwa yang dimaksud dengan desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat. Pemerintahan desa merupakan penyelenggara urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat yang dipimpin oleh kepala desa dan dibantu oleh perangkat desa.

Saat menjalankan peran-perannya pemerintah tidak selalu berhasil. Secara sistematis malah sering terjadi kegagalan pemerintah (*government failure*).

Kegagalan pemerintah secara kolosal dapat disebut *colosal government failures*. Kegagalan pemerintah dapat dikelompokkan menjadi dua jenis yaitu *omossion failures* dan *commision failures* (Krueger, 1990). *Commision failures* misalnya pada BUMN yang ongkosnya mahal dan tidak efisien, ketidakefisienan dan pemborosan dalam program-program investasi pemerintah, kontrol pemerintah yang terlalu jauh dan mahal biayanya atas aktivitas sektor swasta, maupun defisit anggaran pemerintah yang disebabkan oleh defisit BUMN dan mendorong inflasi yang tinggi dengan konsekuensi lanjutannya adalah terhadap alokasi sumber daya, perilaku tabungan maupun alokasi investasi swasta. Sedangkan *failures of omossion* misalnya memburuknya fasilitas transportasi dan komunikasi yang menyebabkan naiknya biaya aktivitas sektor swasta maupun sektor publik, pemeliharaan *fixed nominal exchange rate* berhadapan dengan laju inflasi yang begitu cepat yang disokong dengan *exchange control* dan lisensi impor serta kegagalan memelihara fasilitas infrastruktur yang ada.

Keberhasilan pembangunan masyarakat desa dengan partisipasi dikatakan berhasil yaitu ketika pelaksanaan pembangunan desa tidak tergantung kepala aparat serta masyarakat yang menjadi objek atau subjek pembangunan. Keberhasilan tersebut tidak dapat tercapai hanya menyerahkan sepenuhnya kepada aparat yang terkait tanpa ada mitra yang bias mengetahui sepenuhnya kebutuhan masyarakat desa, oleh karena itu mustahil jika melakukan pembangunan tanpa melibatkan masyarakat sebagai subjek pembangunan tersebut sekaligus menjadi objek yang menikmati hasil-hasil pembangunan. Pembangunan desa disebut berhasil jika ada partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan, rasa tanggung jawab masyarakat terhadap pembangunan, kemampuan masyarakat desa untuk berkembang, dapat ditingkatkan atau ditumbuhkan, prasarana fisik dan lingkungan hidup serasi telah dapat dibangun dan dipelihara (Soedomo, 2019).

Proses pembangunan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 merujuk pada dua pola pendekatan yaitu membangun desa dan desa membangun, dalam hal ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan potensi ekonomi

lokal, pembangunan sarana dan prasarana, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan yang berkelanjutan. Alokasi penggunaan dana desa dibutuhkan untuk keberhasilan pembangunan desa menuju arah yang lebih baik. Pembangunan yang menggunakan dana desa berupa pembangunan fisik dan pemberdayaan masyarakat.

Cakupan partisipasi masyarakat dalam pembangunan cukup luas. Penelitian Prawitno (2011), menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa antara lain adalah partisipasi dalam bentuk ide atau pikiran, partisipasi dalam bentuk tenaga, partisipasi dalam bentuk materi dan partisipasi dalam mengevaluasi hasil pembangunan. Cakupan partisipasi tersebut terkait dengan faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam pembangunan diantaranya yaitu faktor internal yang terdiri dari faktor kesadaran masyarakat, faktor tingkat pendidikan masyarakat. Sedangkan faktor eksternal terdiri dari faktor pengarah pemerintah desa, faktor kesempatan atau peluang bagi masyarakat dan faktor fasilitas atau peralatan.

Perencanaan pembangunan akan tepat mengenai sasaran, terlaksana dengan baik dan bermanfaat hasilnya jika dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pembangunan haruslah dilaksanakan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (Kartasasmita, 1996). Pandangan ini menunjukkan asas demokrasi dalam konsep pembangunan nasional. Masyarakat perlu dilibatkan secara langsung bukan karena mobilisasi, melainkan sebagai bentuk partisipasi yang dilandasi oleh kesadaran.

Ketika melakukan perencanaan pembangunan, pelaksanaannya harus melibatkan semua masyarakat, mulai dari perencanaan, pelaksanaan hingga monitoring dalam pembangunan di tingkat daerah. Demi kelancaran pelaksanaan pembangunan, masyarakat harus ikut serta dalam pembangunan tersebut. Pemerintah perlu membina masyarakat dalam merencanakan apa yang dibutuhkan, melaksanakan program yang telah direncanakan, dan menjaga/melestarikan program yang telah dilaksanakan. Pelaku utama dalam pembangunan adalah masyarakat itu sendiri, sehingga pemerintah hanya berperan sebagai fasilitator. Semua kegiatan mulai dari perencanaan, pelaksanaan hingga

evaluasi, masyarakat lah yang berperan dan mempunyai hak dalam memberikan ide, dan pengambilan keputusan.

Penelitian Syamsi (2014), mengenai tahapan partisipasi masyarakat dalam penggunaan anggaran dana desa (Add) dimulai dari partisipasi dalam perencanaan pembangunan melalui musrenbang. Pada tahapan masyarakat terlibat dalam merencanakan pembangunan, bisa diwakili oleh pemangku kepentingan atau *stakholder* baik kepala dusun dan Rt, tokoh masyarakat, ketua karang taruna atau LSM. Melalui perwakilan tersebut mereka membawa inspirasi berdasarkan kebutuhan masing-masing dusun, Rt atau kelompok. Musrenbangdes sebagai ajang musyawarah untuk menentukan program pembangunan yang akan dilaksanakan untuk meberikan masukan dan inspirasi sesuai dengan kebutuhannya masing-masing.

Partisipasi dan pemberdayaan masyarakat melalui dana desa tercermin dalam hasil penelitian Chasanah, Rosyadi, dan Kurniasih (2017) dengan judul Implementasi Kebijakan Dana Desa di Desa Gumelem Kulon Kabupaten Banjarnegara. Mengemukakan bahwa implementasi dana desa belum berjalan secara optimal dikarenakan prioritas penggunaan dana desa yang seharusnya untuk pembangunan infrastruktur dan pemberdayaan masyarakat, baru fokus terhadap pembangunan infrastruktur saja. Penelitian serupa juga dilakukan oleh Agus (2017) mengemukakan pada tahun 2015, alokasi rata-rata per desa adalah USD 28.229, meningkat menjadi USD 42.009,38 pada tahun 2016 dan kemudian USD 68.623 pada tahun 2017. Meskipun sebagian besar desa menerima dana setiap tahun, dalam beberapa kasus seperti di Muna Barat, dana tidak diterima atau dicairkan selama tahun 2017. Hal ini disebabkan terjadinya pemekaran kabupaten, yang menyebabkan tertundanya pengoperasian dana tersebut.

Sedangkan penelitian Ruru, Kalangi, dan Budiarmo (2017) dengan judul Analisis Penerapan Alokasi Dana Desa (Add) dalam Upaya Meningkatkan Pembangunan di Desa Suwaan, Kecamatan Kalawat, Kabupaten Minahasa Utara. Menegaskan bahwa secara keseluruhan penerapan alokasi dana desa sudah sesuai dengan tujuan pada umumnya untuk meningkatkan pembangunan, baik fisik maupun nonfisik. Hasil penelitian dari Sofianto (2017) dengan judul Kontribusi

Dana Desa terhadap Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat di Kebumen dan Pekalongan mengemukakan bahwa pada umumnya masyarakat dan pemerintah desa merasa cukup terbantu karena dana desa memberikan sumbangan yang cukup berarti bagi pembangunan desa.

Namun hasil penelitian Sari, dkk (2015), terkait Pengelolaan Alokasi Dana Desa dalam Perspektif Pemberdayaan Masyarakat menyebutkan bahwa masyarakat kurang mendapat sosialisasi mengenai Alokasi Dana Desa (ADD), sehingga membuat pemahaman warga terhadap Alokasi Dana Desa (ADD) juga sangat kurang. Hal ini tentunya akan berakibat pada sulitnya mengajak warga untuk berpartisipasi di dalam pelaksanaan Alokasi Dana Desa (ADD) maupun di dalam pengawasan selama masa pelaksanaannya. Dengan kurangnya pemahaman warga akan Alokasi Dana Desa (ADD) maka warga juga akan sulit memahami tugasnya dalam turut berperan serta dalam pelaksanaan pengalokasian dana desa. Hal ini menyebabkan rendahnya pemberdayaan yang melibatkan masyarakat.

Mengenai hal tersebut memunculkan permasalahan yang menarik untuk dikaji yang berkaitan dengan Partisipasi Masyarakat desa. Oleh karena itu, penelitian mengenai hal tersebut penting untuk dilakukan, dengan mengamati partisipasi masyarakat yang selama ini dilaksanakan, apakah masyarakat desa Kauman sudah berpartisipasi dalam pemanfaatan dana desa guna pembangunan sarana fisik, maka peneliti tertarik untuk mengambil judul penelitian: “Partisipasi Masyarakat dalam Pemanfaatan Dana Desa Guna Pembangunan Sarana Fisik studi kasus di Desa Kauman Kecamatan Widodaren Kabupaten Ngawi”.

Penelitian ini memiliki relevansi dengan Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan yang menimbang ilmu di perguruan tinggi Muhammadiyah, dimana salah satu tujuan dari prodi pendidikan pancasila dan kewarganegaraan di Universitas Muhammadiyah Surakarta yaitu menghasilkan guru bidang studi pendidikan pancasila dan kewarganegaraan serta ketatanegaraan yang profesional. Prodi PPKn juga mengajarkan dalam bermasyarakat sehingga bisa mengembangkan ilmunya dalam pengabdian masyarakat. Adanya mata kuliah otonomi daerah dan pemerintahan desa yang mengajarkan mahasiswanya untuk bermasyarakat yang terlibat langsung dalam proses pelaksanaan

pembangunan sarana fisik yang ada didesa. Kaseya dan Kihonge (2016) menjelaskan bahwa:

*That civic education plays a major role on the effectiveness of public participation in the County Government. When the residents are enlightened on their rights of participation in the affairs of the County Government, they tend to participate more and demand for their rights. It is evident from the findings that civic education has been conducted in the County as 68.5 percent of the County residents confirmed having participated in the civic education forums. The civic education forums are mostly conducted by Civil Society Organizations and the County Government.*

Hal ini menunjukkan bahwa PPKn ikut andil dan aktif dalam rangkaian kegiatan pembangunan di desa. Oleh karena itu, partisipasi mahasiswa dan masyarakat merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan dari program pembangunan maupun pengembangan masyarakat pedesaan. Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dipandang cukup menarik dan penting untuk melakukan penelitian tentang “Partisipasi Masyarakat dalam Pemanfaatan Dana Desa guna Pembangunan Sarana Fisik Studi Kasus di Desa Kauman Kecamatan Widodaren Kabupaten Ngawi.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas timbul permasalahan yang menarik untuk diteliti, yaitu:

1. Bagaimana Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pemanfaatan Dana Desa guna Pembangunan Sarana Fisik di Desa Kauman Kecamatan Widodaren Kabupaten Ngawi?
2. Bagaimana Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Pemanfaatan Dana Desa guna Pembangunan Sarana Fisik di Desa Kauman Kecamatan Widodaren Kabupaten Ngawi?
3. Bagaimana partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemanfaatan Dana Desa guna Pembangunan Sarana Fisik di Desa Kauman Kecamatan Widodaren Kabupaten Ngawi?

4. Bagaimana Partisipasi Masyarakat dalam Pemeliharaan Hasil Pemanfaatan Dana Desa guna Pembangunan Sarana Fisik di Desa Kauman Kecamatan Widodaren Kabupaten Ngawi?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini pada partisipasi masyarakat dalam perencanaan pemanfaatan dana desa guna pembangunan sarana fisik adalah:

1. Untuk Mendeskripsikan Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pemanfaatan Dana Desa guna Pembangunan Sarana Fisik di Desa Kauman Kecamatan Widodaren Kabupaten Ngawi.
2. Untuk Menggambarkan Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Pemanfaatan Dana Desa guna Pembangunan Sarana Fisik di Desa Kauman Kecamatan Widodaren Kabupaten Ngawi.
3. Untuk Mendeskripsikan partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemanfaatan Dana Desa guna Pembangunan Sarana Fisik di Desa Kauman Kecamatan Widodaren Kabupaten Ngawi.
4. Untuk Menggambarkan Partisipasi Masyarakat dalam Pemeliharaan Hasil Pemanfaatan Dana Desa guna Pembangunan Sarana Fisik di Desa Kauman Kecamatan Widodaren Kabupaten Ngawi.

### **D. Manfaat Penelitian**

Setiap penelitian diharapkan memiliki manfaat. Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis
  - a. Mendapatkan tambahan wawasan tentang partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dana desa guna pembangunan sarana fisik.
  - b. Menambah wawasan dan mengembangkan penelitian sebelumnya yang sudah ada.
  - c. Hasil kajian ini dapat dijadikan sebagai dasar untuk kegiatan penelitian berikutnya yang sejenis.

## 2. Manfaat praktis

### a. Bagi masyarakat:

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dana desa guna pembangunan sarana fisik.
- 2) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan bagi masyarakat desa mengenai pemanfaatan dana desa guna pembangunan sarana fisik.

### b. Manfaat bagi pemerintah desa:

- 1) Mempermudah bagi pemerintah desa dalam pengambilan keputusan sebagai pedoman program partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dana desa guna pembangunan sarana fisik.
- 2) Mengetahui partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dana desa guna pembangunan sarana fisik.

### c. Manfaat bagi desa:

- 1) Meningkatkan kemajuan desa.
- 2) Mengarahkan bagi terwujudnya desa yang sejahtera.