

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Peranan

Peranan mencakup tiga hal, yaitu 1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat; 2. Peranan merupakan suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat; 3. Peranan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur *social* masyarakat. Peranan yakni sebagai tuntutan yang diberikan secara struktural (norma-norma, harapan, larangan, dan tanggung jawab), dimana didalamnya terdapat serangkaian tekanan dan kemudian yang menghubungkan, membimbing, dan mendukung fungsinya dalam organisasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, pemerintah desa diberi kewenangan sangat besar. Pemerintah desa bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat yang ada di desa tersebut. Secara eksplisit menjelaskan bahwa pemerintah desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pemerintah desa sebagaimana dimaksud adalah Kepala Desa yang dibantu oleh perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, dengan kata lain bahwa pemerintah desa adalah Kepala Desa dan yang dibantu oleh perangkat desa.

Perangkat desa yang dimaksud adalah sekretaris desa, unsur kewilayahan, dan pelaksana teknis.

Kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Lembaga Kemasyarakatan (LPMD) merupakan unsur penggerak pembangunan dan pemberdayaan masyarakat yang diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, ketiga lembaga tersebut harus terus bersinergi, membangun kekuatan dan kerja sama secara harmonis dan secara terus menerus. Desa mempunyai arti penting dalam mengamankan dan menegakkan pilar-pilar kebangsaan yang utama yaitu Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)⁸.

B. Peran Kepemimpinan Kepala Desa

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, dalam struktur organisasi pemerintahan desa,

“Kepala Desa adalah pemimpin Pemerintah Desa ter tinggi yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat desa. Kepala Desa diangkat dan dilantik oleh bupati melalui pemilihan langsung oleh penduduk desa warga negara Republik Indonesia dengan masa jabatan 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya”.

⁸ Sakti Budhi Astuti AS, dan M.A.Cakra Diharja, “Peranan Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Desa”, <http://pep3d.jabarprov.go.id/index.php/berita/artikel/77-peranan-partisipasi-masyarakat-dalam-perencanaan-pembangunan-desa>, Diakses 8 April 2017 Pukul : 03.00

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, peran didefinisikan sebagai seperangkat tingkat yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat. Sedangkan peranan adalah bagian dari tugas yang harus dilaksanakan oleh orang tersebut. Jadi dapat dikatakan bahwa peran yang dijalankan oleh individu tersebut berkaitan erat dengan posisi atau kedudukannya dalam suatu bentuk sistem sosial tertentu. Peranan lebih banyak menunjuk pada fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses atau dengan kata lain peran merupakan wujud dari penyesuaian diri terhadap kedudukan atau posisi yang dimiliki dalam suatu sistem sosial tertentu. Sehingga proses pelaksanaan peran tersebut menjadikan pelaku tersebut menjalankan suatu fungsi tertentu. Indikator yang dapat digunakan untuk mengetahui tingkat kejelasan peran, yaitu :

1. Adanya kepastian akan kewenangan yang dimiliki;
2. Tingkat kepastian akan sasaran dan tujuan dari pekerjaan;
3. Adanya rasa tanggung jawab atas suatu pekerjaan;
4. Tingkat kepastian pembagian waktu kerja;
5. Tingkat ketepatan pembagian waktu kerja;
6. Adil tidak nya beban kerja dan volume kerja yang harus dikerjakan;
7. Tingkat kejelasan mengenai pelaksanaan tugas yang diberikan oleh atasan.

Konsepsi peranan merupakan kunci integritas orang dengan organisasi. Orang dan organisasi bertemu melalui peranan. Organisasi mempunyai struktur dan sasarannya sendiri. Demikian pula, orang

mempunyai kepribadian dan kebutuhannya (motivasi). Ini semua berinteraksi, dan diharapkan akan sedikit banyak berintegrasi di dalam peran.

Peran juga merupakan suatu konsepsi sentral dalam motivasi kerja. Begitupun dalam pembangunan desa, kepala desa sebagai pemimpin desa (secara formal) mempunyai peran penting dalam menentukan keberhasilan pembangunan di desa nya. Kepala Desa adalah Wakil Desa yang ditunjuk secara formal dan dipercaya oleh pemerintah serta masyarakat desa untuk menjalankan tugas maupun fungsinya sebagai pucuk pimpinan organisasi pemerintahan desa.

Kepala Desa sebagai Wakil Pemerintah di desa yang bersangkutan adalah penguasa tunggal dalam arti :

1. Memimpin pemerintahan desa;
2. Mengkoordinasikan pembangunan desa;
3. Membina kehidupan masyarakat di segala bidang.

Kepala desa sebagai bagian integral pembangunan desa, memegang tugas yang lebih besar termasuk tanggung jawab kepada masyarakat desa dibanding pemerintah atasan yang memberi tugas dan wewenang. Sebagai bagian integral dari pembangunan desa, kepala desa tak terlepas dari pemerintahan desa sebagai organisasi tempat ia bekerja dan menjalankan perannya. Dalam 2 (dua) konsepsi peran yang telah dikemukakan diatas, kepala desa juga berinteraksi dengan organisasinya yaitu pemerintahan desa. Kepala desa harus dapat mengintegrasikan antara kepribadian dan kebutuhannya dengan struktur dan sasaran pemerintahan desa. Hal ini penting

dilakukan untuk menjamin peran yang dilakukan oleh kepala desa tersebut terlaksana dengan baik dan sesuai dengan keinginan serta kebutuhan masyarakat desa⁹.

Secara eksplisit Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa yaitu mengatur empat tugas utama Kepala Desa yaitu: (i) Menyelenggarakan pemerintahan desa, (ii) Melaksanakan pembangunan desa, (iii) Melaksanakan pembinaan masyarakat desa; dan, (iv) Memberdayakan masyarakat desa. Dengan tugas yang diberikan, Kepala Desa diharapkan bisa membawa desa ke arah yang diharapkan oleh Undang-Undang ini¹⁰.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa Pasal 14 ayat 1 yaitu kepala desa mempunyai wewenang menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Pelaksanakan tugasnya kepala desa mempunyai wewenang memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD, mengajukan rancangan peraturan desa, menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD, menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APBDes untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD, membina kehidupan masyarakat desa, membina perekonomian desa, mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif, mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan

⁹ Darmini Roza & Laurensius Arliman, 2017, "*Peran Badan Permusyawaratan Desa di dalam Pembangunan Desa dan Pengawasan Keuangan Desa*", Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, Volume 4 Nomor 3.

¹⁰ Republik Indonesia, *UU No.6 tentang Desa Tahun 2014* Pasal 26 ayat 1

melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan¹¹.

Dengan peran yang dijalankannya, kepala desa dapat berinteraksi dengan pemerintahan desa. Kepala desa adalah bagian dari pemerintahan desa dan memegang tugas dan kewajiban untuk kelangsungan dan keberhasilan pemerintahan desa. Kepala desa menempati posisi strategis yang bukan saja mewarnai melainkan juga menentukan ke arah mana suatu desa tersebut akan dibawa. Kepala desa menjadi penting peranannya karena dia lah yang bertugas untuk memimpin dan menggerakkan partisipasi masyarakat dalam mempercepat pembangunan desa¹².

Kepemimpinan seperti dikatakan bahwa merupakan kemampuan seseorang dalam mempengaruhi orang lain dalam mencapai apa yang diinginkannya. Sehingga proses mempengaruhi itu harus dimiliki oleh seorang figur kepala desa dalam menjalankan roda pemerintahannya. Oleh sebab itu, Menurut B.H. Raven mendefinisikan pemimpin sebagai “seseorang yang menduduki suatu posisi di kelompok itu sesuai dengan ekspektasi peran dari posisi tersebut dan mengkoordinasi serta mengarahkan kelompok untuk mempertahankan diri serta mencapai tujuan”. Sehingga seorang kepala desa harus tegas dan berwibawa agar orang yang dipengaruhinya dapat menaruh hormat sebagai panutan dalam kehidupannya di desa. Seperti yang dikatakan D.O. Sears menyatakan bahwa pemimpin adalah seseorang yang memulai suatu tindakan, memberi arah, mengambil keputusan, menyelesaikan

¹¹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa Pasal 14 ayat 1

¹² Agus Sudrazat, *Op.Cit*

perselisihan diantara anggota kelompok, memberi dorongan, menjadi panutan, dan berada di depan dalam aktivitas-aktivitas kelompok¹³.

Disamping itu kita perlu memahami dan mengetahui seni-seni dalam memimpin itu sendiri sehingga kita bisa paham dan mengerti model dalam kepemimpinan seseorang dalam memimpin orang atau kelompok yang dipimpinya. Karena dalam proses kepemimpinan tidak terlepas dari gaya kepemimpinan seseorang dalam mempengaruhi kelompok atau orang yang mendapat pengaruh tersebut¹⁴.

Jadi kepemimpinan kepala desa juga harus mampu memiliki ciri khas memimpin sesuai kondisi ruang dalam pola kehidupan serta kultur yang berlaku didaerah kepemimpinannya.

Ada pun beberapa model atau gaya kepemimpinan yang dapat dipakai sebagai bahan pandangan dan mengetahui model, seni atau gaya kepemimpinan seorang kepala desa sebagai berikut¹⁵:

1. Gaya Demokrasi dalam Kepemimpinan Pemerintahan

Gaya demokrasi dalam kepemimpinan pemerintahan adalah cara dan irama seseorang pemimpin pemerintahan dalam menghadapi bawahan dan masyarakatnya dengan memakai metode pembagian tugas dengan bawahan, begitu juga antara bawahan dibagi tugas secara merata dan adil, kemudian pemilihan tugas tersebut dilakukan secara terbuka,

¹³ Wirjana R. Bernadine MSW dan Supardo Susilo, *Kepemimpinan (Dasar- Dasar dan Pengembangannya)*, Andi, Yogyakarta, 2005, hal.4

¹⁴ Ida Syafriyani, 2016, "Peran Kepala Desa dalam Pembangunan (Studi Akselerasi Percepatan Pembangunan desa)", Ilmu Sosial dan Ilmu Politi, Volume 10 Nomor 2.

¹⁵ Inu Kencana Syafii, *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, PT.Refika Aditama, Bandung, 2003, hal.7

antara bawahan dianjurkan berdiskusi tentang keberadaannya untuk membahas tugasnya, baik bawahan terendah sekali pun boleh menyampaikan saran serta diakui haknya, dengan demikian dimiliki persetujuan dan konsesus atas kesepakatan bersama;

2. Gaya Birokrasi dalam Kepemimpinan Pemerintahan

Gaya birokrasi dalam kepemimpinan pemerintahan adalah cara dan irama seseorang pemimpin pemerintahan dalam menghadapi bawahan dan masyarakatnya dengan memakai metode tanpa pandang bulu, artinya setiap bawahan harus di perlakukan sama disiplinnya, spesialisasi tugas yang khusus, kerja yang ketat pada aturan (*rule*), sehingga kemudian bawahan menjadi kaku tetapi sederhana (*zakelijk*)¹⁶.

Dalam kepemimpinan pemerintahan seperti ini segala sesuatunya dilakukan secara resmi di kantor pada jam dinas tertentu dan dengan tata cara formal, pengaturan dari atas secara sentralistis, serta harus berdasarkan logika bukan perasaan (*irrational*), taat dan patuh (*obedience*) kepada aturan (*dicipline*) serta terstruktur dalam kerja;

3. Gaya Kebebasan dalam Kepemimpinan Pemerintahan

Gaya kebebasan dalam kepemimpinan pemerintahan adalah cara dan irama seseorang pemimpin pemerintahan dalam menghadapi bawahan dan masyarakatnya dengan memakai metode pemberian

¹⁶ Hermansyah, 2015, "Peran Kepala Desa dalam Pelaksanaan Pembangunan Kecamatan Tana Lia Kabupaten Tana Tidung", Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Volume 3 Nomor 2.

keleluasaan pada bawahan seluas-luasnya, metode ini di kenal juga dengan (*Laissez Faire*) atau (*liberalism*).

Dengan begitu dalam gaya ini setiap bawahan bebas bersaing dalam berbagai strategis ekonomi, politik, hukum, dan administrasi. Jadi pimpinan pemerintahan memberikan peluang besar pada kegiatan organisasi. Hal ini hanya cocok pada daerah yang sudah modern dengan pola pikir bisa dipertanggung jawabkan, tetapi bila di daerah tradisional akan membuat masyarakat semakin berada di dalam keterbelakangan¹⁷;

4. Gaya Otokratis dalam Kepemimpinan Pemerintahan

Gaya otokratis dalam kepemimpinan pemerintahan adalah cara dan irama seseorang pemimpin pemerintahan dalam menghadapi bawahan dan masyarakatnya dengan memakai metode paksaan kekuasaan (*coercive power*).

Cara ini cocok untuk mempercepat waktu dikalangan milliter, karena itu diterapkan sistem komando dengan *one way traffic* dalam komunikasi pemerintahannya sehingga efektif hasilnya. Tetapi sangat berakibat fatal bagi daerah-daerah yang sudah maju karena ketakutan bawahan hanya ketika pemimpin pemerintahan sedang memiliki kekuasaan saja.

Dengan melihat dari gaya kepemimpinan ini dapat dijadikan suatu pandangan seperti telah dikatakan sebelumnya. Dimana seorang pemimpin yaitu kepala desa selaku pemimpin yang memimpin

¹⁷Sirajuddin Saleh & Hariati, 2016, "*Peran Kepala Desa Sebagai Administrator Pembangunan di Desa Moncongloe Kecamatan Moncongloe Kabupaten Maros*", Ilmu Sosial, Volume 2 Nomor 2.

masyarakat desanya, dalam mencapai tujuan pembangunan maka, ia juga harus mampu memainkan peranan serta memiliki model atau gaya kepemimpinan yang sesuai dengan kondisi desanya. Untuk itu selain gaya kepemimpinan, kita juga harus tahu tugas dan tanggung jawab seorang kepala desa agar dalam kepemimpinannya, ia dapat menjalankan tugas dan tanggung jawabnya sesuai aturan yang berlaku. Dengan melihat Undang-Undang yang baru yaitu Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa yang mana dengan jelas dijabarkan tugas dan tanggung jawab seorang kepala desa. Kepala desa adalah seorang pemimpin di desa, dimana ia mempunyai hak penuh dan sebagai tokoh yang sangat berperan penting dalam sendi-sendi kehidupan warganya dalam proses pertumbuhan pembangunan di desa¹⁸. Sesuai dengan Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa maka dikatakan pasal 26, 27, 28,29 dan 30 sebagai berikut :

Pasal 26

- (1) Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berwenang :
 - a. Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
 - b. Mengangkat dan memberhentikan Perangkat Desa;

¹⁸ Fransiskus Ance, *Op.Cit*

- c. Memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan Aset Desa;
- d. Menetapkan Peraturan Desa;
- e. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- f. Membina kehidupan masyarakat Desa;
- g. Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- h. Membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
- i. Mengembangkan sumber Pendapatan Desa;
- j. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- k. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
- l. Memanfaatkan teknologi tepat guna;
- m. Mengkoordinasi pembangunan desa secara partisipatif;
- n. Mewakili desa di dalam dan diluar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan; dan
- o. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

(3) Dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1),

Kepala Desa berhak:

- a. Mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
 - b. Mengajukan rancangan Peraturan Desa;
 - c. Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
 - d. Mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan dan;
 - e. Memberikan mandat pelaksanaan tugas kewajiban lainnya kepada Perangkat Desa.
- (4) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berkewajiban:
- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
 - b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
 - c. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
 - d. Menaati dan menegakkan Peraturan Perundang-Undangan;
 - e. Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;

- f. Melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- g. Menjalin kerja sama dan mengkoordinasi seluruh pemangku kepentingan di Desa;
- h. Menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
- i. Mengelola keuangan dan Aset Desa;
- j. Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;
- k. Menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;
- l. Mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;
- m. Membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
- n. Memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan Desa;
- o. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
- p. Memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

Pasal 27

Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 26, Kepala Desa wajib :

- a. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota;

- b. Menyampaikan laporan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota;
- c. Memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintah secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan
- d. Memberikan dan/atau menyebar informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat desa setiap tahun anggaran.

Pasal 28

- (1) Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis;
- (2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

Pasal 29

Kepala Desa dilarang:

- a. Merugikan kepentingan umum;
- b. Membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu;
- c. Menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya;
- d. Melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu;

- e. Melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat desa;
- f. Melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- g. Menjadi pengurus partai politik;
- h. Menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang;
- i. Merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam Peraturan Perundangan-Undangan;
- j. Ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah;
- k. Melanggar sumpah/janji jabatan; dan
- l. Meninggalkan tugas selama 30 (tiga puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggung jawab kan.

Pasal 30

- (1) Kepala Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis;

- (2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian¹⁹.

C. Pengertian Perencanaan

Dalam pelaksanaan pembangunan perencanaan merupakan proses penting untuk mencapai hasil yang diinginkan, perencanaan pembangunan desa merupakan hal penting yang harus dilakukan oleh pemerintahan desa, dan wujud dari visi misi kepala desa terpilih yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes), serta suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia, dengan syarat sebagai berikut²⁰ :

1. Harus memiliki, mengetahui, dan memperhitungkan;
2. Tujuan akhir yang dikehendaki;
3. Sasaran-sasaran dan prioritas untuk mewujudkan
(yang mencerminkan pemilihan dari berbagai alternatif);
4. Jangka waktu untuk mencapai sasaran tersebut;
5. Masalah-masalah yang dihadapi;
6. Modal atau sumber daya yang akan digunakan serta pengalokasiannya;
7. Kebijakan-kebijakan untuk melaksanakan;
8. Adanya orang, organisasi, atau badan pelaksanaannya;

¹⁹ Republik Indonesia, *UU No.6 tentang Desa Tahun 2014*, Pasal 26,27,28,29, dan 30

²⁰ Wayan Mahayana, 2013, "*Peran Kepala Desa dalam Meningkatkan Pembangunan Desa di Desa Bumi Rapak Kecamatan Kaubun Kabupaten Kutai Timur*", Ilmu Pemerintahan, Volume 1 Nomor 1.

9. Mekanisme pemantauan, evaluasi dan pengawasan pelaksanaan.

Dalam pelaksanaan proses perencanaan tersebut kepala desa harus melibatkan masyarakat sebagai subyek pembangunan, proses yang melibatkan masyarakat ini, mencakup dengan pendapat yang dilakukan secara terbuka dengan jumlah besar warga negara yang mempunyai kepedulian, dimana dengan pendapat ini disusun dalam suatu cara untuk mempercepat para individu, kelompok kepentingan dan para pejabat memberikan kontribusi mereka kepada pembuatan desain dan redesain kebijakan dengan tujuan mengumpulkan informasi sehingga pembuat kebijakan bisa membuat kebijakan lebih baik²¹.

Dengan partisipasi tersebut maka perencanaan menjadi semakin baik, aspirasi masyarakat semakin tertampung sehingga tujuan dan langkah yang diambil oleh pemerintah desa semakin baik dan sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Perencanaan adalah menetapkan suatu tujuan dan memilih langkah-langkah yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut²².

Dalam ketentuan umum Permendagri 114 Tahun 2014 pada Pasal 10 ayat 1, Perencanaan pembangunan desa adalah proses tahapan kegiatan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Desa dengan melibatkan Badan Permusyawaratan Desa dan unsur masyarakat secara partisipatif guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya desa dalam rangka mencapai tujuan pembangunan desa.

²¹Suwanti, 2016, "*Peran Kepala Desa dalam Pembangunan Masyarakat di Desa Ngayau Kecamatan Muara Bengkal Kabupaten Kutai Timur*", Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Volume 4 Nomor 1.

²²Robinson Tarigan, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, PT.Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hal.11

Hal tersebut diatas sangatlah jelas bahwa perencanaan adalah proses penting dalam pelaksanaan pembangunan dan pelibatan masyarakat atau partisipasi masyarakat merupakan upaya untuk mendekatkan kebutuhan masyarakat dalam kerangka pilihan keputusan dalam perencanaan²³.

D. Pengertian Pembangunan Desa

Pembangunan Desa adalah pembangunan yang dilaksanakan di wilayah pemerintahan yang terendah, yaitu Desa dan Kelurahan, ciri utama pembangunan desa yang terpenting adalah ke ikut sertaan masyarakat dalam pembangunan di Desa itu atau kelurahan baik melaksanakan langsung dalam bentuk swadaya mandiri atau gotong-royong. Sasaran utamanya adalah menjadikan desa-desa diseluruh Indonesia memiliki tingkat perkembangan desa dengan klasifikasi desa swasembada yaitu desa yang maju, dan berkembang dimana masyarakat memiliki taraf hidup dan kesejahteraan yang terus meningkat²⁴. Pembangunan merupakan proses perubahan dari suatu kondisi tertentu kepada kondisi yang lebih baik, oleh karena itu setiap tempat yang dihuni makhluk hidup dan terkhususnya manusia menginginkan suatu perubahan dari yang kurang menuju yang lebih baik atau yang tidak ada menjadi ada.

Pembangunan yang bermakna adalah saat seseorang atau sebuah kelompok dapat merencanakan dan melaksanakan perbaikan dan pemecahan masalahnya sendiri. Persis perumpamaan kuno : seseorang yang disedekahi sekeranjang ikan bakal kenyang selama satu dua hari, jika ia mendapat kail

²³ Sakti Budhi Astuti AS dan M.A.Cakra Diharja, *Op.Cit*

²⁴ R. Bintoro, *Interaksi Desa, Kota dan Permasalahannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hal.25

maka kenyanglah dia seumur hidupnya, malah bisa juga menjadi pengeksport cakalang²⁵. Dalam era sekarang ini kata pembangunan bukan merupakan sesuatu yang asing lagi untuk di dengar, namun kata pembangunan itu terkadang hanya dijadikan *money politik* saja atau sebuah janji-janji manis yang hanya dilontarkan oleh seorang yang hanya mencari kesempatan dalam menggapai masa. Sehingga pembangunan yang kita harapkan adalah suatu perubahan yang akan dilakukan oleh seorang pemimpin yang mana merupakan hasil representasi dari rakyat, tapi kenyataannya rakyat lagi-lagi harus dikecewakan²⁶.

Pada perkembangannya perlu dilakukan sesuatu bentuk susunan perencanaan yang dibuat oleh masyarakat bersama wakilnya dalam mencapai apa yang menjadi tujuan mereka bersama. Oleh sebab itu, dalam proses pembangunan di desa perlu diperhatikan tiga aspek pembangunan yang merupakan dimensi dari pembangunan dimana adanya Pembangunan Ekonomi, Pembangunan Politik, dan Pembangunan Sosial.

Peran serta aktifnya masyarakat dalam berpartisipasi dalam proses maupun awal perencanaan itu dibuat juga harus diperhatikan. Sehingga dalam perkembangannya akan menjadi baik sesuai yang diinginkan, seperti perumpamaan kuno tadi bahwa masyarakat harus memiliki kail sendiri sehingga ia mampu bertahan hidup dan mampu memecahkan masalahnya sendiri serta bisa menghasilkan lebih bagi desanya. Tak lepas dari itu adapun defenisi, menurut Cambridge, England pada Tahun 1948, suatu gerakan untuk

²⁵ Coleridge Peter, *Pembebasan dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997, hal.4

²⁶ Siagian SP, *Administrasi Pembangunan*, Haji Masagung, jakarta, 1991, hal. 13

menciptakan kehidupan yang lebih baik bagi seluruh masyarakat, dengan partisipasi aktif dan apabila mungkin didasarkan atas inisiatif masyarakat, tetapi apabila inisiatif ini tidak datang maka dipergunakan teknik-teknik untuk menimbulkan dan mendorongnya keluar supaya kegiatan dan response yang antusiasnya terjamin²⁷.

Dengan kata lain secara tidak langsung dapat dikatakan bahwa pembangunan akan berjalan dimana adanya kerja sama antara masyarakat dalam pemerintah desa dalam merumuskan, menetapkan dalam melakukan proses dari pembangunan itu serta adanya kontrol dan pengawasan yang aktif dari keduanya. Karena desa adalah bentuk dari suatu negara yang kecil, maka perlu menjadi perhatian khusus akan desa itu sendiri. Apalagi dengan keluarnya Undang-Undang No. 06 Tahun 2014 tentang Desa, maka disini sangat jelas desa sangat diperhatikan baik secara asal-usulnya, anggaran maupun proses berkembangannya desa itu kearah yang lebih baik, yang mana desa makmur maka negara pun akan mendapat dampaknya²⁸.

E. Perencanaan Pembangunan Desa

Dalam Undang-Undang dinyatakan, bahwa pemerintah desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri, namun dalam penyusunan perencanaan pembangunan tetap harus memperhatikan keterkaitan antara perencanaan Kabupaten/Kota, Desa/Kelurahan dan antar Pemerintah Desa/Kelurahan, sehingga pencapaian tujuan desa diharapkan dapat mendukung pencapaian tujuan pembangunan daerah. Aspek hubungan

²⁷ Surjadi A, *Pembangunan Masyarakat Desa*, Alumni, Bandung, 1983, hal.17

²⁸ Fransiskus Ance, *Op.Cit*

kelembagaan desa mempertimbangkan kewenangan yang diberikan pemerintah daerah terkait pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, maupun dengan pelayanan umum serta keuangan di tingkat desa. Melalui Otonomi Desa diharapkan Pemerintah Desa mampu meningkatkan kualitas pelayanan, daya saing, pertumbuhan ekonomi, pemerataan, keadilan dalam pembangunan serta memiliki kapasitas dalam meningkatkan daya guna potensi dan keaneka ragaman sumber daya lokal²⁹.

F. Pembangunan Desa Sebagai Kegiatan Pemerintah Desa

Pembangunan Desa mempunyai peranan yang sangat penting dalam pelaksanaan Pembangunan Nasional. Hal ini bukan dikarenakan sebagian besar rakyat Indonesia tinggal dipedesaan, akan tetapi lebih jauh dari itu, desa dan masyarakatnya sebagian besar masih hidup dalam belenggu kemiskinan dan keterbelakangan yang merupakan sasaran pokok Pembangunan Nasional.

Dalam rangka pemerataan pembangunan keseluruhan dalam wilayah pembangunan masyarakat desa atau khususnya Pemerintah Republik Indonesia, maka perlu dilanjutkan dan ditingkatkan pembangunan daerah dan pembangunan pedesaan yang lebih ditingkatkan pada peningkatan, kesempatan perluasan kerja, pembinaan dan pengembangan, lingkungan pemukiman pedesaan yang sehat serta peningkatan kemampuan penduduk untuk dapat memanfaatkan sumber-sumber kekayaan alam pedesaan dan perhatian yang lebih besar perlu diberikan pada peningkatan pembangunan

²⁹ Hendra Mondong, "Peran Pemerintah Desa dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Desa", <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/governance/article/viewFile/1800/1412>, Diakses 29 Oktober 2017 Pukul : 23.30

dipedesaan dan perhatian yang melalui peningkatan prasarana dan swadaya masyarakat desa serta memanfaatkan secara maksimal sumber daya alam yang ada³⁰.

G. Pengertian Masyarakat

Para ahli seperti MacIver, J. L. Gillin, dan J. P. Gillin sepakat, bahwa adanya sering bergaul atau interaksi karena mempunyai nilai-nilai, norma-norma, cara-cara, dan prosedur yang merupakan kebutuhan bersama sehingga masyarakat merupakan kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu *system* adat-istiadat tertentu, yang bersifat *continue* dan terikat oleh suatu rasa identitas bersama. Kesatuan memiliki kehidupan jiwa seperti adanya ungkapan-ungkapan jiwa rakyat, kesadaran masyarakat dan sebagainya.

Dalam hal ini individu berada dibawah pengaruh suatu kesatuan, jiwa masyarakat ini merupakan potensi yang berasal dari unsur masyarakat, meliputi pranata, status dan peranan. Pranata sebagai wahana berinteraksi menurut pola resmi, merupakan norma khusus menata rangkaian tindakan berpola mantap guna memenuhi kebutuhan khusus manusia. Status atau kedudukan dapat netral, tinggi, menengah, atau rendah. Hubungannya dengan tindakan interaksi dikonsepsikan oleh norma yang mengatur seluruh tindakan tadi. Peranan adalah tindakan atau tingkah laku individu yang mementaskan

³⁰ Anggo_Hip, *Op.Cit.*

suatu kedudukan tertentu, bersifat khas, tertentu dalam berhadapan dengan individu-individu dalam kedudukan lain³¹.

H. Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan

Partisipasi masyarakat adalah suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh perorangan maupun secara berkelompok maupun masyarakat untuk menyatukan kepentingan atau keterkaitan mereka terhadap organisasi atau masyarakat dalam rangka mencapai tujuan masyarakat tersebut. Partisipasi dapat didefinisikan sebagai keterlibatan mental/pikiran dan emosi/perasaan seseorang didalam situasi kelompok yang mendorongnya untuk memberikan sumbangan kepada kelompok dalam usaha mencapai tujuan serta tanggung jawab terhadap usaha yang bersangkutan³².

Partisipasi dapat dipahami dalam dua hal yaitu: 1. Partisipasi merupakan sebuah alat, dimana partisipasi dilihat sebagai sebuah teknik untuk membantu memajukan program desa atau disebut pembangunan partisipasi; 2. Partisipasi sebagai sebuah tujuan itu sendiri yang dapat dinyatakan sebagai pemberdayaan rakyat yang dipandang dari segi perolehan keahlian, pengetahuan dan pengalaman masyarakat untuk mengambil tanggung jawab yang lebih besar untuk membangun.

Partisipasi dalam kamus besar Bahasa Indonesia yaitu tindakan ikut mengambil bagian, ke ikut sertaan atau ikut serta. Partisipasi diartikan sebagai keterlibatan setiap Warga Negara yang mempunyai hak dalam

³¹ *Ibid*

³² Daniel Lenjau, 2013, “*Peranan Kepala Desa dalam Masyarakat di Long Lebusan Kecamatan Sungai Boh Kabupaten Malinau*”, Ilmu Pemerintahan, Volume 1 Nomor 2.

pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi yang mewakili kepentingannya, partisipasi masyarakat merupakan kebebasan berbicara dan berpartisipasi secara konstruktif.

Di dalam suatu masyarakat yang sudah berkembang, maka tingkat partisipasi masyarakat tersebut pun boleh dikatakan cukup baik, tingkat ini tergantung dari kesadaran masyarakat adalah tanggung jawabnya terhadap pembangunan, rasa tanggung jawab dan kesadaran ini harus muncul, apabila mereka dapat menyetujui suatu hal atau dapat menyerap suatu nilai. Untuk itulah diperlukan adanya perubahan sikap mental ke arah yang lebih baik yang dapat mendukung pembangunan.

Partisipasi masyarakat dapat di definisikan sebagai keterlibatan dan pelibatan anggota masyarakat dalam pembangunan, meliputi kegiatan dalam perencanaan dan pelaksanaan (*implementasi*) program pembangunan. Peningkatan partisipasi masyarakat tersebut merupakan salah satu bentuk pemberdayaan masyarakat (*social empowerment*) secara aktif yang berorientasi pada pencapaian hasil pembangunan yang dilakukan dalam masyarakat (pedesaan).

Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya masyarakat pedesaan secara lebih aktif dan efisien, yaitu dalam hal sebagai berikut :

- a. Aspek masukan atau input (SDM, dana, peralatan/sarana, data, rencana, dan teknologi);
- b. Aspek proses (pelaksanaan, monitoring, dan pengawasan);

- c. Aspek keluar atau output (pencapaian sasaran, efektivitas dan efisiensi)
Partisipasi masyarakat telah sekian lama diperbincangkan dan didengarkan dalam berbagai forum dan kesempatan.

Intinya adalah agar masyarakat umum atau sebanyaknya orang ikut serta dengan pemerintah memberikan bantuan guna meningkatkan, memperlancar, mempercepat, dan menjamin berhasilnya usaha pembangunan. Maka secara umum partisipasi dapat diartikan sebagian “pengikut sertaan” atau pengambilan bagian dalam kegiatan bersama³³.

Partisipasi menyangkut dua dimensi yakni keluar dan kedalam, yaitu:

1. Menyangkut partisipasi yang melibatkan pemerintahan itu sendiri;
2. Menyangkut partisipasi warga desa terhadap jalannya pemerintahan.

Partisipasi yang melibatkan pemerintahan itu sendiri adalah menyangkut seberapa besar ke ikut sertaan aparatur desa dalam pembangunan desa, hal ini dapat tercermin dari penegakkan demokrasi, manjalin hubungan yang harmonis dengan lembaga adat ataupun agama yang ada, pengelolaan konflik dan menciptakan masyarakat yang mandiri serta menjalankan pemerintahan yang baik dan benar sesuai dengan koridor Hukum dan Peraturan yang berlaku.

Di dalam suatu masyarakat yang sudah berkembang, maka tingkat partisipasi masyarakat tersebut pun boleh dikatakan cukup baik, tingkat ini tergantung dari kesadaran masyarakat adalah tanggung jawabnya terhadap

³³ Qadry Al-Qadri Tho Silajara, “Peran Kepemimpinan Kepala Desa dalam Pembangunan Desa”, <http://qadryputraselayar.blogspot.co.id/2015/11/kepeminpinan-peran-kepeminpinan-kepala.html>, Diakses 2 November 2017 Pukul : 22.00

pembangunan, rasa tanggung jawab dan kesadaran ini harus muncul, apabila mereka dapat menyetujui suatu hal atau dapat menyerap suatu nilai. Muncul, apabila mereka dapat menyetujui suatu hal atau dapat menyerap suatu nilai.

Untuk itulah diperlukan adanya perubahan sikap mental ke arah yang lebih baik yang dapat mendukung pembangunan. Tingkat partisipasi masyarakat yang tinggi akan memunculkan kemandirian masyarakat baik dalam bidang ekonomi, sosial, agama dan budaya, yang secara bertahap akan menimbulkan jati diri, harkat dan martabat masyarakat tersebut secara maksimal.

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan dibagi atas tiga tahapan, yaitu :

- a. Partisipasi atau keterlibatan dalam proses penentuan arah, strategi dan kebijakan pembangunan yang dilakukan pemerintah;
- b. Keterlibatan dalam memikul beban dan tanggung jawab dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan;
- c. Keterlibatan dalam memetik dan memanfaatkan pembangunan secara berkeadilan.

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan merupakan bagian integral yang harus ditumbuh kembangkan, yang pada akhirnya akan menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa tanggung jawab (*sense of responsibility*) dari masyarakat secara sadar, bergairah dan tanggung jawab. Selanjutnya, partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan yang sering diabaikan dan hampir tidak kelihatan adalah partisipasi dalam hal

pengambilan keputusan. Hal ini disebabkan bahwa selama ini kebijakan-kebijakan yang ada adalah kebijakan yang diambil secara sepihak yaitu pemerintahan itu sendiri baik dari level yang paling atas (Pemerintah Pusat) sampai pada akhirnya jatuh kepada Kepala Desa.

Pengambilan keputusan ini seringkali tidak melibatkan masyarakat desa sehingga pada tiap-tiap desa untuk wilayah tertentu akan sulit menterjemahkan kebijakan yang ada, karena tidak sesuai dengan kondisi maupun keinginan masyarakat setempat. Kebijakan-kebijakan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat akan sangat tergantung kepada siapa yang menentukannya, bagaimana proses penentuannya serta bagaimana diimplementasikannya agar masyarakat dapat membangun opini dan menentukan berpihaknya publik, maka diperlukan suatu mekanisme yang memberikan ruang kepada masyarakat untuk dapat berpartisipasi secara aktif dalam proses pengambilan keputusan. Untuk itu harus ada rumusan ataupun strategi yang diciptakan guna melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan mengenai kebijakan yang bersifat langsung melibatkan kepentingan desa dan masyarakat desa itu sendiri.

Membuat strategi perencanaan bersama masyarakat yaitu melalui serangkaian aktivitas perencanaan bersama masyarakat berusaha menguatkan kapasitas masyarakat sekaligus mengupayakan kerjasama/kemitraan yang lebih erat antar berbagai pelaku pembangunan (Pemerintah Daerah, DPRD dan Masyarakat) dalam menghasilkan kebijakan yang benar-benar dibutuhkan daerah. Strategi perencanaan masyarakat yang dilakukan adalah untuk

menjadikan partisipasi masyarakat bukan sebagai kesempatan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah dengan alasan kebaikan hati melainkan dimaksudkan sebagai suatu pelayanan dasar yang tersedia dan bagian yang menyatu dalam pengelolaan pembangunan daerah di era ini³⁴.

³⁴ *Ibid*