



**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGAMBILAN  
KEPUTUSAN DI DESA PANGKE DAN DESA PARIT  
KABUPATEN KARIMUN**



**TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Magister Administrasi Publik**

Disusun oleh :

**D a s r i l**

NIM. 014946027

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA  
JAKARTA  
2008**

## ABSTRAK

### PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN DI DESA PANGKE DAN DESA PARIT KABUPATEN KARIMUN.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memperoleh gambaran tentang partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan pemerintahan desa yang selama ini berlaku di Desa Pangke Kecamatan Meral maupun Desa Parit Kecamatan Karimun pada Kabupaten Karimun. Penelitian ini merupakan suatu *confirmatory* untuk menyelesaikan kajian tentang partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Populasi dalam penelitian ini sekaligus menjadi responden yang akan diposisikan sebagai *key informant* dalam penelitian yang semuanya berjumlah 28 orang.

Teknik analisis data yang digunakan dalam mengungkap penelitian deskriptif kualitatif ini adalah dengan menggunakan reduksi data merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang diperoleh dari lapangan. Hasil reduksi data kemudian akan disajikan dalam bentuk *matriks*, *tabel*, *network* atau *chart*. Kemudian akan dilakukan pengambilan kesimpulan dan verifikasi. Data yang dikumpulkan dicari pola, tema, hubungan, persamaan, hal hal yang sering timbul dan sebagainya. Dengan demikian dari data yang diperoleh bisa dicoba mengambil kesimpulan. Dengan cara melakukan teknik triangulasi data atau *check and recheck* dari satu *key person* ke *key person* lainnya atau merupakan komunikasi antar data primer dengan data sekunder. Adapun hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Partisipasi masyarakat dalam perumusan program dan kegiatan pembangunan desa dimana Desa Parit lebih aktif dari partisipasi masyarakat Desa Pangke.
2. Dalam hal partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan desa, diperoleh hasil bahwa tingkat partisipasi masyarakat Desa Parit relatif lebih baik jika dibandingkan dengan Desa Pangke.
3. Dalam hal partisipasi masyarakat dalam melaksanakan fungsi pengawasan eksternal terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan desa, masyarakat desa Parit jelas lebih baik jika dibandingkan dengan tingkat partisipasi masyarakat desa Pangke.

Manfaat teoritis dari ini diharapkan mempunyai implikasi teoritis dalam kajian tentang Pemerintahan Desa dalam proses pengambilan keputusan di Pemerintahan Desa yang dapat berguna untuk para peneliti lebih lanjut. Sedangkan manfaat praktis dapat dijadikan referensi sekaligus bahan informasi bagi Kepala Daerah melalui Bagian Tata Pemerintahan dalam proses pengambilan keputusan di Pemerintahan Desa.

**Kata Kunci :** Partisipasi Masyarakat, Perencanaan, Pelaksanaan dan Pengawasan.

## **ABSTRACT**

### **SOCIETY PARTICIPATION IN MAKING DECISION AT COUNTRYSIDE OF PANGKE AND COUNTRYSIDE OF PARIT IN REGENCY KARIMUN.**

The Intention of this research is to obtain the picture about society participation in making decision in the countryside of government, during their time going into effect in Countryside of Pangke Sub-district of Meral and also Countryside of Parit Sub-district of Karimun in Regency of Karimun. This Research represents a confirmatory to finish the study about society participation in making decision. The Population of this research at one blow become responder to be positioned as key informant, 28 people, in all research.

Technical analysis data used in expressing this descriptive qualitative research is by using discount of data represent election process, concentration of attention at moderation, abstraction and transformation of harsh data obtained from field. Result of discount of data later then will be presented in the form of matrix, tables, network or chart. Then will be conducted intake of conclusion and verification. Data collected searched by the pattern, theme, relation, equation, matter of matter which often arise etcetera. Thereby, from data obtained can be tried to take conclusion. By conducting technical triangulation of data or check and recheck from one key person to other key person or represent communications usher data of primary with data secondary. As for result of this research is the following :

1. Society Participation in program formulation and activity of development of countryside of where Countryside of Parit more active from participation socialize Country side Pangke.
2. In the case of participation socialize in execution program and activity of countryside development, obtained by result that storey level participate society Countryside of better Parit relative in comparison with Countryside Pangke.
3. In the case of participation socialize in executing function of observation of eksternal to process of management of countryside governance, socialize countryside of better clear Parit in comparison with mount participation socialize countryside.

Theoretical benefit from this expected to have theoretical implication in study of about Governance of Countryside in the course of decision making in Governance of Countryside which can be good for all further researcher. While practical benefit can be made by a reference at one blow substance in information for Regional Leader of Part of Arranging Governance in course of decision making in Countryside Governance.

**Keyword : Participate Society, Planning, Execution And Observation..**

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

Nama : Dasril.  
NIM : 014946027  
Program Studi : Magister Administrasi Publik  
Judul Tesis : PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM  
PENGAMBILAN KEPUTUSAN DI DESA PANGKE  
DAN DESA PARIT KABUPATEN KARIMUN

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Penguji Tesis Program Pasca Sarjana.  
Program Studi Administrasi Publik, Universitas Terbuka pada :

Hari / Tanggal : Jum'at / 05 September 2008.  
W a k t u : 09.30 – 10.30 Wib.

Dan telah dinyatakan **LULUS**

**PANITIA PENGUJI TESIS**

Ketua Komisi Penguji : Surachman Dimiyati, PhD. : .....  
NIP. 130532121.

Penguji Ahli : Dr. Irfan Ridwan Maksum : .....  
NIP. 132205399.

Pembimbing I : Dr. Liestyodono B.I, M.Si. : .....  
NIP. 131568783.

Pembimbing II : Sujianto, M.Si, Ph.D. : .....  
NIP.131851858.

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PERNYATAAN**

TAPM yang berjudul "**Partisipasi Masyarakat Dalam Pengambilan Keputusan di Desa Pangke dan Desa Parit Kabupaten Karimun**" adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan ( plagiat ), maka saya bersedia menerima sanksi akademik

Karimun , 31 Juli 2008  
Yang Menyatakan



**DASRIL.**  
**NIM. 014946027**

## KATA PENGANTAR

Tiada kata yang lebih tepat penulis tuturkan, kecuali mengucapkan puji syukur kehadirat Allah SWT, karena atas ridho, rahmat dan hidayah dari Allah SWT maka penulis dapat menyelesaikan tugas penulisan tesis ini. Tesis ini penulis selesaikan sebagai salah satu syarat untuk memenuhi studi dalam rangka penyelesaian tugas akhir program sarjana di Universitas Terbuka.

Berhasilnya penulisan Tesis ini adalah berkat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak . Oleh karena itu, pada kesempatan ini kami banyak mengucapkan terima kasih kepada :

1. Ibu Dra. Susanti , M. Si , Ketua Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Program Pasca Sarjana , Universitas Terbuka , Jakarta
2. Bapak Drs.H.Surachman Dimiyati, M.ed., Ph.D, Asisten Direktur Program Pasca Sarjana, Universitas Terbuka, Jakarta
3. Bapak M. Qodrat Nugraha, Ph.D sebagai Pembimbing yang telah memberikan bimbingan penulisan Proposal tesis ini sejak awal hingga selesai.
4. Bapak Dr. Liestyodono B.I, M.Si. sebagai Pembimbing yang telah memberikan bimbingan penulisan Proposal tesis ini.
5. Bapak Sujianto, M.Si, Ph.D. sebagai Pembimbing yang telah memberikan bimbingan penulisan Proposal tesis ini .
6. Seluruh dosen pengajar Magister Administrasi Publik, Program Pasca Sarjana Universitas Terbuka yang telah memberikan Materi kepada penulis dalam mengikuti prosesi perkuliahan .
7. Bapak Asisten Tata Praja Sekretariat Kabupaten Karimun yang telah memberikan kesempatan dan motivasi selama penulis mengikuti Program Pasca Sarjana ini
8. Bapak Kepala Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Karimun yang telah memberikan kesempatan dan motivasi selama penulis mengikuti Program Pasca Sarjana ini

9. Bapak Kepala UPBJJ – UT Propinsi Riau beserta jajaranya yang telah memberikan bimbingan dan pengawasan selama masa pengambilan Program Pasca Sarjana ini
10. Seluruh rekan – rekan di MAP – UT, yang senantiasa bahu membahu dan tolong menolong, sehingga prosesi tugas yang cukup berat ini dapat kami lalui dengan selamat .
11. Kepada istri dan anak-anakku tercinta yang senantiasa membantu dan memberi dorongan dalam menyelesaikan penulisan proposal tesis ini , dengan rasa haru dan ikhlas , penulis ucapkan terima kasih

Akhirnya ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu menambah wawasan selama prosesi pendidikan maupun telah membantu dalam penulisan tesis ini .

Tanjung Balai Karimun, Juli 2008.

Penulis

## DAFTAR ISI

		Halaman
Abstrak .....		i
Lembar Persetujuan .....		iii
Lembar Pengesahan .....		iv
Lembar Pernyataan .....		v
Kata Pengantar .....		vi
Daftar Isi .....		viii
Daftar Bagan .....		xi
Daftar Tabel .....		xii
Daftar Lampiran .....		xiii
<b>BAB. I</b>	<b>PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
	A. Latar Belakang Masalah .....	1
	B. Perumusan Masalah .....	7
	C. Tujuan Penelitian .....	9
	D. Kegunaan Penelitian .....	9
<b>BAB. II</b>	<b>TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>11</b>
	A. Kajian Teori .....	11
	1. Definisi Desa .....	11
	2. Pemerintahan Desa .....	16
	3. Demokrasi .....	19
	4. Demokratisasi Desa .....	21
	5. Demokratisasi Dalam Pemerintahan Desa .....	23
	6. Partisipasi masyarakat.....	26
	7. Perencanaan Keputusan.....	27
	8. Pelaksanaan Keputusan .....	35
	9. Pengawasan Keputusan .....	38
	B. Kerangka Berpikir .....	42
	C. Definisi Konsep dan Operasional .....	43
	1. Definisi Konsep .....	43
	2. Definisi Operasional .....	43
<b>BAB. III</b>	<b>METODE PENELITIAN .....</b>	<b>45</b>
	A. Desain Penelitian .....	45
	1. Jenis Penelitian .....	45
	2. Lokasi Penelitian .....	46
	3. Fokus Penelitian .....	47
	B. Responden dan Key Informan .....	48
	C. Instrumen Penelitian .....	48

	D. Prosedur Pengumpulan Data .....	49
	E. Metode Analisis Data .....	50
<b>BAB. IV</b>	<b>GAMBARAN UMUM OBYEK PENELITIAN.....</b>	<b>52</b>
	A. Gambaran Umum Desa Pangke.....	52
	1. Keadaan Geografis.....	54
	2. Keadaan Monografi.....	55
	3. Keadaan Mata Pencaharian.....	56
	4. Keadaan Aparatur Pemerintah Desa Pangke.....	57
	5. Keadaan Anggota BPD.....	58
	6. Keadaan Keuangan Pemerintah Desa .....	59
	7. Keadaan Pembangunan Desa Pangke .....	60
	B. Gambaran Umum Desa Parit.....	61
	1. Keadaan Geografis.....	61
	2. Keadaan Monografi.....	62
	3. Keadaan Mata Pencaharian.....	63
	4. Keadaan Aparatur Pemerintah Desa.....	64
	5. Keadaan Anggota BPD.....	65
	6. Keadaan Keuangan Pemerintah Desa .....	66
	7. Keadaan Pembangunan Desa Parit .....	66
<b>BAB. V</b>	<b>HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	<b>68</b>
	A. Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Program dan Kegiatan Pembangunan Desa dalam Bentuk perumusan dari Pertemuan atau Rapat .....	68
	1. Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Program dan Kegiatan Pembangunan Desa dalam Bentuk Perumusan dari Pertemuan atau Rapat di Desa Pangke .....	72
	2. Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Program dan Kegiatan Pembangunan Desa dalam Bentuk Perumusan dari Pertemuan atau Rapat di Desa Parit .....	78
	B. Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Program Dan Kegiatan Pembangunan Desa.....	83
	1. Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Program Dan Kegiatan Pembangunan Desa Pangke.....	84
	2. Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Dan Kegiatan Pembangunan Desa Parit.....	87
	C. Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Eksternal Terhadap Penyelenggaraan Program Dan Kegiatan Pembangunan Desa.....	91
	1. Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Eksternal Terhadap Penyelenggaraan Program Dan Kegiatan Pembangunan Desa Pangke.....	93
	2. Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Eksternal .....	

	Terhadap Penyelenggaraan Program Dan Kegiatan Pembangunan Desa Parit.....	95
	D. Hipotesis.....	99
<b>BAB. VI</b>	<b>PENUTUP</b> .....	<b>101</b>
	A. Kesimpulan.....	101
	B. Saran.....	103

**Lampiran.**

**DAFTAR PUSTAKA**

**PEDOMAN WAWANCARA**

**UNIVERSITAS TERBUKA**

**DAFTAR BAGAN**

Bagan. I	: Proses Pengambilan Keputusan dengan Pendekatan Model Demokratis.....	33
Bagan. II	: Kebijakan Publik Dalam Konteks Implementasi.....	36
Bagan. III	: Implementasi Kebijakan Publik .....	37
Bagan. IV	: Konsep Kerangka Berfikir .....	42
Bagan. V	: Perbandingan Partisipasi Masyarakat dalam Perumusan Program dan Kegiatan Pembangunan Desa dalam Bentuk Pertemuan atau Rapat di Desa Pangke dan Desa Parit.....	83

UNIVERSITAS TERBUKA

## DAFTAR TABEL

Tabel I	: Keadaan Penduduk Desa Pangke.....	55
Tabel II	: Keadaan Mata Pencaharian Penduduk Desa Pangke.....	56
Tabel III	: Keadaan Aparatur Pemerintah Desa Pangke.....	57
Tabel IV	: Keadaan Anggota BPD Desa Pangke.....	58
Tabel V	: Keadaan Keuangan Desa Pangke Tahun 2007.....	59
Tabel VI	: Keadaan Pembangunan di Desa Pangke.....	60
Tabel VII	: Keadaan Penduduk Desa Parit .....	62
Tabel VIII	: Keadaan Mata Pencaharian Penduduk Desa Parit .....	63
Tabel IX	: Keadaan Aparatur Desa Parit.....	64
Tabel X	: Keadaan Anggota BPD Desa Parit.....	65
Tabel XI	: Keadaan Keuangan Desa Parit Tahun 2007.....	66
Tabel XII	: Data Pembangunan Desa Parit Kecamatan Karimun TA. 2005 s/d. 2007.....	67
Tabel XIII	: Peserta Musrenbangdes di Desa Pangke.....	73
Tabel XIV	: Peserta Musrebangdes di Desa Parit.....	79
Tabel XV	: Tingkat Partisipasi Masyarakat di Desa Pangke dan Desa Parit.....	98



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Sistem Pemerintahan Republik Indonesia menurut UUD 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk menekankan prinsip prinsip demokrasi, partisipasi masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah secara otonom diharapkan dapat mendorong partisipasi masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas untuk menggali potensi lokal. Adalah sesuatu yang wajar jika penyelenggaraan pemerintahan secara otonom didasarkan keunikan dan ciri khas masing masing daerah otonom.

Di tengah kompleksitas masalah yang dihadapi, otonomi dalam kerangka pemikiran positif tetap dinilai memberikan lebih banyak nilai-nilai positif dan ini tidak akan pernah ada yang membantahnya. Otonomi memungkinkan terlaksananya *bottom of planning* secara signifikan dan mengikis rantai birokrasi yang dirasakan sangat menghambat pelayanan kepada masyarakat. Otonomi juga akan dapat memberdayakan partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam pelaksanaan pembangunan . Sehingga pembangunan akan berjalan sesuai dengan kewenangan, keleluasaan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan pemerintahan mulai dari perencanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Kewenangan otonomi daerah tersebut juga diberikan hingga penyelenggaraan pemerintahan di level terendah yaitu Pemerintahan Desa.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, pemerintah menjamin hak hak usul desa yang bersifat istimewa dan keanekaragaman yang dimiliki oleh desa. Definisi Desa menurut penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan Desa sebagai berikut :

Desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa sebagaimana yang dimaksud dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Berdasarkan definisi di atas, tampak jelas bahwa landasan pemikiran dari sebuah pemerintahan desa adalah adanya jaminan demokratisasi atas segala hak hak asal usul yang bersifat istimewa. Untuk melaksanakan peranan pemerintahan desa diatas, pemerintah melalui UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 206 tentang Pemerintahan Daerah menjamin urusan yang menjadi kewenangan desa mencakup :

- a) Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal – usul desa.
- b) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten / Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
- c) Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah propinsi, dan / atau pemerintahan kabupaten / kota.
- d) Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Dalam rangka menjamin demokratisasi dalam pemerintahan desa selain terdapat Kepala Desa juga terdapat Badan Permusyawaratan Desa dengan tujuan untuk menjelaskan demokratisasi. Menurut pandangan Imawan (2000 ; 1) demokratisasi adalah terbentuknya kehidupan sebagai berikut ;

1. Warga negara secara bebas dan berkala memilih orang - orang yang mereka nilai layak dipercaya untuk memerintah.
2. Orang yang memerintah dapat dipercaya dan bertanggung jawab langsung kepada orang yang diperintah.
3. Ada mekanisme politik yang memungkinkan warga negara dapat mengontrol sejauhmana kepentingan mereka dilaksanakan oleh orang orang yang memerintah.
4. Ada kesejajaran tawar - menawar politik antara warga negara dengan orang yang memerintah, sebagai jaminan terciptanya hubungan yang bersifat konsultatif.

Partipasi masyarakat dalam konteks otonomi daerah menekankan bagaimana masyarakat dalam menggunakan hak politik mereka, membangun lembaga atau organisasi serta melakukan kontrol terhadap kelembagaan pemerintahan yang dalam konteks ini adalah Pemerintahan Desa.

Pernyataan tersebut diperkuat oleh Benveniste (1997 ; 198) yang mengatakan bahwa partisipasi bukan hanya sebatas pada partisipasi pekerja dalam manajemen, tetapi ia lebih merupakan pelaksanaan prinsip hak untuk bersuara (*voice*) bagi semua pihak dalam organisasi. Penguatan dalam organisasi kelembagaan merupakan faktor penting dalam melaksanakan perubahan struktural

menuju modernisasi di pedesaan namun bukan berarti modernisasi menghilangkan nilai-nilai kultural yang telah diakui dalam kehidupan masyarakat desa.

Demikian juga dengan keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga politik di pedesaan memerlukan totalitas dalam memainkan peran politik khususnya sebagai lembaga legislasi dan pengawasan pelaksanaan peraturan desa, anggaran pembangunan desa hingga keputusan kepala desa.

Di dalam lembaga tersebut memungkinkan untuk terjadinya interaksi dengan berbagai tokoh masyarakat yang terpilih sesuai dengan kompetensi dan latar belakang yang berbeda.

Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) itu sendiri merupakan salah satu bagian dari model kelembagaan perencanaan dan pelaksanaan sangat diperlukan untuk alokasi sumber daya daerah agar bermanfaat secara optimal (Sumodiningrat, 1998 ; 37). Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sendiri dan berbagai kelembagaan masyarakat yang lain dapat mengarahkan program pembangunan desa agar lebih rasional sesuai dengan kaidah dasar yang meliputi :

1. Pemihakan dan pemberdayaan masyarakat.
2. Pemberian otonomi dan desentralisasi dalam pengelolaan pembangunan daerah.
3. Penajaman program dan efektifitas bantuan secara terpadu (Sumodiningrat dalam Usman, 1998 ; 40).

Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sangat diperlukan untuk mengimbangi dan sekaligus menjadi saluran aspirasi masyarakat desa dalam

mensuarakan pembangunan yang dibangun berdasarkan kepentingan masyarakat desa. Desa digambarkan sebagai suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan dimana mereka saling mengenal dan corak kehidupan mereka relatif homogen serta bergantung kepada alam.

Arti penting dalam proses Pemerintahan Desa dan keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai proses berlangsungnya demokratisasi di desa. Otonomi desa dalam hal ini menjamin adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintahan yang lebih tinggi kepada desa untuk dapat menentukan sendiri proses berlangsungnya berbagai dinamika yang disepakati dan yang diinginkan. Otonomi desa tidak hanya mempertahankan nilai - nilai religi dan budaya di desa tetapi sangat memungkinkan untuk membangun desa dengan tetap mempertahankan nilai nilai yang mereka yakini.

Dengan nilai nilai lokal di atas maka diharapkan tercapainya kualitas pembangunan politik masyarakat desa khususnya dalam proses pengambilan keputusan desa yang memberikan ruang sebesar – besarnya bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam menentukan arah dan tujuan pembangunan di desa. Kondisi tersebut akan membuat masyarakat merasa menjadi bagian dari proses pembangunan desa dan memahami apa yang menjadi hak dan kewajiban mereka.

Hal tersebut dapat diartikan bahwa meskipun pemerintah memegang peranan penting dan utama dalam pengambilan keputusan dalam pembangunan tetapi bukan satu satunya pengambil keputusan. Sehingga dalam perjalanan

demokrasi, rakyat merupakan pemegang amanat tertinggi dalam suatu penyelenggaraan pemerintahan.

Hakikat dari sebuah pengambilan keputusan publik adalah untuk melakukan intervensi terhadap aspek aspek kehidupan publik yang dalam hal ini adalah masyarakat. Merupakan sesuatu yang mutlak jika masyarakat harus dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan yang khususnya menyangkut kepentingan masyarakat itu sendiri.

Dalam hal dimana peserta pengambil keputusan mempunyai kepentingan (tujuan) yang berbeda, suatu keputusan yang dapat memuaskan semua pihak pasti memerlukan waktu proses yang cukup lama, melalui *interaksi, negosiasi bahkan persuasi atau pemberian kesadaran*. Apapun alasannya apabila suatu kompromi / musyawarah sudah dicapai, keputusan sudah dapat langsung dibuat, suatu keputusan yang sudah mendapat persetujuan bersama.

Partisipasi masyarakat tersebut dimulai dari pemilihan kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Proses pemilihan kepala desa dalam konteks demokratisasi memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa diabdikan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan program dan kegiatan sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.

Terbentuknya pemerintahan desa yang definitif akan mempermudah sistem untuk menilai tingkat partisipasi masyarakat dalam berbagai proses pengambilan keputusan di tingkat desa yang berjumlah 54 buah Desa dan Kelurahan di Kabupaten Karimun. Dalam penelitian ini fokus penelitian mengarah kepada dua

desa yang letak geografisnya berbeda, guna untuk memperoleh penjelasan tentang partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan pemerintahan desa yang selama ini berlaku di Desa Pangke Kecamatan Meral dan Desa Parit Kecamatan Karimun pada Kabupaten Karimun. Sebagai perbandingan penelitian, Desa Pangke terletak satu daratan dengan ibu kota Kecamatan Meral dan pusat Pemerintahan Kabupaten Karimun. Sedangkan Desa Parit adalah Desa yang terpisahkan oleh laut dengan ibu kota Kecamatan Karimun dan berdasarkan Surat Keputusan Bupati Karimun Nomor : 147 Tahun 2006 tanggal 10 Oktober 2006 tentang Penetapan Desa sangat terpencil, Desa terpencil dan Desa biasa maka Desa Parit dinyatakan sebagai Desa Terpencil sedangkan Desa Pangke adalah sebagai desa biasa. Di sini dapat di teliti sejauh mana partisipasi masyarakat antara Desa Pangke dan Desa Parit terlibat secara aktif dan langsung mulai dari penetapan arah, tujuan dan strategi pembangunan, kemudian tahap perencanaan dan pelaksanaan kegiatan hingga pengawasan dari kegiatan yang dilaksanakan.

Berangkat dari kondisi di atas dan peninjauan pra penelitian yang telah dilakukan, penulis penelitian dengan judul *“Partisipasi Masyarakat Dalam Pengambilan Keputusan di Desa Pangke dan Desa Parit Kabupaten Karimun”* menjadi penting untuk dilakukan pada saat ini.

## **B. PERUMUSAN MASALAH.**

Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat. Artinya desa dapat dipahami sebagai suatu kesatuan hukum dimana suatu masyarakat bertempat

tinggal, yang berkuasa atau memiliki wewenang mengadakan pemerintahan sendiri. Kondisi tersebut diatur secara tegas dalam UU No. 22 Tahun 1999 dengan Perubahan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Landasan dan pemikiran dalam pengaturan desa dengan segala keunikan dan kekhususannya yaitu prinsip keaneka ragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan mesyarakat.

Desa dengan segala keunikan dan kekhususannya memiliki karakteristik yang mengedepankan prinsip partisipasi yang tinggi dan otonomi asli. Pemahaman desa diatas menekankan adanya otonomi untuk membangun tata kehidupan desa bagi kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa, hanya bisa diketahui dan disediakan oleh masyarakat desa dan bukan pihak luar.

Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat akan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat khususnya di Desa Pangke dan Desa Parit di Kabupaten Karimun yang diukur melalui Perencanaan dalam perumusan dari pertemuan-pertemuan / rapat-rapat yang dilakukan kemudian Pelaksanaan yang dilakukan di Desa seperti Gotong Royong serta Pengawasan pada Program-program pembangunan Pemerintah di Desa.

Desa Pangke merupakan sebuah Desa yang terletak satu daratan dengan pusat Pemerintahan Kabupaten Karimun. Pengembangan Desa Pangke sebagai salah satu kawasan industri perkapalan dan pertambangan granit memberikan corak dan warna tersendiri bagi masyarakat di Desa Pangke.

Sementara itu Desa Parit merupakan sebuah desa yang terletak di sebuah pulau yang dipisahkan oleh laut dengan ibukota Kecamatan dan pusat pemerintahan Kabupaten Karimun, disebabkan terpisah oleh laut membuat pengembangan Desa tidak semaju pertumbuhan Desa Pangke yang terletak di ibukota Kecamatan Meral dan pusat pemerintahan Kabupaten.

Desa Parit merupakan desa yang sebagian besar penduduknya adalah nelayan tradisional. Sehingga Pemerintah Kabupaten Karimun memprogramkan Desa Parit menjadi salah satu desa percontohan untuk budidaya ikan laut.

Berdasarkan pokok permasalahan di atas, dengan demikian dirumuskan permasalahan penelitian ini seperti berikut ; *"Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi Partisipasi Masyarakat Dalam Pengambilan Keputusan di Desa Pangke dan Desa Parit Kabupaten Karimun ?"*

### C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun Tujuan Penelitian ini adalah untuk :

Mengetahui faktor – faktor yang mempengaruhi tentang partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di Desa Pangke Kecamatan Meral maupun Desa Parit Kecamatan Karimun pada Kabupaten Karimun.

### D. KEGUNAAN PENELITIAN

Adapun kegunaan Penelitian ini terdiri dari kegunaan praktis dan kegunaan akademis.

### 1. Kegunaan Praktis

Hasil Penelitian diharapkan dapat dijadikan referensi sekaligus bahan informasi bagi Kepala Daerah melalui Bagian Tata Pemerintahan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di Pemerintahan Desa.

### 2. Kegunaan Akademik :

Hasil penelitian ini diharapkan mempunyai implikasi teoritis dalam kajian tentang Pemerintahan Desa dalam partisipasi masyarakat khususnya tentang pengambilan keputusan di Pemerintahan Desa yang dapat berguna untuk para peneliti lebih lanjut.

UNIVERSITAS TERBUKA

## **BAB. II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. KAJIAN TEORI.**

##### **1. Definisi Desa.**

Ada beberapa pertanyaan yang mungkin timbul ketika menyebut kata “desa” dan “luar desa”, apakah desa pada dasarnya merupakan konsep yang menunjuk suatu wilayah geografi atau suatu golongan tertentu dalam masyarakat dengan ciri tertentu. Darimana asal usul kata desa ; apakah desa pada masa kini sama dengan desa pada masa lalu ?. Perubahan – perubahan apa yang sudah berlangsung, jika desa merupakan suatu konsep komunitas dalam sebuah daerah tertentu, maka bagaimana mereka mengatur kehidupan - apa aturan main yang berkembang. Apakah aturan tersebut murni merupakan aturan yang berasal dari akar tradisi, atau merupakan hasil intervensi pihak eksternal. Bagaimana pula kebutuhan hidup mereka dipenuhi, faktor apa yang mempengaruhi proses pemenuhan kebutuhan tersebut ?.

Penyebutan istilah desa sebenarnya lebih akrab bagi telinga orang – orang suku Jawa, Madura, dan Bali. Sedangkan wilayah-wilayah atau suku bangsa lainnya di Indonesia ternyata mempunyai sebutan yang berbeda untuk kata ini. Masyarakat Sumatera selatan menyebut desa dengan sebutan Marga, Orang Maluku menyebutnya Dusun dati, di masyarakat Batak dikenal dengan Uta atau Huta, sedangkan di masyarakat Minang disebut Nagari. Perbedaan penyebutan tersebut tentu saja mempunyai ciri khas dan perbedaan tertentu pula berdasarkan

karakteristik daerah dimaksud berikut adat, bahasa dan kewilayahan. Menurut Soetardjo (2004 : 15) perkataan (arti kata) desa, dusun, desi seperti juga perkataan negara, negeri atau nagari, asal perkataannya dari Bahasa Sanskerta yang artinya tanah air, tanah asal, tanah kelahiran. Desa sebagai perkataan lawan negara memiliki daerah yang diperintah.

Definisi tentang desa sangat beragam, sesuai dengan maksud dan sudut pandang yang hendak digunakan. Sebutan desa dapat berupa konsep tanpa makna politik, namun juga dapat berarti suatu posisi politik dan sekaligus kualitas posisi dihadapan pihak atau kekuatan lain (*supra desa*). Sementara itu menurut Burger (Suhartono, 2001 : 8) mengatakan bahwa desa mempunyai ikatan horisontal dan vertikal. Untuk keperluan pembahasan, kata desa dapat dilihat dari beberapa sudut pandang, yakni sudut pandang umum – awam (populer), sudut pandang ekonomi, sosiologis dan hukum politik. Dari pengertian yang berkembang, akan dapat ditarik ciri mengenai desa yang sedapat mungkin dibedakan secara tegas sehingga mampu memberikan pemahaman dan pengertian yang mendalam.

Sebagian besar masyarakat diasumsikan memahami “Desa” sebagai tempat dimana bermukim penduduk dengan peradaban yang lebih terkebelakang jika dibandingkan dengan kota. Umumnya dicirikan dengan bahasa ibu yang kental seperti tingkat pendidikan yang relatif rendah, mata pencaharian umumnya petani, bahkan terkesan kuat bahwa pemahaman umum menganggap Desa sebagai tempat bermukimnya para petani. Menurut Kamus besar Bahasa Indonesia disebutkan bahwa Desa adalah ;

- 1) Sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan ; kampung ; dusun.
- 2) Udik atau dusun (dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan kota).  
Tempat ; tanah ; daerah.

Secara umum pengertian desa menurut orang awam selalu kontras dengan pemahaman mengenai kota yang menunjukkan beberapa ciri ;

- 1) Desa merupakan suatu lokasi pemukiman di luar kota – sekaligus bukan kota.
- 2) Desa adalah suatu komunitas – kesatuan. Sangat jelas ditunjuk bahwa desa merupakan komunitas yang homogen.
- 3) Desa menunjukkan suatu sifat dari lokasi sebagai akibat dari posisinya yang berada di pedalaman – udik (memuat arti terbelakang).

Pengertian ini mengandung unsur sosiologis, selain bias kota yang sangat kentara – dengan demikian, posisi marginal orang desa dalam wacana, merupakan konstruksi orang kota.

Dalam pengertian sosiologis, desa digambarkan sebagai suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan dimana mereka saling mengenal dan corak kehidupan mereka relatif homogen serta bergantung kepada alam (Maschab dalam Suhartono, 2001 ; 10). Lebih jauh disebutkan bahwa dalam pengertian sosiologis, desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup sederhana, pada umumnya hidup dari lapangan pertanian atau ikatan sosial, adat dan tradisi masih kuat, sifat jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif lebih rendah dan sebagainya.

Gambaran tersebut pada dasarnya menonjolkan desa, selain memuat segi segi dan sifat sifat positif, seperti kebersamaan dan kejujuran, namun dipandang pula mengandung ciri negatif seperti kebodohan dan keterbelakangan. Pada umumnya ciri keterbelakangan seperti buta huruf, masyarakat bertani, masih belum mengenal teknologi dan masih menggunakan bahasa pengantar bukan bahasa Indonesia, menjadi citra dari desa. Bahkan dalam wacana umum di kalangan masyarakat kota sesekali terdengar julukan sinisi ; (n)deso ! pada seseorang dianggap kuno, bodoh dan terbelakang.

Sebutan dengan nada sinis tersebut pada dasarnya menggambarkan ;

- 1) Adanya perbedaan antara penduduk kota dan desa – dimana desa dipandang lebih terbelakang perkembangannya jika dibandingkan kota.
- 2) Adanya proses yang mendorong perubahan desa yang umumnya disebut sebagai proses modernisasi. Modernisasi disini dipahami sebagai bentuk pembaruan sosial sejalan dengan masuknya mesin mesin berteknologi (madya dan tinggi). Program revolusi hijau merupakan contoh dari suatu proses yang secara cepat mentransformasi wajah sebagian desa desa di Pulau Jawa.

Dari berbagai penjelasan di atas dapat ditarik beberapa ciri umum dari desa, antara lain ;

- 1) Desa umumnya terletak di, atau sangat dekat dengan pusat wilayah usaha tani (sudut pandang ekonomi).
- 2) Dalam wilayah itu, pertanian merupakan kegiatan ekonomi dominan.
- 3) Faktor penguasaan tanah menentukan corak kehidupan masyarakatnya.

- 4) Tidak seperti di kota ataupun kota besar yang penduduknya sebagian besar merupakan pendatang, populasi penduduk desa lebih bersifat terganti dari dirinya sendiri.
- 5) Kontrol sosial lebih bersifat informal dan interaksi antara warga desa lebih bersifat personal dalam bentuk tatap muka ;
- 6) Mempunyai tingkat homogenitas yang relatif tinggi dan ikatan sosial yang relatif lebih ketat daripada kota (Wiradi dalam Suhartono, 2001 ; 14 ; 15).

Karakteristik tersebut dasarnya merupakan sebagian ciri desa tradisional. Desa masa kini telah mengalami sejumlah perubahan, sejalan dengan bekerjanya kekuatan eksternal yang mendorong perubahan sosial di desa. Berkembangnya kawasan perdesaan menjadi daerah kota tidak luput dari pantauan pemerintah kabupaten / kota dan atau pihak ketiga yang mengikutsertakan Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa untuk bekerja sama dalam pembangunan desa yang ketentuan pelaksanaannya diatur dengan Perda dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah serta memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a) Kepentingan masyarakat desa.
- b) Kewenangan desa.
- c) Kelancaran pelaksanaan investasi.
- d) Kelestarian lingkungan hidup.
- e) Kekeragaman kepentingan antar kawasan dan kepentingan umum.

## 2. Pemerintahan Desa.

Sebelum diuraikan arti atau definisi dari Pemerintahan Desa maka terlebih dahulu dapat dibedakan antara istilah “Pemerintah” dan “Pemerintahan”, Suryaningrat (1981 : 50) menjelaskan bahwa :

“Pemerintah adalah perangkat (organ) negara yang menyelenggarakan pemerintahan, sedangkan pemerintahan adalah kegiatan yang diselenggarakan oleh perangkat negara yaitu Pemerintah”.

Dengan demikian Pemerintahan Desa diinterpretasikan sebagai suatu kegiatan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan yang dilaksanakan oleh perangkat atau organisasi pemerintahan yaitu Pemerintahan Desa. Dinamika perkembangan desa dari masa ke masa dapat diuraikan sebagai berikut :

- 1) Awal mula terbentuk desa dari keluarga – keluarga yang mengelompokkan menjadi satu kediaman bersama sama karena adanya kepentingan yang sama (Anwar, 1970 ; 9). Biasanya mereka hidup bersama dalam suatu kumpulan besar dan kecil untuk memelihara, mengusahakan dan mempertahankan hidup dari berbagai ancaman, sehingga mereka sudah terbiasa hidup secara teratur dan berorganisasi serta memilih pemimpinnya.
- 2) Nama tempat pemukiman mereka dari padepokan dan babakan kemudian tumbuh berkembang menjadi desa atau nama lainnya, sehingga perkataan desa, dusun, desi seperti juga sama halnya dengan perkataan ‘negara’, negeri yang berasal dari negarom dalam bahasa Sanskerta yang artinya ‘tanah air’ atau ‘tanah asal’ atau ‘tanah kelahiran’. (Anwar, 1970 ; 9).

Setelah mereka berhimpun dalam satu kawasan untuk mempertahankan hidup dan berkelompok, maka munculah kebutuhan mereka yang baru yaitu memerlukan pimpinan kelompok mereka dan lahiriah kepala masyarakat yang ditaati dan disegani kelompoknya dengan nama jabatan sesuai dengan hukum adat masing masing desa ada yang disebut dengan 'lurah', atau 'jaro', 'kuwu' dan lain lain (Anwar, 1970 ; 10).

- 3) Dalam perjalanan perkembangan sejarah pemerintahan desa, seiring dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia, maka pemerintahan desa di Indonesia diakui keberadaannya diawali dengan laporan Herman Warner Mutinghee, seorang Belanda yang pada waktu pemerintahan Inggris dibawah pimpinan Letnan Gubernur Jendral Rafless menjadi anggota Raad Van Indie dan karena kecakapannya menemukan desa – desa di seluruh pantai utara pulau Jawa, dan kemudian memanfaatkannya sebagai jembatan penghubung antara penjajah dengan bangsa Indonesia, disini ada unsur pemanfaatan, laporan Herman Warner Mutinghee tanggal 14 Juli 1881 itu ((Anwar, 1970 ; 10 – 11) dijelaskan sebagai berikut :

“ Setelah diadakan penelitian yang tidak mendalam oleh Raffles ditetapkan bahwa pengangkatan kepala desa dilakukan dengan pemilihan oleh segenap penduduk desa serta ditandaskan berlakunya peraturan yang menentukan bahwa segenap penduduk desa berhak memilih kepala desanya”.

Berdasarkan uraian tersebut di atas diketahui bahwa perjalanan pemerintahan desa, banyak ditemukan berbagai tanggapan menarik tentang penyelenggaraan pemerintahan desa (Ndraha, 1997 ; 2) sebagai berikut :

Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 202 ayat (1) dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah. Dengan masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembalinya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

### **3. Demokrasi**

Demokrasi secara klasik bermakna pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Sebagai suatu konsep mengenai bentuk pemerintahan di sebuah negara, demokrasi dapat dikatakan sebagai suatu konsep yang sangat populer, bahkan dikatakan sebagai jalan yang paling mungkin untuk menciptakan suatu tatanan yang menjanjikan keadilan. Demokrasi dalam beberapa hal dapat dipandang sebagai kritik dan alternatif, dari sistem pemerintahan lama yang berbasis feodal. Dalam sistem lama, pemerintahan adalah urusan para raja, bangsawan dan segolongan elit dekat dengan raja. Masyarakat atau kebanyakan hanya memiliki hak untuk memperhatikan dan mengikuti dan tidak punya hak untuk mengontrol. Rakyat boleh tidak setuju atau memiliki keberatan, namun hal tersebut hanya bisa diapresiasi secara terbatas dengan tindakan memohon belas kasihan para pembesar atau penyelenggara negara.

Berkebalikan dengan itu, demokrasi menempatkan rakyat pada posisi terhormat, pemilik kedaulatan. Pejabat hanyalah orang-orang suruhan rakyat, atau yang mendapat mandat dari rakyat, suatu negara atau suatu pemerintahan dikatakan berdasarkan prinsip demokrasi (demokratis), setidaknya menunjukkan

ciri ; pemerintahan dibawah kontrol nyata masyarakat, pemilihan umum yang bebas dan non diskriminatif, prinsip mayoritas dan adanya jaminan hak hak demokratis.

Demokrasi sebagai kritik dan alternatif mensyaratkan adanya gagasan yang menghidupkan demokrasi disuatu tempat, sama artinya dengan melakukan transformasi atau pembaruan ; dari yang lama kepada yang baru, hal ini bermakna diperlukan sejumlah syarat agar demokrasi tidak menjadi semu atau artifisial.

Dengan perspektif demokrasi, kita hendak menyebutkan dua syarat sebagai berikut :

- a) Syarat internal ; bagi kalangan masyarakat, demokrasi mungkin hanya bisa tercipta secara wajar dan benar, bila rakyat berada dalam kesadaran politik yang mandiri (tidak terhegemoni) dan memiliki kemampuan untuk mengaktualisasi aspirasinya. Kesadaran politik dibutuhkan agar rakyat bisa terbebas dari belenggu dan sekat hegemoni yang dikembangkan oleh penguasa. Namun kesadaran patut didukung oleh kemampuan tertentu, agar bisa secara mandiri melakukan tindakan tindakan guna mengaktualisasikan aspirasi mereka.
- b) Syarat eksternal ; berupa adanya kontrol yang mendukung posisi rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Kondisi eksternal yang dimaksud berupa dua hal yaitu ; pertama, suatu kondisi yang memberikan jaminan penuh kepada rakyat sehingga tersedia rasa aman bagi rakyat dengan demikian diperlukan adanya pengakuan atas hak hak dasar masyarakat, kedua, suatu wahana atau badan badan formal yang dapat menjadi saluran

aspirasi rakyat. Badan yang dimaksud tentu saja bukan badan yang berada di bawah kooptasi kekuasaan, melainkan badan yang independen dan benar benar berdiri sendiri diatas prinsip kedaulatan. Tanpa syarat tersebut, proses demokrasi dapat dipandang sebagai aktualisasi dari demokrasi semu.

#### 4. Demokratisasi Desa

Demokrasi desa menurut pandangan Ina Slamet dalam Suhartono (2001 ; 26) dikatakan sebagai demokrasi asli dari suatu masyarakat yang belum mengalami stratifikasi sosial. Dalam masyarakat seperti itu, persetujuan yang bulat masih bisa ditemukan terutama oleh kenyataan jumlah warga yang relatif sedikit. Namun demikian bentuk masyarakat subsistem tersebut sudah sulit ditemukan. Kebanyakan desa desa yang ada, khususnya di Jawa berada dibawah kekuasaan suatu kerajaan. Artinya bahwa masyarakat desa berada dalam suatu stratifikasi sosial yang tidak memungkinkan demokrasi.

Menurut Hatta dalam Suhartono (2001 ; 26) mengatakan bahwa demokrasi desa mengandung ciri yaitu : Rapat (tempat rakyat bermusyawarah dan bermufakat), hak rakyat untuk mengadakan protes, cita cita tolong menolong dan mengusulkan pendapat. Konsep ini dimaksudkan sebagai suatu pengakuan dan penerimaan bahwa disetiap desa struktur politik tradisional yang bersifat feodal dan autokratis masih sangat menonjol. Sehingga praktek demokrasi tidak lain hanya kedok dari kepentingan raja. Sebagaimana juga dikatakan Ina dalam Suhartono (2001 ; 26) bahwa demokrasi dan autokrasi terus saling melawan, saling bersitegang : dominasi dan resistensi.

Adanya berbagai institusi politik demokratis yang dikembangkan di desa tidak akan memberi banyak arti apabila ; *pertama*, stratifikasi sosial di desa tidak mengalami perubahan yang signifikan atau proses demokrasi tidak menyentuh masalah tersebut. Pembaharuan agraria merupakan salah satunya. *Kedua*, tidak adanya kesadaran rakyat terhadap signifikansi demokrasi. Hal ini akan berarti bahwa rakyat hanya sekedar menggunakan institusi politik demokratis tanpa memahami makna dasarnya.

Kebijakan proses pemilihan kepala desa dalam konteks demokratisasi memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa diabdikan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan program dan kegiatan sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat. Pembuatan kebijakan adalah proses yang pasti selalu dijumpai dalam sistem politik, bahkan dapat dikatakan bahwa produk dari setiap sistem politik adalah kebijakan (Wibawa, 1994 ; 13).

Proses pelaksanaan pemilihan kepala desa seringkali dijumpai adanya kecurangan, baik yang dilakukan oleh calon kepala desa maupun para kadernya dengan melakukan penyuapan dengan membagikan uang atau *money politic* terhadap para pemilih maupun terhadap panitia pemilihan hingga memanipulasi suara.

Sikap protes masyarakat yang sudah mulai berani untuk mengajukan protes dengan tidak datang ke lokasi pemilihan sehingga pemilihan tidak memenuhi quorum menunjukkan adanya dinamisasi dan modernisasi dari warga masyarakat pedesaan yang makin kritis dalam menyikapi kebijakan pemilihan kepala desa

yang dianggap tidak realistis dan tidak bisa memecahkan masalah. Dalam kaitannya dengan hal tersebut menurut Daniel Lerner dan Karl deustc dalam Imawan (1998 ; 81) memberikan pendapat yaitu :

“Modernisasi jelas menghendaki adanya partisipasi yang aktif dari anggota masyarakat, semakin modern akan menumbuhkan sikap kritis dari anggota masyarakat dimana masyarakat semakin sadar bahwa mereka tidak sekedar menjadi obyek tetapi mereka juga subjek dari modernisasi”.

Uraian tersebut mempertegas bahwa partisipasi politik masyarakat dalam pemilihan kepala desa tidak terlibat dalam pelaksanaan saja (*execution participation*) tetapi juga pada tahap tahap pencalonan dan kampanye calon (*initiation and legitimation participation*).

Oleh karena itu kebijakan proses pemilihan kepala desa termasuk kebijakan publik yang merupakan pedoman bagi pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan serta kewenangan pemerintah memaksa agar kebijakan proses pemilihan kepala desa ditaati oleh masyarakat atau pihak pihak lain yang terlibat dalam proses pemilihan kepala desa.

##### **5. Demokratisasi Dalam Pemerintahan Desa.**

Penyelenggaraan pemerintahan merupakan penyelenggaraan yang amanah, Rasjid (1997 : 31) menjelaskan secara sederhana mengutip pidato Abraham Lincoln menggunakan gambaran bahwa demokrasi sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*).

Substansi dari demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat, disebut demikian karena semua penyelenggaraan pemerintahan diselenggarakan oleh rakyat, tidak ada seorang pun berpendapat bahwa penyelenggaraan pemerintahan bukan dari

rakyat. Dalam perkembangannya kemudian penyelenggaraan pemerintahan dengan berdasarkan kepada otonomi berarti pula bahwa pelaksanaan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan. Sebagaimana dikatakan oleh Juliantoro (2000 ; 08) bahwa otonomi dipandang sebagai bagian dari proses demokratisasi dan otonomi bukan sesuatu yang bersifat final melainkan langkah awal.

Dalam pelaksanaannya, demokratisasi memerlukan rasionalisasi kekuasaan negara dan keberanian warga negara untuk aktif menuntut dan menjalankan hak hak mereka karena itu tujuan akhir demokratisasi terbentuknya satu tatanan kehidupan politik sebagai berikut :

- 1) Warga negara secara bebas dan berkala memilih orang orang yang mereka nilai layak dipercaya untuk memerintah.
- 2) Orang yang memerintah dapat dipercaya dan bertanggung jawab secara langsung kepada yang diperintah.
- 3) Ada mekanisme politik yang memungkinkan warga negara dapat mengontrol sejauh mana kepentingan mereka dilaksanakan oleh orang orang yang memerintah.
- 4) Ada kesejajaran tawar menawar politik antara warga negara dengan orang orang yang memerintah sebagai jaminan terciptanya hubungan yang bersifat konsultatif (Imawan, 1999 ; 56 – 58).

Dari tatanan tersebut, terdapat penekanan yang diberikan pada hak hak dasar individu sebagai manusia maupun sebagai warga negara. Penekanan tersebut membuat masyarakat madani (*civil society*) memegang peranan penting dalam

proses pemberdayaan dalam menghadapi kekuatan negara. Menurut Hikam (1999 ; 199) dikatakan bahwa civil society atau masyarakat sipil sebagai entitas yang diharapkan mampu mengimbangi peranan negara dalam pengelolaan politik, ekonomi dan sosial serta penguatannya sebagai strategi dalam proses demokratisasi.

Proses demokratisasi dalam hubungannya dengan peran masyarakat madani. Imawan (1999 ; 62) menambahkan terdapat empat agenda penting adalah sebagai berikut :

- 1) Desakralisasi kekuasaan masyarakat madani harus mampu memberdayakan masyarakat bahwa kekuasaan datang dari kedaulatan yang mereka pegang.
- 2) Departementalisasi kekuasaan.
- 3) Membangun *civil etnics*.
- 4) Membangun jaringan advokasi antar masyarakat madani

Sementara itu menurut Alfian dalam Utomo (2000 ; 3) memberikan empat ukuran dalam membangun kualitas pembangunan politik yaitu :

- 1) Sampai dimana mereka tidak merasa ditekan, ditindas dan diperas.
- 2) Sampai dimana mereka merasa hak haknya dilindungi dan kewajiban kewajiban yang dibebankan kepada dan adil.
- 3) Sampai dimana mereka merasa diasingkan, dianaktirikan, dijadikan warga kelas tiga dan sebagainya.
- 4) Apakah sistem politik yang ada dapat merangsang proses pembangunan ekonomi atau tidak.

Hal tersebut dapat diartikan bahwa meskipun pemerintah memegang peranan penting dan utama dalam pengambilan keputusan dalam pembangunan politik tetapi bukan satu satunya pemegang agen pengambil keputusan. Sehingga dalam perjalanan demokrasi, rakyat merupakan pemegang amanat tertinggi dalam suatu penyelenggaraan pemerintahan.

#### **6. Partisipasi Masyarakat.**

Partisipasi masyarakat bukanlah hal yang baru . Wacana mengenai pentingnya partisipasi masyarakat sejak pada jaman Orde Baru sudah didengungkan. Namun ternyata hal itu ” lebih indah kabar dari rupa ” karena pelaksanaannya jauh dari harapan

Partisipasi sendiri menurut pendapat Nugroho (2004 ; 219) dijelaskan sebagai berikut :

” Setiap warga negara mempunyai suara dalam formulasi keputusan, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif”.

Definisi diatas menegaskan bahwa masyarakat berhak untuk menyampaikan aspirasi mereka dalam menentukan arah dan proses pembangunan itu sendiri karena masyarakat adalah pihak yang memanfaatkan dan menikmati langsung hasil pembangunan tersebut.

Peran serta masyarakat dalam berpartisipasi sangat ditentukan oleh beberapa faktor, yaitu :Pendidikan, Sosial Ekonomi, Budaya dan Akses. Sehingga sejauh mana masyarakat berpartisipasi dapat melakukan kontrol terhadap seluruh proses penyelenggaraan pemerintah desa apabila faktor tersebut mendukung dan

sebaliknya apabila faktor tersebut tidak mendukung maka partisipasi masyarakat di desa tidak aktif.

Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa masyarakat adalah *stakeholder* kebijakan publik di daerah disamping pemerintah daerah dan DPRD. Partisipasi masyarakat juga dianggap penting dalam pembuatan kebijakan, karena warga masyarakatlah yang paling tahu dan merasakan kenyataan dan kebutuhannya.

#### **7. Perencanaan Keputusan.**

Perencanaan mempunyai pengertian yang berbeda beda serta mempunyai jenis yang relatif berbeda pula. Adapun yang dimaksud dengan perencanaan adalah “Suatu proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang diarahkan kepada pencapaian sasaran tertentu” (Kunarjo, 2002 ; 14). Berdasarkan definisi tersebut , maka perencanaan memiliki beberapa unsur yaitu :

- 1) Berhubungan dengan hari depan.
- 2) Mendesaian seperangkat kegiatan secara sistematis.
- 3) Dirancang untuk mencapai tujuan tertentu.

Mengacu kepada unsur – unsur yann terdapat dalam perjanjian sebagaimana di atas maka perencanaan disusun berdasarkan empat kriteria yaitu :

- 1) Jangka waktu, perencanaan dapat dibagi menjadi 3 jenis :
  - a) Perencanaan jangka panjang.
  - b) Perencanaan jangka menengah.
- 2) Ruang lingkup, perencanaan dapat dibagi menjadi 3 jenis :
  - a) Perencanaan komprehensif.

Hakikat dari sebuah pengambilan keputusan publik adalah untuk melakukan intervensi terhadap aspek aspek kehidupan publik yang dalam hal ini adalah masyarakat. Kebijakan pemerintah yang bersifat intervensi tersebut dikenalkan oleh Keynes akhir tahun 1930-an (Nugroho, 2004 ; 101). Intervensi kebijakan dimaksud sebagai bentuk pengambilan keputusan untuk dapat menyelesaikan suatu permasalahan.

Menurut Charles Lindblom (1968) dalam Wahab (1997 ; 16) dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pembuatan kebijakan publik adalah : proses politik yang amat kompleks dan analitis di mana tidak mengenal saat dimulai dan diakhirinya, dan batas batas dari proses itu sesungguhnya yang paling tidak pasti.

Pengambilan keputusan sebagai bentuk keputusan pengambilan alternatif keputusan menurut Wahab (1997 ; 18) sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh seseorang atau sejumlah aktor berkenaan dengan masalah atau persoalan tertentu.

Terjadinya suatu kebijakan sebagai suatu pilihan oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak, menurut Starling (1979 ; 3) sebagaimana dikutip oleh Nurcholis (2005 ; 7.3) menjelaskan adanya lima tahapan proses terjadinya kebijakan publik yaitu ;

a) *Identification of Needs,*

(mengidentifikasi kebutuhan masyarakat dalam pembangunan dengan mengikuti beberapa kriteria yaitu analisa data, sampel, data statistik, model model simulasi, analisis sebab akibat, dan teknik teknik peramalan).

- b) Formulasi usulan kebijakan,  
yang mencakup faktor faktor stratejik, alternatif – alternatif yang bersifat umum, kemantapan tekhnologi dan analisis dampak lingkungan.
- c) Adopsi yang mencakup analisis kelayakan politik, gabungan beberapa teori politik dan penggunaan tehnik tehnik penganggaran.
- d) Pelaksanaan program yang mencakup bentuk bentuk organisasinya, model penjadwalan, penjabaran, keputusan – keputusan penetapan harga dan skenario pelaksanaannya.
- e) Evaluasi,  
(penggunaan metode eksperimental, sistem informasi, auditing dan evaluasi mendadak).

Dalam pengambilan atau perumusan kebijakan publik terdapat beberapa model sebagaimana dikatakan Nugroho (2004 ; 108) sebagai berikut :

- a) Model kelembagaan.
- b) Model proses.
- c) Model elit.
- d) Model rasional.
- e) Model inkremental.
- f) Model teori permainan.
- g) Model pilihan publik.
- h) Model sistem.

Berdasarkan model model diatas, model ini menurut Nugroho (2004 ; 115) dikatakan sebagai model yang paling banyak digunakan dan diikuti dalam praktek

formulasi kebijakan publik diseluruh dunia. Model ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum social gain* yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang paling banyak memberikan manfaat bagi masyarakat.

Model ini menekankan kepada formulasi pengambilan kebijakan yang didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan secara rasional. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Dengan kata lain model ini menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis. Cara cara formulasi kebijakan disusun dalam urutan :

- a) Mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya,
- b) Menemukan pilihan pilihan,
- c) Menilai konsekuensi masing masing pilihan,
- d) Menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan,
- e) Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

Menurut uraian di atas dapat ditegaskan bahwa formulasi kebijakan atau program pemerintah harus memiliki referensi publik dan kecenderungannya sebagai modal utama. Sehingga makin memudahkan untuk menetapkan prioritas dari sebuah program. Tentunya setiap pilihan pasti memiliki konsekuensi, namun konsekuensi yang dipilih adalah konsekuensi yang rendah tingkat risikonya bagi publik. Kondisi tersebut menegaskan pilihan untuk mengorbankan kepentingan publik adalah kepentingan yang paling sedikit dan pilihan sebuah alternatif kebijakan didasarkan kepada pertimbangan akademis dan sosiologis sebuah kebijakan atau program dari pemerintah.

Diluar model tersebut menurut Dye dalam Nugroho (2004 ; 109) dijelaskan terdapat 3 (tiga) model antara lain adalah :

- a) Model pengamatan terpadu.
- b) Model demokratis.
- c) Model strategis.

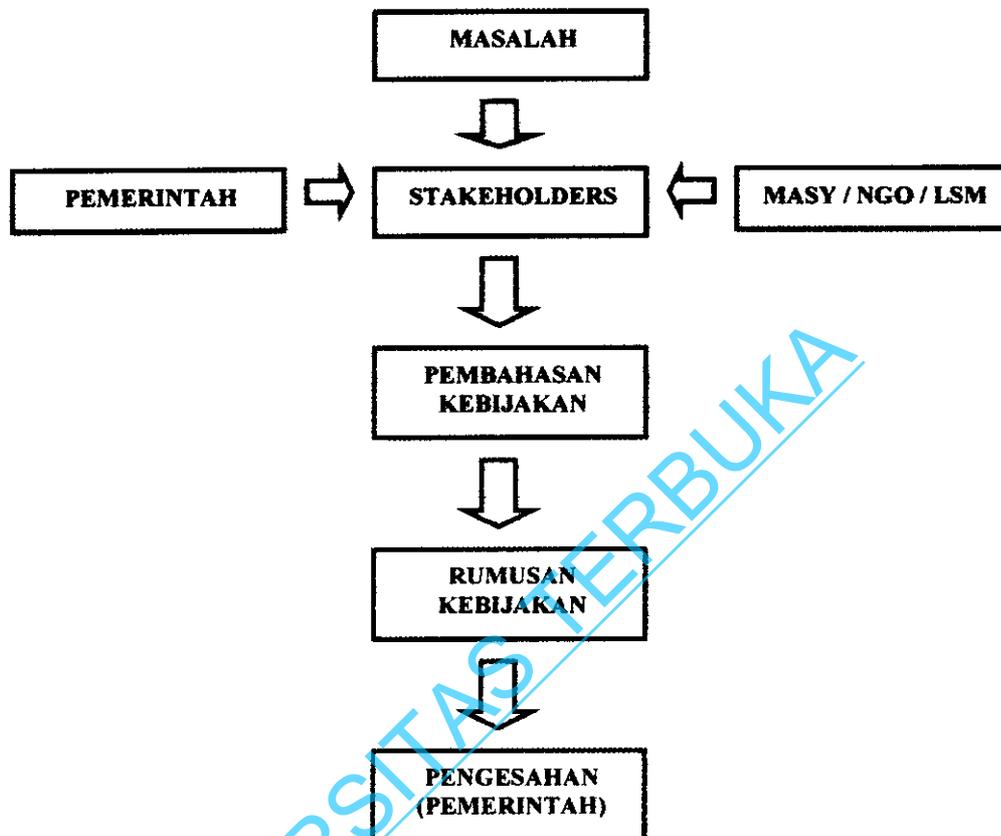
Dari ketiga model tersebut di atas, model demokratis merupakan model yang menghendaki setiap warga negara sebagai pemilik hak demokrasi diikuti sertakan sebanyak – banyaknya. Model ini umumnya berkembang khususnya di negara – negara yang baru saja mengalami transisi ke demokrasi seperti Indonesia.

Gambaran sederhananya proses pengambilan keputusan demokratis dalam teori politik, di mana pemerintah melemparkan permasalahan kepada publik yang kemudian melibatkan berbagai stakeholders untuk dibahas dalam suatu forum. Kemudian dirumuskan dalam sebuah kebijakan untuk segera dapat disahkan. Model ini pada intinya kurang tepat untuk mengatasi masalah yang bersifat darurat atau emergensi.

Model demokratis pada khususnya memberikan banyak manfaat dan keuntungan khususnya dalam hal pelaksanaan kebijakan di mana untuk mencapai keberhasilan pelaksanaan kebijakan, tidak hanya melibatkan pemerintah sebagai aktor saja tetapi melibatkan masyarakat dan pihak ketiga seperti lembaga swadaya masyarakat sebagai kontrol eksternal.

Berikut proses pengambilan keputusan secara demokratis yaitu :

**Bagan 1. : Pengambilan Keputusan dengan Pendekatan Model Demokratis**



Sumber : Nugroho (2004 ; 126)

Proses pengambilan keputusan menurut model tersebut merupakan model yang pendekatan kepada pilihan publik atau *public choice* di mana model ini sangat efektif dalam implementasinya karena sifat keterlibatan segala unsur yang sangat berat dalam tanggung jawab dan kepentingan. Dalam proses pengambilan keputusan atau kebijakan publik menurut Wahab (1997 ; 26) setidaknya terdapat beberapa kriteria yang dijadikan tolok ukur antara lain adalah :

a) Nilai nilai politik,

Di mana pembuat keputusan mungkin melakukan penilaian alternatif atas kebijaksanaan yang dipilihnya dari sudut pentingnya alternatif-alternatif itu bagi partai politiknya atau bagi kelompoknya.

b) Nilai nilai organisasi,

Di mana para pembuat keputusan khususnya birokrat mungkin dalam pengambilan keputusan dipengaruhi oleh nilai organisasi di mana ia terlihat di dalamnya.

c) Nilai nilai pribadi,

Hasrat untuk melindungi atau memenuhi kesejahteraan atau kebutuhan fisik atau kebutuhan finansial atau posisi historis.

d) Nilai nilai kebijaksanaan,

Ideologi pada hakikatnya merupakan rangkaian nilai-nilai dan keyakinan yang secara logis saling berkaitan.

Berangkat dari kondisi di atas diketahui pada substansinya model mana yang terbaik untuk proses pengambilan suatu keputusan adalah disesuaikan dengan substansi dan permasalahan yang dihadapi. Terlepas dari suatu proses pengambilan keputusan yang bersifat demokratis maka dalam mengimplementasikan suatu keputusan, menurut Wahab (1997 ; 95) diperlukan adanya :

a) Adanya dukungan publik.

b) Sikap dan sumber sumber yang dimiliki kelompok kelompok dalam masyarakat.

c) Dukungan dari Badan atau Lembaga atasan yang berwenang.

Selanjutnya melihat dari kondisi di atas, maka partisipasi masyarakat dalam konteks kebijakan publik tidak hanya sebatas melaksanakan suatu keputusan tetapi bagaimana dilibatkan sejak perumusan hingga evaluasi suatu keputusan.

Pendapat tersebut menegaskan bahwa dukungan publik merupakan permasalahan yang sangat konflik dan apabila suatu kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah tidak memperlihatkan keberpihakan kepada masyarakat akan mempengaruhi pelaksanaan kegiatan dimaksud.

Oleh karena itu dukungan publik menjadi perhatian utama agar suatu kebijakan dapat diimplementasikan secara baik. Terpenuhinya unsur dukungan publik, bukan berarti organisasi mengabaikan untuk mempersiapkan sumber daya lainnya seperti manusia pelaksana dengan segala kemampuan dan kompetensi yang dimiliki.

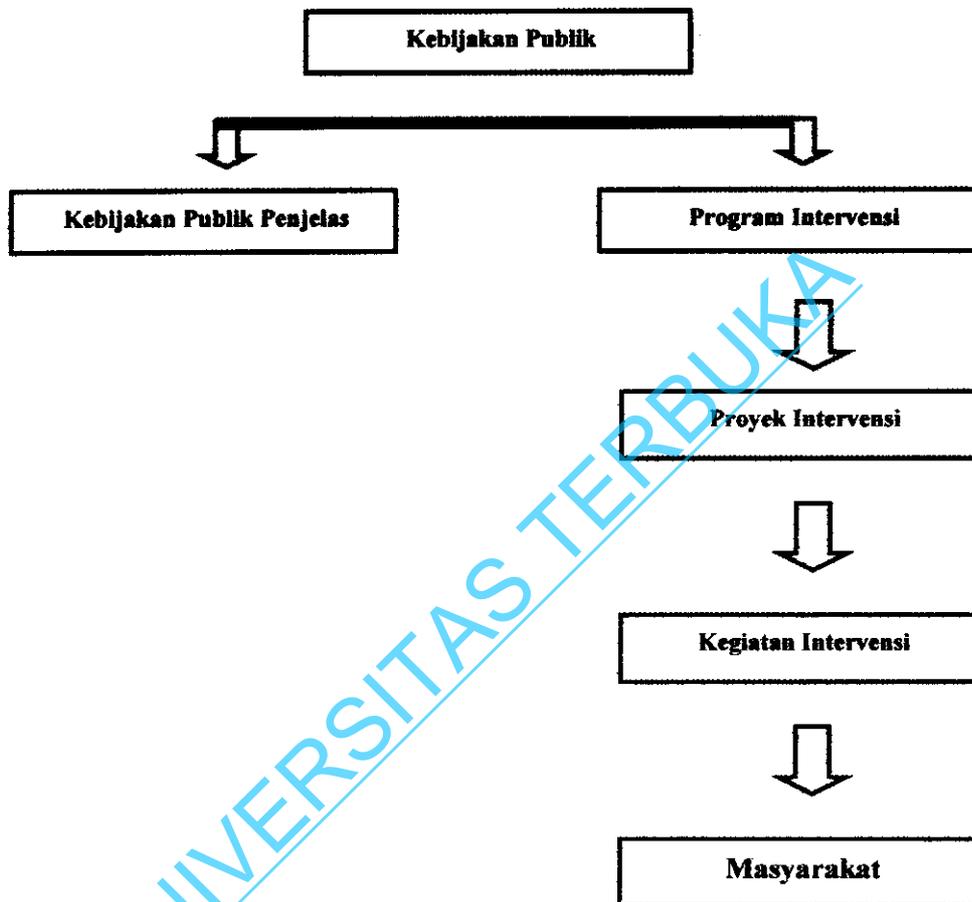
#### **8. Pelaksanaan Keputusan.**

Di masa lalu kita sering kali mendengarkan plesetan seputar studi kebijakan publik yang memplesetkan GBHN sebagai Gagasan Besar Hasilnya Nol, plesetan tersebut hendaknya membuat kita sadar bahwa kita kaya akan konsep tetapi miskin dalam aspek implementasi. Implementasi dalam konteks ini diterjemahkan sebagai adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. (Nugroho (2004 ; 158).

Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program –

program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut ;

**Bagan. II : Kebijakan Publik Dalam Konteks Implementasi**



Sumber : Nugroho (2004 ; 159)

Kebijakan publik dalam bentuk UU atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang menerangkan secara rinci dan sering diisitilahkan sebagai peraturan pelaksana. Kebijakan publik yang biasanya langsung dalam bentuk operasional antara lain adalah Keppres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas dan lain lain.

Rangkaian berbagai implementasi kebijakan apapun bentuk dan jenisnya biasanya dimulai dari program menjadi proyek ke berbagai kegiatan. Sebagaimana dijelaskan terdahulu bahwa tujuan dari sebuah kebijakan adalah melakukan intervensi maka tindakan tersebut adalah dalam bentuk implementasi atau action. Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983) memberikan gambaran bagaimana melakukan intervensi atau implementasi kebijakan dalam langkah berurutan sebagai berikut :

**Bagan.III : Implementasi Kebijakan Publik**



Sumber : Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Nugroho (2004 : 159).

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan di dalam konteks manajemen berada dalam kerangka *organizing leading controlling*, yang artinya pengorganisasi memerlukan kepemimpinan dan pengendalian pelaksanaan. Pengorganisasi tersebut dalam implementasi kebijakan didahului dengan melakukan identifikasi masalah yang akan diintervensi dan diakhiri dengan mendesain struktur organisasi pelaksana.

## 9. Pengawasan Keputusan.

Diantara beberapa fungsi manajemen, perencanaan (*planning*) dan Pengendalian (*controlling*) memiliki peranan yang sangat penting. Dalam fungsi perencanaan, inti dasarnya adalah menetapkan mengenai apa yang harus dicapai pada periode tertentu serta tahapan untuk mencapainya. Sedangkan dalam pengendalian berusaha untuk mengevaluasi apakah tujuan dapat dicapai, dan apabila tidak dapat dicapai dicari faktor penyebabnya sehingga dapat ditempuh tindakan perbaikan (*coreective action*). Pengawasan memiliki peranan penting dalam keberhasilan suatu pelaksanaan kegiatan, dengan pengawasan akan diketahui faktor faktor apa yang menjadi faktor penunjang dan faktor penghambat dari pelaksanaan suatu kegiatan (Siswanto, 2006 ; 139).

Sistem pengawasan yang baik harus memungkinkan adanya umpan balik yang dapat menghasilkan informasi yang dilakukan sebagai tindak lanjut dalam pelaksanaan proyek atau suatu kegiatan. Kecuali itu sistem pengawasan harus mampu melaporkan dengan cepat kalau terjadi penyimpangan, sehingga tindakan lanjutan dapat dilakukan dengan cepat pula. Kedua syarat tersebut dapat dilaksanakan untuk menyusun suatu laporan secara *up to date*.

Untuk memperoleh data yang *up to date*, maka setiap organisasi atau aparatur pemerintah yang diawasi harus melakukan pencatatan yang dapat menyusun laporan yang diperlukan oleh berbagai pihak, diantaranya untuk kepentingan lembaga yang lebih tinggi. Agar laporan pengawasan ini dapat digunakan dengan efektif maka penyampaian laporan pengawasan harus dapat dilakukan dengan cepat dan dalam waktu yang tepat sesuai dengan norma norma

laporan. Biasanya penyampaian harus dilakukan dengan cepat dan dalam waktu yang tepat sesuai dengan norma – norma laporan.

Arti penting dari pengawasan menurut Hasibuan (2006 : 242) sebagai proses untuk memantau dan mengevaluasi pelaksanaan suatu kegiatan memiliki tujuan tujuan antara lain adalah :

- a) Supaya proses pelaksanaan yang dilakukan oleh organisasi sesuai dengan ketentuan – ketentuan perencanaan.
- b) Sebagai upaya untuk melakukan tindakan koreksi atau perbaikan (*corrective*) jika terdapat penyimpangan – penyimpangan (*deviasi*).
- c) Supaya tujuan yang dihasilkan sesuai dengan yang direncanakan.

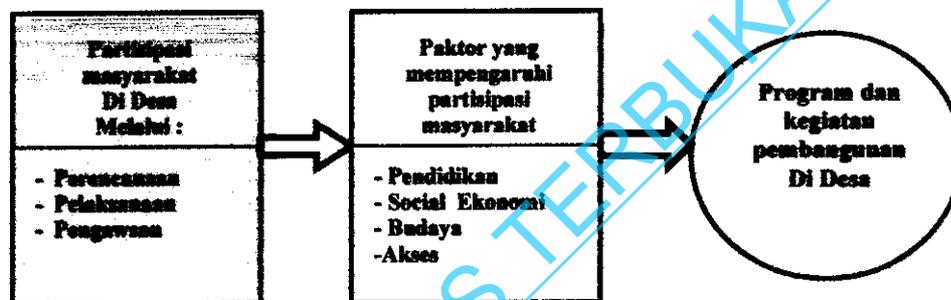
Untuk mencapai tujuan organisasi yang tertuang dalam visi – misi organisasi maka pengelolaan atau manajemen organisasi yang sistematis sangat diperlukan dan dibutuhkan. Pengawasan yang dilaksanakan secara benar dan konsisten akan mendorong pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi secara benar sehingga apa yang menjadi perencanaan organisasi dapat berjalan secara optimal. Berikut ini ditampilkan berbagai definisi pengawasan (Sofyan, 2004 12 – 13) yaitu :

- a) Pengawasan adalah upaya memeriksa apakah semua terjadi sesuai dengan rencana yang ditetapkan, perintah yang dikeluarkan, dan prinsip yang dianut, juga dimaksudkan untuk mengetahui kelemahan dan kesalahan agar dapat dihindari kejadiannya dikemudian hari (Henry Fayol).

## B. KERANGKA BERFIKIR.

Berdasarkan hasil kajian pustaka tersebut diatas penyusun berusaha menyusun model penelitian sebagai kerangka pemikiran dan sekaligus menjadi konsep kunci yang digunakan dalam penelitian ini sebagaimana digambarkan dibawah ini :

**Bagan 1V. : Konsep Kerangka Berfikir**



### Keterangan :

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas terlihat dengan jelas bahwa partisipasi masyarakat memegang peranan penting dalam menentukan corak dan arah pembangunan. Partisipasi Masyarakat dipengaruhi oleh pendidikan seseorang, Sosial Ekonomi seseorang dan Budaya yang melekat pada seseorang serta Akses yang dituju apakah tersedia atau tidak. Sehingga faktor tersebut akan mempengaruhi Partisipasi Masyarakat dalam menentukan arah kebijakan melalui Perencanaan, Pelaksanaan hingga tahap Pengawasan pada Program dan Kegiatan Pembangunan di Desa.

## C. DEFINISI KONSEP DAN OPERASIONAL.

### 1. Definisi Konsep

- a) Perencanaan adalah Suatu proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang diarahkan kepada pencapaian sasaran tertentu” (Kunarjo, 2002 ; 14).
- b) Pelaksanaan atau Implementasi adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. (Nugroho (2004 ; 158).
- c) Pengawasan adalah upaya memeriksa apakah semua terjadi sesuai dengan rencana yang ditetapkan, perintah yang dikeluarkan, dan prinsip yang dianut, juga dimaksudkan untuk mengetahui kelemahan dan kesalahan agar dapat dihindari kejadiannya dikemudian hari (Henry Fayol dalam Sofyan, 2004 ;12 – 13) .
- d) Partisipasi masyarakat adalah peran serta dan dukungan masyarakat terhadap penyelenggaraan proses pembangunan dan pemerintahan, Arsntein. (1969; 217).

### 2. Definisi Operasional

- a) Pengambilan Keputusan, sebagai bentuk peranan aktif masyarakat desa terhadap pengambilan keputusan yang terkait program dan kegiatan pembangunan dan pemerintahan desa yang mencakup :
  - Partisipasi Masyarakat dalam perencanaan program dan kegiatan pembangunan desa dalam bentuk perumusan dari pertemuan pertemuan atau rapat.

- Partisipasi Masyarakat dalam pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan desa.
- Partisipasi Masyarakat dalam pengawasan eksternal terhadap penyelenggaraan program dan kegiatan pembangunan desa.

Adapun hipotesis menurut Irawan (2006 ; 3.16) dikatakan sebagai jawaban peneliti terhadap pertanyaan yang diajukan. Sedangkan hipotesis penelitian ini adalah “ *Partisipasi masyarakat akan terwujud secara baik jika partisipasi masyarakat memiliki pendidikan, sosial ekonomi, budaya serta akses yang mendukung maka dapat diakomodir secara baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan terhadap program dan kegiatan pembangunan serta penyelenggaraan pemerintahan desa*”.

UNIVERSITAS TERBUKA

## BAB. III

### METODE PENELITIAN

#### A. DESAIN PENELITIAN

##### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menurut taraf penjelasannya bersifat deskriptif dengan mendalam (*thick description*) yang menggambarkan kondisi di lapangan secara kualitatif dengan cara mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti (Faisal, 1992 : 20). Jenis ini biasanya dilakukan untuk penelitian yang bersifat terbuka dan sebelum terkumpul sejumlah jawaban, belumlah jelas diketahui kira - kira bagaimana maksud dari jawaban responden terhadap pertanyaan pertanyaan tersebut.

Hal tersebut diperkuat oleh Irawan (2005 ; 1.27) yang menyatakan bahwa keterlibatan peneliti dalam penelitian kualitatif sangat penting dengan obyek yang dikaji, bila perlu ia ikut aktif di semua kegiatan yang dilakukan subyek penelitian. Dalam hasil akhir akan diperoleh informasi yang benar benar sesuai dengan kondisi dan realita di mana penelitian berlangsung.

Salah satu ciri dari penelitian ini adalah lebih mementingkan proses daripada hasil penelitian. Oleh sebab itu bukan kebenaran mutlak yang dicari melainkan pemahaman yang mendalam tentang sesuatu. Jenis penelitian ini tidak melihat ada tidaknya jalinan hubungan antar variabel secara kuantitatif, juga tidak melakukan pengujian hipotesis namun hanya menggambarkan dan melakukan

analisis kualitatif secara mendalam mengenai faktor faktor pendukung dan penghambat pengambilan keputusan di Desa Pangke dan Desa Parit.

Dalam melakukan penelitian, peneliti tidak saja melihat apa yang terekspresi. Begitu pula apa yang ada pada pemikiran atau pandangan responden. Artinya penelitian ini menggunakan metode deskriptif untuk memungkinkan peneliti memilih satu obyek penelitian untuk dikaji secara mendalam dan hanya membuat 'peta umum' dari objek penelitian tersebut (Irawan, 2006 ; 4.9).

Dengan demikian peneliti akan memperoleh penjelasan dan pengertian yang mendalam dan menyeluruh tentang fenomena sosial serta dapat memberikan deskripsi yang sifatnya holistik. Deskripsi yang sifatnya holistik adalah deskripsi yang memandang bahwa masalah masalah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dan tak terukur dari seluruh sistem dimana masalah masalah tersebut merupakan bagian yang saling berhubungan satu sama lain (Dunn, 199 : 284).

Lebih lanjut pendekatan penelitian ini adalah kualitatif diarahkan pada situasi dan individu secara holistik (utuh), dalam hal ini peneliti tidak akan mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu penelitian.

## **2. Lokasi Penelitian.**

Adapun alasan ilmiah dari proses pemilihan lokasi penelitian ini didasarkan atas dua kriteria sebagai berikut :

### **a) Alasan Obyektif ;**

- Secara politis, Desa Pangke merupakan satu satunya Desa sejak terbentuknya Kabupaten Karimun yang telah melaksanakan pemilihan

Kepala Desa secara langsung sebanyak dua kali yaitu pada tahun 2002 dan yang terakhir pada tahun 2007. Kondisi tersebut justru berbanding terbalik dengan Desa Parit yang baru pertama kali mengadakan pemilihan kepala desa.

- Secara sosial, Desa Pangke memiliki karakteristik masyarakat yang sebagian besar penduduknya bekerja disektor swasta yaitu dibidang pertambangan. Sementara itu Desa Parit mayoritas penduduknya adalah nelayan.
- Secara ekonomi, Desa Pangke merupakan wilayah pertambangan terbesar di Kabupaten Karimun dan diproyeksikan pusat industri pertambangan dimasa depan. Sementara itu Desa Parit merupakan wilayah perikanan dan kelautan.

b) Alasan Subyektif;

- Penulis bertempat tinggal didesa tersebut sehingga penulis sangat mengenal karakteristik Desa Pangke dan Desa Parit.
- Berdasarkan pertimbangan waktu, biaya dan tenaga yang terbatas dari peneliti.

3. Fokus Penelitian.

Dalam penelitian ini sesuai dengan permasalahan dan tujuan yang ada, peneliti memandang perlu menggunakan fokus penelitian untuk membatasi area atau bidang penelitian. Pembatasan penelitian dianggap perlu karena akan membimbing dan mengarahkan pada penelitian dalam pengumpulan data yang diperlukan dan tidak diperlukan serta data mana yang tidak relevan (Moleong,

2000 : 62). Hal ini sesuai dengan pendekatan deskriptif yang mengikuti pola pemikiran *empirical inducive*, yakni segala sesuatu dalam penelitian ini sangat ditentukan atau tergantung dari hasil pengumpulan data yang mencerminkan keadaan yang sesungguhnya dilapangan (Moleong, 2000 : 63).

#### **B. RESPONDEN DAN KEY INFORMAN.**

Responden merupakan seluruh pihak yang akan diwawancarai dalam penelitian. Dari keseluruhan responden yang akan diwawancarai, peneliti juga menetapkan key informan dalam penelitian ini. Adapun responden yang dijadikan sebagai key informan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Kepala Desa Pangke dan Desa Parit.
2. Aparat Desa Pangke dan Desa Parit.
  - Sekretaris Desa.
  - Kasi Pemerintahan Desa.
  - Kasi Pembangunan Desa.
  - Kasi Kesejahteraan Desa.
  - RT dan RW.
3. Anggota BPD Desa Pangke dan Desa Parit.
4. Tokoh masyarakat Desa Pangke dan Desa Parit.

#### **C. INSTRUMEN PENELITIAN.**

Dalam rangka mendukung kelengkapan dan kesempurnaan data, maka data penelitian ini bersumber kepada :

a) Data Primer :

Yaitu data – data utama yang dibutuhkan dan dikumpulkan melalui tanggapan responden tentang pengambilan keputusan di Desa Pangke dan Desa Parit.

b) Data Sekunder :

Data – data pendukung yang diperlukan untuk melengkapi penelitian ini seperti sejarah berdirinya Kabupaten Karimun, dan Desa Pangke serta Parit, kondisi demografi dan mata pencaharian.

**D. PROSEDUR PENGUMPULAN DATA**

Adapun tehnik pengumpulan data meliputi :

a) Wawancara mendalam (*depth interview*) :

Yaitu dengan melakukan wawancara kepada responden penelitian secara mendalam seputar masalah pengambilan keputusan di Desa Pangke dan Desa Parit.

b) Dokumentasi :

Yaitu dengan melakukan pengumpulan data dan catatan sebagai pelengkap data primer yang tidak dapat ditemukan di lapangan. Peneliti mencatat wawancara yang dilakukan dengan informan, mengumpulkan data statistik, monografi, potensi desa serta berbagai acuan administratif pelaksanaan pemerintahan desa yang relevan dengan fokus penelitian.

c) Observasi,

Yaitu dengan jalan pengamatan langsung di lapangan dengan cara mendatangi dan melihat secara langsung fenomena fenomena sosial yang

relevan dengan topik penelitian. Meskipun diyakini bahwa betapapun banyak informasi yang dikatakan oleh informan. Observasi dilakukan untuk mengamati peristiwa peristiwa secara alamiah dan untuk *cross check* data hasil wawancara, data tertulis dengan situasi riil.

#### E. METODE ANALISIS DATA

Data yang diperoleh kemudian akan diolah melalui tahapan tahapan sebagai berikut :

a) Reduksi Data :

Merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang diperoleh dari lapangan. Reduksi data karena juga digunakan sebagai alat pengolahan data sebab tindakan tersebut tidak lain adalah pilihan pilihan analisis. Data terlebih dahulu dirangkum dipilih hal hal pokok, difokuskan pada hal hal pokok, difokuskan pada hal hal penting, dicari tema atau polanya sehingga membantu dalam memberikan kode kepada aspek aspek tertentu.

b) Penyajian data :

Supaya data dapat memberikan gambaran atau bagian keseluruhan dari penelitian maka diupayakan membuat berbagai macam *matriks*, *tabel*, *network* atau *chart*. Dengan cara tersebut, peneliti dapat menguasai data dan tidak tenggelam dalam tumpukan detail. Membuat penyajian data ini juga merupakan tahap analisis dan interpretasi data.

c) Mengambil Kesimpulan dan Verifikasi.

Data yang dikumpulkan dicari pola, tema, hubungan, persamaan, hal hal yang sering timbul dan sebagainya. Dengan demikian dari data yang diperoleh bisa dicoba mengambil kesimpulan. Dengan cara melakukan teknik triangulasi data atau *check and recheck* dari satu *key person* ke *key person* lainnya atau merupakan komunikasi antar data primer dengan data sekunder.

UNIVERSITAS TERBUKA

**BAB. IV****GAMBARAN UMUM OBYEK PENELITIAN****A. GAMBARAN UMUM DESA PANGKE.**

Sebelum menjadi daerah otonom dengan wewenang dan hak untuk mengelola pemerintahan secara mandiri dalam mengatur berbagai sumber daya lokal, Karimun hanyalah sebuah Kecamatan yang menjadi bagian dari Kabupaten Kepulauan Riau dengan Ibukota Tanjung Pinang. Dalam perjalanannya seiring dengan bergulirnya pemekaran daerah sebagai bagian dari reformasi penyelenggaraan pemerintahan yang antara lain adalah percepatan proses pembangunan di daerah dan mengacu kepada UU No. 53 Tahun 1999 tentang pemekaran beberapa Kabupaten / Kota se Propinsi Riau maka Karimun yang dahulunya sebuah Kecamatan dimekarkan menjadi Kabupaten. Diawal pembentukan Karimun menjadi sebuah Kabupaten, hanya terdiri dari 3 (tiga) Kecamatan yaitu :

1. Kecamatan Karimun.
2. Kecamatan Kundur dan;
3. Kecamatan Moro.

Sebagai langkah untuk menindak-lanjuti percepatan proses pembangunan di daerah dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat di setiap tingkat pemerintahan kemudian Pemerintahan Kabupaten Karimun melakukan pemekaran Kecamatan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah No 2 Tahun 2004 tentang pemekaran Kecamatan sebagai berikut :

1. Kecamatan Tanjung Balai Karimun,
2. Kecamatan Meral,

nelayan menjadi karwayan di perusahaan – perusahaan yang sebagian besar bergerak disektor pertambangan khususnya pertambangan batu granit.

Infrastruktur desa Pangke yang diawalnya sangat terbatas, perlahan tapi pasti mulai mengalami peningkatan seperti keberadaan sekolah mulai tingkat taman kanak – kanak hingga pendidikan menengah atas sudah terdapat di desa Pangke. Sarana ibadah juga relatif mengalami peningkatan hingga jalan jalan yang sebagian besar telah diaspal. Bahkan wujud kepedulian perusahaan setempat memberikan berbagai fasilitas bagi anak anak karyawan pada khususnya dan anak anak yang ada di desa pangke untuk dapat menikmati sekolah dengan biaya yang banyak dibantu oleh perusahaan mulai biaya transportasi hingga biaya sekolah yang relatif terjangkau.

#### 1. Keadaan Geografis.

Desa Pangke merupakan sebuah desa yang terletak di pesisir pantai yang sebagian besar wilayahnya terdiri dari lautan dengan luas 6.044 M<sup>2</sup> sedangkan daratannya hanya seluas 1.940 M<sup>2</sup> dari luas keseluruhan yaitu 7.984 M<sup>2</sup>. Secara geografis, Desa Pangke terletak di antara 0° 35' lintang utara sampai dengan 1° 10' lintang utara dan 103° 30' bujur timur sampai dengan 104° bujur timur. Sedangkan suhu minimum Desa Pangke adalah 21 ° C sedangkan suhu maksimum berkisar sekitar 30 ° C dengan curah hujan terbanyak 2 hari.

Desa Pangke merupakan daerah dengan potensi keunggulan strategis baik sektor perikanan maupun sektor pertambangan. Tigginya suhu udara membuat kawasan ini tidak cocok untuk pengembangan pertanian sebagaimana daerah lainnya di pulau Jawa. Tidak mengherankan jika pertumbuhan ekonomi di desa Pangke relatif didorong oleh sektor pertambangan yang memberikan kontribusi besar bagi penerimaan daerah dan

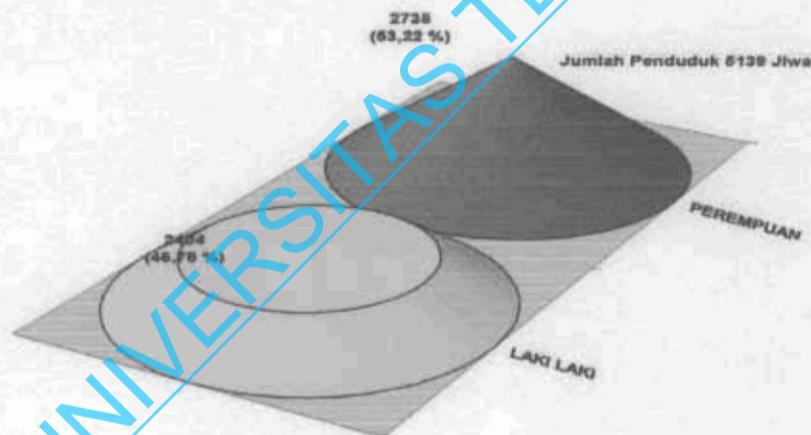
membuat daerah tersebut lebih maju jika dibanding dengan rata rata desa yang ada di Kabupaten Karimun khususnya dalam hal infrastruktur. Secara geografis, Desa Pangke berbatasan secara langsung dengan wilayah wilayah sebagai berikut :

- a) Utara berbatasan dengan Kelurahan Pasir Panjang.
- b) Selatan berbatasan dengan Kelurahan Sungai Raya.
- c) Timur berbatasan dengan Kelurahan Darussalam Kec. Tebing.
- d) Barat berbatasan dengan laut.

## 2. Keadaan Monografi.

Penduduk desa Pangke merupakan masyarakat dengan corak dan keberagaman suku yang sangat menonjol jika dibandingkan dengan desa desa yang ada di Kabupaten Karimun, antara lain terdapat suku melayu sebagai mayoritas, bugis, batak, bahkan juga terdapat suku jawa dan sunda. Adapun kondisi monografi Desa Pangke dapat dilihat pada uraian berikut :

**Tabel. I : Keadaan Penduduk Desa Pangke**



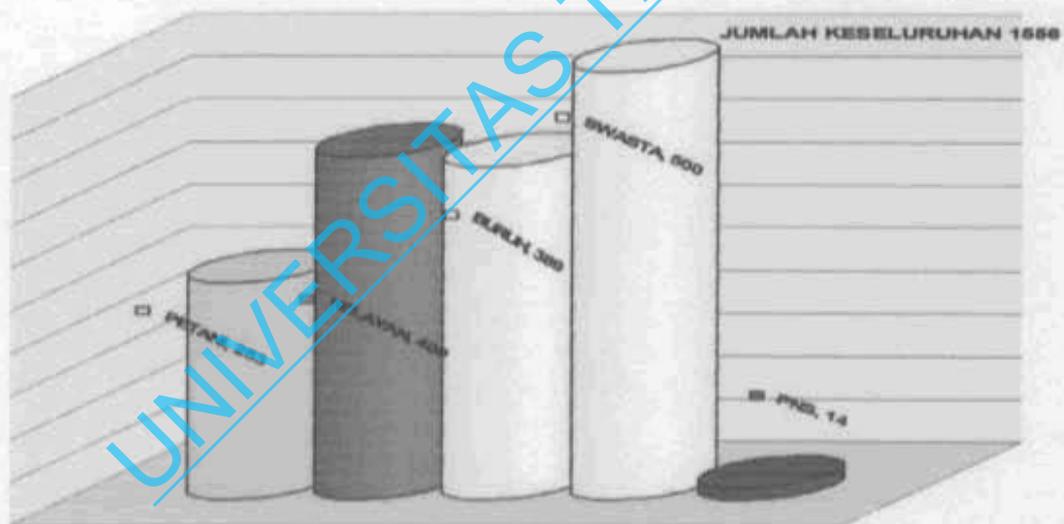
Sumber : Pemdes Pangke, 2008.

Berdasarkan tabel berikut di atas diketahui bahwa secara keseluruhan penduduk Desa Pangke berjumlah sebanyak 5139 jiwa dengan jumlah penduduk berjenis kelamin perempuan lebih dominan dari laki laki, dimana perempuan berjumlah 2735 jiwa (53,22 %) dan laki laki sebanyak 2404 jiwa (46,78 %).

### 3. Keadaan Mata Pencaharian.

Mata pencaharian suatu penduduk mencerminkan karakter dan sikap sosial masyarakat terhadap lingkungan, masyarakat perkotaan cenderung bekerja disektor formal sehingga tingkat kepedulian masyarakat perkotaan relatif lebih rendah terhadap lingkungan sosial jika dibandingkan dengan masyarakat pedesaan. Desa Pangke sebagai desa yang syarat akan potensi pertambangan memberikan dampak dan warna yang unik dan khas dalam kehidupan. Walaupun sebagian besar memiliki mata pencaharian disektor pertambangan namun tingkat partisipasi sosial dalam berbagai kegiatan relatif rendah. Adapun kondisi mata pencaharian masyarakat Desa Pangke adalah :

Tabel. II : Keadaan Mata Pencaharian Penduduk Desa Pangke



Sumber : Pemesdes Pangke, 2008.

Berdasarkan tabel berikut di atas diketahui bahwa secara keseluruhan penduduk Desa Pangke yang bekerja disektor resmi menurut statistik berjumlah 1556 jiwa dengan mayoritas sebagaian besar adalah disektor pertambangan atau sekitar 500 jiwa, kemudian diikuti yang bermata pencaharian sebagai nelayan sebanyak 400 jiwa, buruh sebanyak 389 jiwa, dan petani sebanyak 253 jiwa. Pegawai negeri sipil merupakan yang paling sedikit atau berjumlah sekitar 14 jiwa saja, dimana sebagian besar dari mereka bekerja sebagai perangkat Pemerintahan Desa Pangke.

#### 4. Keadaan Aparatur Pemerintahan Desa Pangke.

Aparatur merupakan salah satu unsur penggerak suatu organisasi, adapun aparatur Pemerintahan Desa Pangke dapat dilihat dalam uraian sebagai berikut :

**Tabel. III : Keadaan Aparatur Pemerintah Desa Pangke**



Sumber : Pemdes Pangke, 2008.

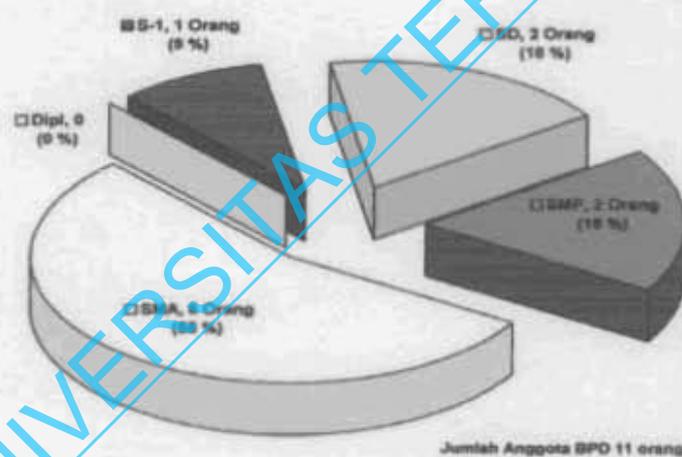
Grafik di atas menjelaskan bahwa sebagian besar aparatur Pemerintahan Desa pangke berlatar pendidikan Sekolah Dasar (SD) sebanyak 4 orang (49 %), kemudian

diikuti berturut-turut oleh aparatur yang berpendidikan Sekolah Menengah Atas (SMA) dengan jumlah 3 orang (38 %) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) 1 orang (13 %).

#### 5. Keadaan Anggota Badan Permusyawaratan Desa.

Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) diperlukan sebagai salah satu bagian dari model kelembagaan perencanaan dan pelaksanaan sangat diperlukan. Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sendiri dan berbagai kelembagaan masyarakat yang lain dapat mengarahkan program pembangunan desa agar lebih rasional sesuai dengan kaidah dasar yang memperlihatkan pemihakan dan pemberdayaan masyarakat. Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sangat diperlukan untuk mengimbangi dan sekaligus menjadi saluran aspirasi masyarakat desa. Adapun keadaan anggota Badan Permusyawaratan Desa di Desa Pangke dapat dilihat dalam uraian tabel berikut ini :

Tabel. V : Keadaan Anggota BPD Desa Pangke



Sumber : Pemdes Pangke, 2008.

Berdasarkan tabel tersebut jelas diketahui bahwa sebagian besar anggota Badan Permusyawaratan Desa di Desa Pangke dari 11 orang secara keseluruhan memiliki latar belakang pendidikan adalah Sekolah Menengah Atas (SMA) sebanyak 6 orang atau sekitar 55 %, kemudian diikuti oleh yang berpendidikan terakhir Sekolah Menengah Pertama (SMP) sebanyak 2 orang atau 18% dan Sekolah Dasar (SD) sebanyak 2 orang atau 18 % dan 1 orang yang berpendidikan S-1 (Sarjana) atau sekitar 9 %.

#### 6. Keadaan Keuangan Pemerintah Desa Pangke.

Faktor keuangan merupakan salah satu faktor penunjang dalam berbagai aktifitas organisasi, termasuk dalam menjalankan organisasi pemerintahan desa di mana faktor keuangan tidak hanya sebatas untuk membiayai operasional pemerintahan desa dalam menjalankan tugas dan fungsi. Keberadaan faktor keuangan juga sebagai penunjang untuk membiayai berbagai kegiatan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Adapaun keadaan keuangan desa Pangke dapat dilihat pada uraian tabel berikut ini :

**Tabel. VI : Keadaan Keuangan Desa Pangke Tahun 2007**

No	Keuangan	Sumber Keuangan
1	Rp. 70.000.000,-	a. Objek Rekreasi
		b. Pungutan Desa
		c. Bantuan Pemkab

Sumber : Pemdes Pangke, 2008.

Berdasarkan tabel tersebut diketahui bahwa sumber keuangan Desa Pangke berjumlah Rp. 70.000.000 yang diterima dari penerimaan desa yang meliputi obyek rekreasi, pungutan desa dan bantuan dari Pemerintah Kabupaten Karimun.

### 7. Keadaan Pembangunan.

Salah satu cara untuk mempercepat proses pemerataan pembangunan antara lain adalah dengan mengalokasikan anggaran pemerintah untuk pembangunan, apakah pembangunan tersebut dalam konteks fisik atau non fisik seperti program pembangunan yang bersifat pemberdayaan.

Adapun data pembangunan pada Desa Pangke dari Tahun 2005 s/d. 2007.

**Tabel. VI : Data Pembangunan Desa Pangke Kecamatan Meral TA. 2005 s/d. 2007.**

No	Kegiatan	Th.A	Volume	Sumber Dana	Jumlah Dana
1.	Rehabilitasi Total Ruang Kelas SDN. 008 Pangke	2005	168 M2	APBD TA. 2005	Rp. 163.150.000,-
2.	Pengaspalan Jalan RT.02/ RW.04 Desa Pangke	2005	500 M2	APBD TA.2005	-
3.	Peningkatan Sarana dan Prasarana Pendidikan Di Wilayah Kec. Meral	2006	128 M2	APBD Th.A.2006	Rp. 228.938.000,-
4.	Pembangunan Turap Samping Kantor Desa Pangke Tahap I Kec.Meral	2007	100 M2	APBD TA.2007	Rp. 99.733.000,-
5.	Peningkatan Jalan dan Jembatan Desa Pangke	2007	2669 x 6 M	APBD Th.A.2007	Rp.3.446.816.000,-
6.	Peningkatan Jalan Samping Mutiara – P.Pelawan	2007	4350 x 6 M = 7 KM	Dana Penyesuaian Kab.Karimun (ad hoc ) Th.A.2007	Rp.5.798.150.000,-
7.	Pembangunan Jalan dan Jembatan Tanjung Melolo, Pangke, Tg. Pengaru	2007	-	APBD Th.A.2007	Rp.2.333.023.000,-

Sumber : Kantor Desa Pangke 2008.

## B. GAMBARAN UMUM DESA PARIT.

Sebelum menjadi daerah otonom dengan wewenang dan hak untuk mengelola pemerintahan secara mandiri dalam mengatur berbagai sumber daya lokal, Karimun hanyalah sebuah Kecamatan yang menjadi bagian dari Kabupaten Kepulauan Riau dengan Ibukota Tanjung Pinang. Dalam perjalanannya seiring dengan bergulirnya pemekaran daerah sebagai bagian dari reformasi penyelenggaraan pemerintahan yang antara lain adalah percepatan proses pembangunan di daerah dan mengacu kepada UU No. 53 Tahun 1999 tentang pemekaran beberapa Kabupaten / Kota se Propinsi Riau maka Karimun yang dahulunya sebuah Kecamatan dimekarkan menjadi Kabupaten. Diawal pembentukan Karimun menjadi sebuah Kabupaten, hanya terdiri dari 3 (tiga) Kecamatan yaitu : Kecamatan Karimun, Kecamatan Kundur dan Kecamatan Moro.

Sebagai langkah untuk menindak-lanjuti percepatan proses pembangunan di daerah dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat di setiap tingkatan pemerintahan maka kemudian Pemerintahan Kabupaten Karimun melakukan pemekaran Kecamatan baru dan kemudian menetapkan 6 (enam) Kecamatan baru sebagaimana tertera dalam Peraturan Daerah No 2 Tahun 2004 tentang pemekaran Kecamatan sebagai berikut : Kecamatan Tanjung Balai Karimun, Kecamatan Meral, Kecamatan Tebing, Kecamatan Buru, Kecamatan Kundur, Kecamatan Kundur Utara, Kecamatan Kundur Barat, Kecamatan Moro dan Kecamatan Durai.

### 1. Kadaan Geografis.

Desa Parit merupakan desa yang secara langsung berhadapan dengan pusat perkonomian dan perdagangan di Kabupaten Karimun di mana secara geografis, wilayah Desa Parit Kecamatan Karimun Kabupaten Karimun yang mempunyai luas

wilayah 1800 M2. Secara geografis, Desa Parit berbatasan langsung dengan wilayah wilayah sebagai berikut :

- a) Utara berbatasan dengan Kelurahan Tanjung Balai..
- b) Selatan berbatasan dengan Desa Tanjung Batu Kecil.
- c) Timur berbatasan dengan Desa Tulang.
- d) Barat berbatasan dengan Desa Buru.

## 2. Keadaan Monografi.

Penduduk Desa Parit merupakan masyarakat dengan ikatan sosial yang terbentuk berdasarkan kesamaan suku dan latar belakang penduduk yang relatif sama sebagai nelayan. Dimana warga masyarakat dengan semangat gotong royong secara bersama sama merumuskan dan memutuskan berbagai langkah langkah pembangunan melalui perencanaan strategis khususnya dalam mengentaskan kemiskinan di Desa Parit.

Adapun keadaan monografi Desa Parit dapat dilihat di uraian tabel berikut :

**Tabel. VII : Keadaan Penduduk Desa Parit**



Sumber : Pendes Parit, 2008.

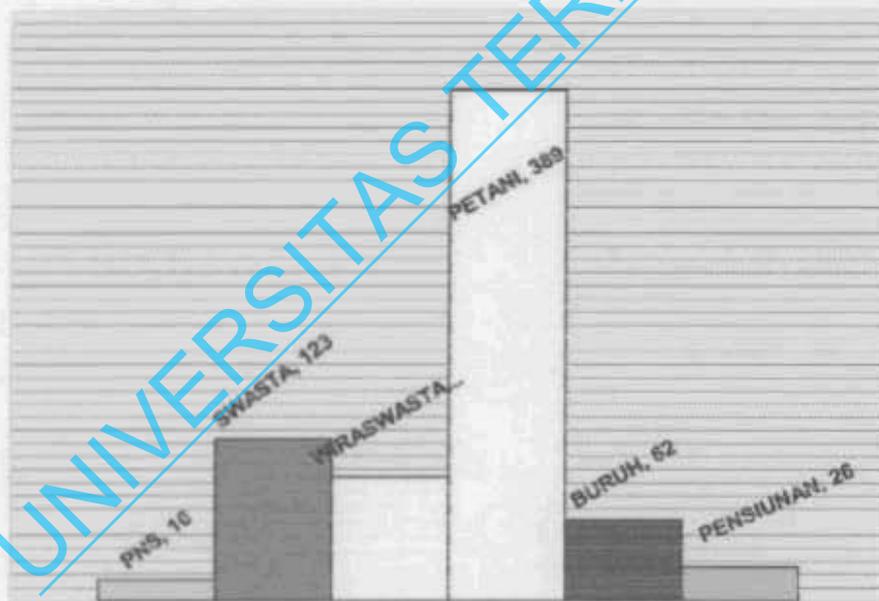
Berdasarkan tabel berikut di atas diketahui bahwa secara keseluruhan penduduk Desa Parit berjumlah sebanyak 2365 jiwa dengan jumlah penduduk berjenis kelamin laki laki lebih dominan dari perempuan, dimana laki laki berjumlah 1216 jiwa atau 51.42 % dan perempuan sebanyak 1149 jiwa atau 48,58 %.

### 3. Keadaan Mata Pencaharian.

Mata pencaharian suatu penduduk mencerminkan karakter dan sikap sosial masyarakat terhadap lingkungan, masyarakat perkotaan cenderung bekerja disektor formal sehingga tingkat kepedulian masyarakat perkotaan relatif lebih rendah terhadap lingkungan sosial jika dibandingkan dengan masyarakat pedesaan. Desa Parit sebagai desa yang syarat akan potensi perikanan darat maupun perikanan laut/jaring, namun tingkat partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan di Desa aktif

Adapun kondisi mata pendaharian masyarakat Desa Parit adalah :

Tabel. VIII : Keadaan Mata Pencaharian Penduduk Desa Parit



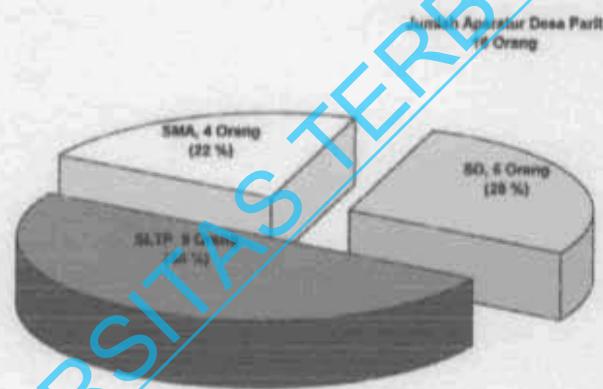
Sumber : Pemdes Parit, 2008.

Berdasarkan tabel berikut di atas diketahui bahwa secara keseluruhan penduduk Desa Parit yang bekerja mayoritas sebagaian besar adalah disektor pertanian dengan profesi sebagai nelayan yang berjumlah 389 jiwa, kemudian diikuti yang bermata pencaharian sebagai swasta sebanyak 123 jiwa, pedagang/ wiraswasta sebanyak 94 jiwa buruh sebanyak 62 jiwa. Pegawai negeri sipil merupakan yang paling sedikit atau berjumlah sekitar 16 jiwa saja.

#### 4. Keadaan Aparatur Desa Parit.

Aparatur merupakan salah satu unsur penggerak suatu organisasi, dengan adanya sumber daya manusia yang tersedia akan memudahkan pelaksanaan berbagai kegiatan dan aktifitas organisasi. adapun aparatur Pemerintahan Desa Pangke dapat dilihat dalam uraian sebagai berikut :

Tabel. IX : Keadaan Aparatur Desa Parit



Sumber : Pemdes Parit, 2008.

Tabel di atas menjelaskan bahwa sebagian besar aparatur Pemerintahan Desa Parit berlatar belakang berpendidikan Sekolah Menengah Pertama (SMP) sebanyak 9 orang

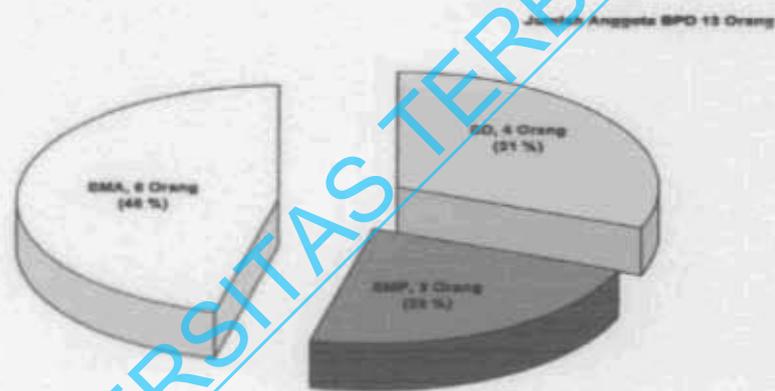
(50 %), kemudian diikuti berturut-turut oleh aparaturnya yang berpendidikan Sekolah Dasar (SD) 5 orang (28 %), dan Sekolah Menengah Atas (SMA) dengan jumlah 4 orang atau 22 %.

#### 5. Keadaan Anggota BPD.

Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sangat diperlukan untuk mengimbangi dan sekaligus menjadi saluran aspirasi masyarakat desa dalam mensuarakan pembangunan yang dibangun berdasarkan kepentingan masyarakat desa. Sehingga dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di tingkat Desa terdapat pengawasan dan sekaligus pengimbang dari sebuah kekuasaan.

Adapun keadaan anggota Badan Permusyawaratan Desa di Desa Parit dapat dilihat dalam uraian tabel berikut ini :

Tabel. X : Keadaan Anggota BPD Desa Parit



Sumber : Pemdes Parit, 2008.

Berdasarkan tabel tersebut jelas diketahui bahwa sebagian besar anggota Badan Permusyawaratan Desa di Desa Pangke dari 13 orang secara keseluruhan memiliki latar belakang pendidikan adalah Sekolah Menengah Atas (SMA) sebanyak 6 orang atau

sekitar 44 %, kemudian diikuti oleh yang berpendidikan Sekolah Menengah Pertama (SMP) sebanyak 3 orang sekitar 23 % dan Sekolah Dasar (SD) masing masing sebanyak 4 orang atau 31 % .

#### 6. Keadaan Keuangan Pemerintahan Desa Parit.

Faktor keuangan merupakan salah satu faktor penunjang dalam berbagai aktifitas organisasi, termasuk dalam menjalankan organisasi pemerintahan desa dimana faktor keuangan tidak hanya sebatas untuk membiayai operasional pemerintahan desa dalam menjalankan tugas dan fungsi. Keberadaan faktor keuangan juga sebagai penunjang untuk membiayai berbagai kegiatan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Adapaun keadaan keuangan Desa Parit dapat dilihat pada uraian tabel berikut ini :

**Tabel. XI : Keadaan Keuangan Desa Parit Tahun 2007**

No	Keuangan	Sumber Keuangan
1	Rp. 35.000.000.-	a. Objek Rekreasi
		b. Pungutan Desa
		c. Bantuan Pemkab

Sumber : Pemdes Pangke, 2008.

Berdasarkan tabel tersebut diketahui bahwa sumber keuangan Desa Parit berjumlah Rp. 35.000.000 yang diterima dari penerimaan desa yang meliputi obyek rekreasi, pungutan desa dan bantuan dari Pemerintah Kabupaten Karimun.

#### 7. Keadaan Pembangunan di Desa Parit.

Program pembangunan dalam pelaksanaannya harus mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat sehingga program pembangunan yang akan direalisasikan akan

tepat sasaran pula. Adapun program-program pemerintah pada bidang pembangunan, seperti terlihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel XII. : Data Pembangunan Desa Parit Kecamatan Karimun TA. 2005 s/d. 2007**

No	Kegiatan	Th.A	Volume	Sumber Dana	Jumlah Dana	Ket.
1.	Proyek Tembok Miring	2005	20 x 1,5 x 60 M	APBD Tk.II Th.A 2005	Rp.395.000.000,-	-
2.	Pos Yandu	2006	4 x 5 M	APBD Tk.I Th.A 2006	Rp. 40.000.000,-	-
3.	Proyek Panggung Rakyat	2007	10 x 8 M	APBD Tk.II Th.A 2007	Rp.175.000.000,-	Tdk. Selesai.
4	Pengembangan Perikanan darat	2007	20 ha	APBD Tk.II Th.A 2007	Rp. 950.000.000,-	-

Sumber : Kantor Desa Parit 2008.

Tabel di atas menggambarkan bahwa program pembangunan di Desa Parit tidak semuanya bersifat fisik tetapi adanya yang bersifat non fisik

UNIVERSITAS TERBUKA

## BAB V

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Program dan Kegiatan Pembangunan Desa dalam Bentuk Perumusan dari Pertemuan atau Rapat.

Demokrasi secara klasik identik dengan penyelenggaraan suatu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Demokrasi sebagai suatu konsep yang sangat populer, dapat dikatakan sebagai jalan yang paling mungkin untuk menciptakan suatu tatanan yang menjanjikan keadilan dan kesejahteraan. Demokrasi memberikan peluang bagi masyarakat untuk mengontrol jalannya suatu pemerintahan dimana rakyat diapresiasi sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.

Salah satu ciri khas demokrasi direfleksikan dalam proses pengambilan keputusan yang menempatkan masyarakat sebagai kepentingan tertinggi yang harus dijunjung oleh setiap pengambil keputusan (*decision makers*). Substansi proses dari sebuah pengambilan keputusan publik adalah sebagai bentuk tindakan untuk melakukan intervensi terhadap aspek aspek kehidupan publik yang dalam hal ini adalah masyarakat. Kebijakan pemerintah tersebut sebagai bentuk intervensi yang bertujuan untuk dapat menyelesaikan suatu permasalahan. Identifikasi awal terhadap hal yang diintervensi merupakan pilihan rasional yang biasanya ditempuh dalam proses pengambilan keputusan dimana dengan identifikasi akan ditemukan akar dari suatu permasalahan.

Disadari atau tidak, dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan selalu terdapat perbedaan dalam proses perencanaan termasuk dalam menentukan arah, strategi dan tujuan dari suatu kebijakan. Oleh karena itu dalam penelitian ini akan dilihat dari sudut

proses riilnya dari pada sudut formalnya. Sehingga keikutsertaan masyarakat menjadi barometer utama untuk melihat tingkat partisipasi masyarakat.

Desa sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa sebagaimana yang dimaksud dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat merupakan suatu fenomena dengan sisi penyelenggaraan pemerintahan yang sangat dekat dengan masyarakat desa. Dimana melalui Pemerintahan Desa, setiap kebijakan desa secara normatif dirumuskan secara partisipatif dengan memperhatikan kondisi sosial lingkungan.

Untuk dapat melaksanakan tugas dan peranan pemerintahan desa diatas, pemerintah melalui UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 206 tentang Pemerintahan Daerah menjamin urusan yang menjadi kewenangan desa sebagai bagian dari otonomi desa yaitu :

- a) Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal – usul desa.
- b) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten / Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
- c) Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan / atau pemerintahan kabupaten / kota.
- d) Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Besarnya peluang otonomi desa memberikan warna dan keunikan tersendiri dalam perumusan dan penetapan berbagai kebijakan desa. Dengan adanya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) itu sendiri merupakan salah satu bagian dari model

kelembagaan perencanaan dan pelaksanaan sangat diperlukan untuk alokasi sumber daya daerah agar bermanfaat secara optimal. Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sendiri dan berbagai kelembagaan masyarakat yang lain dapat mengarahkan program pembangunan desa agar lebih rasional sesuai dengan kaidah dasar yang dianut oleh desa tersebut.

Formulasi terjadinya suatu kebijakan sebagai suatu pilihan oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak, menurut Starling (1979 ; 3) sebagaimana dikutip oleh Nurcholis (2005 ; 7.3) menjelaskan adanya lima tahapan proses terjadinya kebijakan publik yaitu ;

- a) *Identification of Needs*, yaitu mengidentifikasi kebutuhan masyarakat dalam pembangunan dengan mengikuti beberapa kriteria yaitu analisa data, sampel, data statistik, model model simulasi, analisis sebab akibat, dan teknik teknik peramalan.
- b) Formulasi usulan kebijakan, yang mencakup faktor faktor stratejik, alternatif – alternatif yang bersifat umum, kemandirian teknologi dan analisis dampak lingkungan.
- c) Adopsi yang mencakup analisis kelayakan politik, gabungan beberapa teori politik dan penggunaan teknik teknik penganggaran.
- d) Pelaksanaan program yang mencakup bentuk bentuk organisasinya, model penjadwalan, penjabaran, keputusan – keputusan penetapan harga dan skenario pelaksanaannya.
- e) Evaluasi, yaitu penggunaan metode eksperimental, sistem informasi, auditing dan evaluasi mendadak.

Tahapan-tahapan tersebut secara umum digunakan dalam berbagai model pengambil keputusan. Khusus untuk model demokratis merupakan suatu model yang menghendaki setiap warga negara sebagai pemilik hak demokrasi diikuti sertakan sebanyak – banyaknya. Model ini umumnya berkembang khususnya di negara – negara yang baru saja mengalami transisi ke demokrasi seperti Indonesia. Nugroho (2004 ; 109).

Ditegaskan kembali berdasarkan grafik oleh Nugroho (2004 ; 126) secara umum menjelaskan bahwa model pengambilan keputusan demokratis khususnya dengan adanya otonomi desa relevan dengan unsur – unsur sebagai berikut :

- a) Pemerintah melalui forum atau rapat resmi melemparkan permasalahan kepada publik dengan melibatkan berbagai stakeholders seperti masyarakat sendiri dengan unsur tokoh masyarakat, BPD hingga lembaga swadaya setempat.
- b) Pemerintah melalui forum atau rapat resmi bersama stakeholders melakukan pembahasan untuk dituangkan dalam suatu perumusan yang kemudian akan diakomodir dalam anggaran daerah.
- c) Pemerintah yaitu eksekutif dan legislatif kemudian mengesahkan apa yang menjadi usulan masyarakat yang telah dituangkan dalam rapat atau forum resmi tersebut.

Model demokratis pada khususnya memberikan banyak manfaat dan keuntungan khususnya dalam hal pelaksanaan kebijakan dimana untuk mencapai keberhasilan pelaksanaan kebijakan, tidak hanya melibatkan pemerintah sebagai aktor saja tetapi melibatkan masyarakat dan pihak ketiga seperti lembaga swadaya masyarakat sebagai kontrol eksternal.

**1. Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Program dan Kegiatan Pembangunan Desa dalam Bentuk Perumusan dari Pertemuan atau Rapat di Desa Pangke.**

Desa Pangke merupakan sebuah Desa yang terletak satu daratan dengan pusat Pemerintahan Kabupaten Karimun secara perlahan mulai mengalami perubahan. Pengembangan Desa Pangke sebagai salah satu kawasan industri perkapalan dan pertambangan batu granit memberikan corak dan warna tersendiri bagi masyarakat di Desa Pangke.

Desa Pangke dimasa mendatang merupakan *pilot project* Pemerintah dengan konsep Kawasan Ekonomi Eksklusif (*Special Economic Zone*). Sebagai Desa dengan potensi pengembangan industri, Pangke diharapkan dapat dijadikan sebagai kawasan industri dengan ketersediaan berbagai sarana dan prasarana industri yang memadai. Bahkan alokasi dana besar besaran telah dilakukan Pemerintah Kabupaten Karimun dalam mensukseskan program pemerintah pusat dimaksud.

Konsep pengembangan kawasan industri dimaksud diharapkan dapat mendongkrak roda ekonomi Kabupaten Karimun yang secara geografis memiliki kedekatan dengan negeri jiran seperti Malaysia dan Singapura. Pembangunan kawasan industri tersebut diharapkan tetap mempertahankan corak dan kekhususan otonomi desa dengan hak asal usul yang harus tetap eksis dan terus dipelihara.

Pemerintahan Kabupaten Karimun yang dalam hal ini diwakili oleh Pemerintahan Desa, perlu terus melakukan pendekatan aspiratis kepada masyarakat dalam menampung berbagai saran dan masukan untuk pembangunan Desa Pangke dimasa mendatang. Desa Pangke dalam tahun anggaran 2007 telah melaksanakan apa yang disebut dengan rapat atau forum resmi seperti Musyawarah Rencana Pembangunan

Desa (Musrenbangdes) yang melibatkan berbagai pihak seperti dari Pemerintah Kabupaten, DPRD Kabupaten Karimun dan tokoh tokoh masyarakat di Desa Pangke.

Pada tahap ini, Pemerintah Kabupaten Karimun melemparkan berbagai isu pembangunan kepada masyarakat dan diharapkan masyarakat dapat secara aktif berpartisipasi dalam memberikan saran dan masukan. Untuk lebih jelas dalam menganalisis partisipasi masyarakat, maka berikut ditampilkan peserta yang hadir dalam kegiatan Musrenbangdes tahun 2007 untuk kegiatan pada tahun 2008, sbb :

**Tabel. XIII : Peserta Musrenbangdes di Desa Pangke**

No	Unsur	Keterangan		%
		Undangan	Hadir	
<b>I.</b>	<b>Unsur Pemerintah :</b>			
1	Pemerintah Kabupaten (Bappeda)	5	2	40,00
2	DPRD Kabupaten Karimun	3	1	33,00
3	Pemerintah Kecamatan	2	1	50,00
4	Pemerintah Desa	8	8	100,00
<b>Jumlah. I</b>		<b>18</b>	<b>12</b>	<b>66,66</b>
<b>II.</b>	<b>Unsur Masyarakat :</b>			
1	BPD	3	1	33,00
2	Tokoh Masyarakat	13	5	38,46
<b>Jumlah. II</b>		<b>16</b>	<b>6</b>	<b>37,50</b>
<b>Jumlah. I + II</b>		<b>34</b>	<b>18</b>	<b>52,94</b>

Sumber : Pemdes Pangke, 2008.

Tabel tersebut menggambarkan bahwa tingkat kehadiran peserta yang diundang hadir dalam rapat Musrenbangdes tahun 2007 di Desa Pangke sebanyak 52,94 %, dimana diperoleh hasil bahwa dari partisipasi masyarakat yang dalam hal ini diwakili melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya yaitu Badan

Permasyarakatan Desa dan Tokoh Masyarakat berjumlah 16 orang dan yang hadir hanya 6 orang saja.

Kondisi tersebut merefleksikan bahwa tingkat partisipasi masyarakat yang diwakili oleh Badan Permasyarakatan Desa dan Tokoh Masyarakat kurang antusias terhadap kegiatan tersebut. Padahal kegiatan Musrenbangdes merupakan suatu kegiatan yang ditujukan untuk menetapkan rencana kegiatan yang akan diusulkan kepada Pemerintah Kabupaten untuk dapat dilaksanakan dalam tahun anggaran mendatang.

Apalagi sepanjang berlangsungnya kegiatan dimaksud hanya terdapat dua orang penanya dari masyarakat dan kedua berharap arah pembangunan Desa Pangke dimasa mendatang menjadi daerah industri sebagai sektor andalan yang ada selama ini. Potensi batu granit dan industri perkapalan selama ini memang sangat menjanjikan dan sekaligus menjadi primadona yang membuat masyarakat sendiri setuju akan arah dan tujuan pembangunan Desa Pangke dimasa mendatang.

Komitmen untuk mengembangkan Desa Pangke menjadi kawasan industri memang merupakan tujuan utama dari Pemerintah Kabupaten Karimun. Sepanjang tahun anggaran 2007 di Desa Pangke, terdapat 3 (tiga) kegiatan pembangunan fisik dibebankan kepada APBD Kabupaten Karimun yang meliputi pembangunan turap samping kantor Desa Pangke sebesar Rp. 99.733.000, peningkatan jalan dan jembatan Desa Pangke sepanjang kurang lebih 3 kilo meter sebesar Rp. 3.446.816.000. dan pembangunan jalan sepanjang 1,5 km dan jembatan Tanjung Melolo - Pangke sebesar Rp. 2.333.023.000). Sedangkan pembangunan yang bersumber dari APBN adalah pembangunan jalan samping Mutiara – Pantai Pelalawan sepanjang 7 Km sebesar Rp. 5.798.150.000.

Terbatasnya peserta dari masyarakat yang hadir dan rendahnya tingkat kritis masyarakat terhadap kegiatan yang lebih menyentuh dengan pengembangan ekonomi riil menjadi bahan pertanyaan dalam wawancara peneliti kepada Kepala Desa Pangke, dimana beliau mengatakan dalam wawancara sebagai berikut :

“Karena terbatasnya ruang rapat di Kantor Kepala Desa, maka undangan yang hadir pun dibatasi tetapi kami tidak melarang bagi masyarakat untuk dapat hadir dalam rapat tersebut karena kegiatan itu memang untuk kepentingan masyarakat juga. Walaupun tidak menutup kemungkinan masyarakat untuk hadir tetap saja hanya beberapa warga saja yang datang dan tidak masuk dalam kategori undangan” (14/04/2008).

Kondisi tersebut, memang sesuai dengan apa yang peneliti saksikan sendiri ketika Musrenbangdes tahun 2007 dilaksanakan ternyata hanya beberapa warga saja diluar undangan yang hadir, sementara itu peserta yang hadir lebih bersikap pasif dan hanya mendengarkan paparan tentang pengembangan desa pangke kedepan baik yang disampaikan oleh unsur Pemerintah Kabupaten Karimun yaitu Bappeda dan anggota DPRD Kabupaten Karimun dari daerah pemilihan di Kecamatan Meral – Tebing.

Dari berbagai kegiatan tersebut di atas baik yang dibiayai oleh APBD maupun oleh APBN mengarah sepenuhnya kepada pembangunan fisik, fenomena tersebut makin memperlihatkan bahwa aspirasi masyarakat untuk mengembangkan kegiatan ekonomi belum di akomodir secara baik oleh Pemerintah Kabupaten maupun Pemerintah Pusat.

Pemerintahan Desa Pangke lebih cenderung untuk memperjuangkan pembangunan yang bersifat fisik sebagai bentuk untuk meningkatkan status Desa Pangke menjadi menjadi Kelurahan dengan harapan agar dapat lebih baik. Padahal kalau dilihat dari tingkat fungsinya, keberadaan Pemerintahan Desa sangat berperan dalam meningkatkan ekonomi masyarakat apalagi angka pengangguran yang relatif

tinggi di Desa Pangke mencapai 1960 orang dimana laki laki berjumlah 1470 orang dan perempuan sebanyak 490 orang.

Sementara itu menurut pengamatan dan observasi di lapangan yang dilakukan peneliti bahwa tingkat ketersediaan lapangan kerja memang relatif rendah dengan jumlah pencari kerja mencapai angka 1960 dan kondisi tersebut makin diperparah dengan tidak tepat sasaran pembangunan di Desa Pangke yang hanya fokus kepada pengembangan sektor perkapalan dan eskpolitasi granit. Observasi peneliti dilapangan diperkuat oleh salah seorang anggota Badan Permusyaratan Desa yang mengatakan :

“Seharusnya masyarakat desa pangke harus bersikap terhadap usulan yang tidak dialokasikan dalam APBD tersebut, kita setuju untuk dibangun menjadi daerah industri tapi pemerintah juga harus menyadari bahwa masyarakat miskin di Desa Pangke masih banyak jadi program pemberdayaan juga perlu” (14/04/2008).

Uraian di atas menggambarkan bahwa pada prinsipnya masyarakat menyadari kebutuhan mereka akan pengembangan kegiatan ekonomi yang berkaitan dengan kemampuan dan peluang mereka, namun dalam prakteknya Pemerintah Kabupaten Karimun kurang mengakomodir kebutuhan tersebut dan lebih mengedepankan upaya untuk mewujudkan Desa Pangke sebagai kawasan industri.

Padahal terdapat potensi besar di Desa Pangke seperti Potensi Wisata Pantai Pongkar dan Pelalawan, Potensi Perikanan Darat yang memanfaatkan air gunung yang bersih dan mengalir terus menerus. Potensi wisata di Desa Pongkar tersebut merupakan salah satu tujuan masyarakat di Kabupaten Karimun disaat liburan. Demikian juga dengan perikanan darat khususnya Budidaya ikan Gurame di Desa Pangke sangat terkenal di Kabupaten Karimun bahkan dalam pembelian bibit saja, sebagian besar masyarakat membeli ke Desa Pangke.

yang banyak digeluti oleh masyarakat seperti usaha kecil produktif dan memberikan peluang pendapatan dan kehidupan bagi masyarakat setempat.

Penyusunan program pembangunan desa dihasilkan bahwa Desa Parit dimasa mendatang dapat dijadikan kawasan pengembangan perikanan darat khususnya untuk memenuhi kebutuhan ikan masyarakat Kabupaten Karimun dan di ekspor ke luar negeri. Potensi yang dibangun dan diusulkan setidaknya harus memperhatikan ciri khas dari suatu daerah sehingga desa dengan segala keunikannya tetap terpelihara khususnya dalam kehidupan sosial yang sangat kuat ikatan emosionalnya. Pemerintahan Desa Parit dalam tahun anggaran 2007 telah melaksanakan Musyawarah Rencana Pembangunan Desa (Musrenbangdes) di Desa Parit, untuk lebih jelas dapat dilihat pada uraian berikut :

**Tabel. XIV : Peserta Musrebangdes di Desa Parit**

No	Unsur	Keterangan		%
		Undangan	Hadir	
<b>I.</b>	<b>Unsur Pemerintah :</b>			
1	Pemerintah Kabupaten (Bappeda)	5	2	40,00
2	DPRD Kabupaten Karimun	3	2	33,00
3	Pemerintah Kecamatan	2	1	50,00
4	Pemerintah Desa	8	5	100,00
	<b>Jumlah. I</b>	<b>18</b>	<b>10</b>	<b>55,55</b>
<b>II</b>	<b>Unsur Masyarakat :</b>			
5	BPD	3	3	100,00
6	Tokoh Masyarakat	13	13	100,00
	<b>Jumlah. II</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>100,00</b>
	<b>Jumlah. I + II</b>	<b>34</b>	<b>26</b>	<b>76,47</b>

Sumber : Pemdes Pangke, 2008.

Tabel tersebut menggambarkan bahwa tingkat kehadiran peserta yang diundang hadir dalam rapat Musrenbangdes di Desa Parit, dari unsur masyarakat sangat aktif dimana seluruh undangan dari tokoh masyarakat dan anggota BPD dapat hadir dalam forum resmi tersebut.. Ini dapat kita lihat dari tingkat kesadaran masyarakat Desa Parit yang ikut berpartisipasi dalam menentukan kebijakan desa. Tanpa disadari masyarakat yang diundang pada rapat musrenbangdes tahun 2007 datang meluangkan waktu untuk menghadiri rapat. Ini dapat dibuktikan pada kehadiran masyarakat yang betul-betul ingin mengetahui hasil rapat tersebut. Hal ini dibenarkan oleh masyarakat desa Parit pada saat penulis mewawancarai sebagai berikut :

"Ilmu itu tidak saja didapat dibangku sekolah, melainkan dengan kita sering mendengar ceramah, penyuluhan-penyuluhan dan membaca maka kita akan mengetahui permasalahannya. Begitu juga kami meluangkan waktu untuk rapat, supaya kami mengetahui apa yang direncanakan untuk pembangunan tahun 2008. Sehingga rencana tersebut apakah kami masyarakat desa Parit setuju atau tidak."

Kondisi tersebut memperlihatkan tingkat partisipasi masyarakat untuk menentukan arah pembangunan dikategorikan sangat baik atau sangat positif. Partisipasi aktif masyarakat sangat dibutuhkan untuk mengarahkan orientasi pembangunan yang betul betul dirasakan manfaatnya bagi masyarakat.

Tingkat partisipasi masyarakat Desa Parit yang positif tersebut sejalan dengan perencanaan konsep pembangunan yang diinginkan oleh masyarakat Desa Parit khususnya dalam pengembangan sektor perikanan laut maupun darat yang selama ini

menjadi andalan. Hal tersebut dibenarkan oleh Kepala Desa dalam wawancara dengan peneliti sebagai berikut :

“Tentunya kami dari Pemerintahan Desa Parit sangat mendukung apa yang diinginkan oleh masyarakat Desa Parit khususnya dalam pengembangan potensi perikanan yang memang sesuai dengan kondisi dan karakter masyarakat sendiri”.  
(10/05/2008).

Penjelasan yang disampaikan oleh Kepala Desa tersebut memang sejalan dengan apa yang menjadi aspirasi masyarakat Desa Parit, bahkan dalam pertemuan rapat Musrenbang tahun 2007 secara keseluruhan masyarakat yang diwakili oleh berbagai elemen masyarakat mengharapkan agar Pemerintah Kabupaten Karimun lebih fokus kepada pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat setempat.

Selain mendapatkan bantuan pembangunan dari Pemerintah sebagaimana di atas, Desa Parit juga mendapatkan bantuan dari Pemerintah Pusat melalui Pemerintah Kabupaten Karimun dalam bentuk Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP). Program ini dirasakan sangat menyentuh bagi masyarakat untuk dapat berpartisipasi secara aktif untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang dianggap sangat dibutuhkan oleh masyarakat di Desa Parit. Alokasi anggaran dari program tersebut senilai Rp. 300.000.000.-.

Keberadaan program ini dirasakan sangat menyentuh bagi masyarakat Desa Parit dimana masyarakat merasakan keterlibatan mereka dalam kegiatan, mulai dari perencanaan, pengelolaan dan pengawasan program tersebut. Sehingga diharapkan memberikan manfaat dalam bentuk bantuan modal ekonomi, meningkatkan pendapatan, meningkatkan keterampilan dan adanya bantuan sosial dalam berbagai bentuk dan jenis.

Adapun jenis bantuan digolongkan dalam uraian sebagai berikut :

1. Jenis Bantuan Ekonomi :
  - a) Pelatihan Kerja dengan jumlah peserta 38 orang.
  - b) Bantuan modal usaha sebanyak 242 kepala keluarga.
2. Jenis Usaha Yang Dikembangkan :
  - a) Usaha kerajinan, perbengkelan dan pertukangan.
  - b) Usaha menjahit, ternak, dll
3. Jenis Pinjaman :
  - a) > Rp. 150.000 s/d Rp. 300.000 sebanyak 8 KK.
  - b) > Rp. 300.000 s/d Rp. 500.000 sebanyak 92 KK.
  - c) > Rp. 500.000 s/d Rp. 1.000.000 sebanyak 142 KK.
4. Jenis Bantuan Fisik :
  - a) MCK Umum sebanyak 4 lokasi.
  - b) Drainase sebanyak 3 Lokasi.
  - c) Gorong gorong sebanyak 1 lokasi.

Gambaran di atas memperlihatkan bahwa program yang ada di Desa Parit merupakan hasil dari tingginya partisipasi masyarakat. Usulan program pemberdayaan masyarakat sebagai salah satu langkah mengentaskan kemiskinan dan membuka lapangan kerja yang relevan dengan kemampuan masyarakat diakomodir secara baik dalam anggaran daerah.

Perkembangan ekonomi masyarakat Desa Parit relatif berjalan perlahan namun manfaat yang dirasakan masyarakat sangat besar khususnya dalam menopang ekonomi keluarga dan pemenuhan berbagai tingkat kebutuhan seperti kebutuhan primer, sekunder dan tersier.

Berikut ditampilkan grafik tentang tingkat partisipasi masyarakat di kedua desa yaitu :

**Bagan. V : Perbandingan Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Program dan Kegiatan Pembangunan Desa dalam Bentuk Perumusan dari Pertemuan atau Rapat di Desa Pangke dan Desa Parit.**

NO	DESA	UNSUR MASYARAKAT	KETERANGAN		%
			Undangan	Hadir	
1	Pangke	BPD	3	1	33,30
		Tokoh Masyarakat	13	5	38,46
		<b>Jumlah</b>	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>37,50</b>
2	Parit	BPD	3	3	100,00
		Tokoh Masyarakat	13	13	100,00
		<b>Jumlah</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>100,00</b>

Sumber : Data Olahan, 2008.

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa tingkat partisipasi masyarakat di Desa Parit jauh lebih aktif jika dibandingkan dengan tingkat partisipasi masyarakat di Desa Pangke. Tingginya tingkat partisipasi masyarakat Desa Parit juga berdampak positif terhadap program dan kegiatan pembangunan di Desa Parit.

#### **B. Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Dan Kegiatan Pembangunan Desa.**

Program merupakan kegiatan yang akan dilaksanakan sesuai dengan bentuk dan sifatnya. Sementara itu perlu ditekankan bahwa suatu program ditujukan untuk melakukan intervensi terhadap suatu tatanan untuk menjadi lebih baik dan sejalan dengan arah dan tujuan suatu kebijakan. Program sebagai apa yang dipilih dan akan dikerjakan oleh pemerintah dalam berbagai tingkatan akan semakin baik jika program tersebut sesuai dan sejalan dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat.

Banyak berbagai kebijakan yang sudah dirumuskan dalam bentuk program tidak dapat berjalan efektif sebagaimana yang diharapkan dalam perencanaan pembangunan. Berbagai kendala dan keterbatasan menjadi hambatan dalam pelaksanaan berbagai program dan kegiatan. Keterbatasan sumber daya manusia seringkali menjadi hambatan terbesar dalam berbagai hambatan pelaksanaan kebijakan. Sehingga faktor sumber daya manusia menjadi pekerjaan terbesar yang harus segera diselesaikan agar suatu kebijakan maupun program dapat dilaksanakan secara baik dan benar.

Berikut diuraikan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan desa baik di Desa Pangke maupun di Desa Parit khususnya untuk melihat sejauh mana partisipasi masyarakat memberikan warna dan nuansa tersendiri sehingga pelaksanaan program dan kegiatan mencerminkan keterlibatan masyarakat setempat.

#### **1. Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Dan Kegiatan Pembangunan Desa Pangke.**

Desa Pangke merupakan suatu desa dengan potensi pertambangan yang diproyeksikan sebagai salah satu kawasan industri dimasa mendatang. Proyeksi tersebut dituangkan dalam kebijakan Pemerintah Pusat dengan konsep Kawasan Ekonomi Khusus atau *Special Economic Zone*. Dalam perjalanannya, gambaran proses penentuan dan penetapan arah pembangunan diarahkan menjadi kawasan industri yang diharapkan dapat membuka lapangan kerja seluas – luasnya sehingga memberikan peluang dan ruang ekonomi yang lebih baik bagi Kabupaten Karimun.

Secara umum proses perumusan kebijakan pembangunan Desa sangat bergantung kepada arah dan tujuan yang ditetapkan oleh Pemerintahan Kabupaten, dan bukan hal yang aneh jika sebagian besar pemerintahan desa hanya menindak-lanjuti apa yang

menjadi ketetapan Pemerintah Kabupaten. Demikian juga yang terjadi dengan Desa pangke sebagaimana telah ditetapkan sebagai kawasan industri dimana proses perumusan kebijakan mengarah sepenuhnya kepada pembangunan yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten.

Dengan demikian masyarakat acuh tak acuh saja lagi tentang pembangunan di Desa Pangke sehingga partisipasi masyarakat desa Pangke kurang aktif dari sikap acuh tak acuh masyarakat terhadap pembangunan. Sesuai dengan kultur dan ekonomi masyarakat desa Pangke dan ditambah lagi kurangnya wawasan atau pengetahuan.

Kondisi tersebut dibenarkan oleh Kepala Desa Pangke yang berhasil diwawancari oleh peneliti tentang perumusan dan pelaksanaan program partisipasi pembangunan desa sebagai berikut :

"Sejak tahun 2005, Desa Pangke memang tidak mendapatkan bantuan program partisipasi dari Pemerintah Kabupaten Karimun, Propinsi maupun Pusat dalam bentuk kegiatan pengembangan ekonomi kerakyatan. Desa Pangke sejauh ini memang dipersiapkan untuk menghadapi *Special Economic Zone* sehingga tidak aneh jika kegiatan pembangunan disini milyaran rupiah namun hanya untuk jalan dan sarana fisik lainnya (14/04/2008).

Gambaran di atas memperlihatkan bahwa orientasi program pembangunan yang dialokasi dalam anggaran adalah pembangunan fisik saja dan dalam pelaksanaannya secara otomatis akan terlihat bahwa program pembangunan seperti jalan dan sarana lainnya dilaksanakan oleh pihak ketiga atau kontraktor karena bentuk kegiatan tersebut membutuhkan modal besar dan teknologi, kecuali kegiatan yang dilaksanakan berkaitan dengan swakelola yang dapat dilaksanakan secara otonom oleh masyarakat Desa Pangke.

Pelaksanaan program yang dilaksanakan secara langsung oleh masyarakat Desa Pangke hanya program bantuan dari perusahaan yang berada disekitar Desa Pangke

seperti perusahaan pertambangan granit yang secara periodik memberikan bantuan kepada masyarakat baik yang terkena imbas langsung dari kegiatan pertambangan maupun tidak. Pelaksanaan kegiatan tersebut dalam bentuk program bantuan pengembangan masyarakat atau dikenal dengan sebutan *community development*, yang secara khusus ditujukan untuk masyarakat disekitar lokasi pertambangan seperti Desa Pangke.

Ketika peneliti melakukan wawancara dengan salah satu RT yang terdapat di Desa Pangke seputar pertanyaan keterlibatan masyarakat dalam menentukan kegiatan yang akan dilaksanakan dengan menggunakan dana CD diperoleh jawaban sebagai berikut :

" Saya tidak pernah diajak rapat baik oleh RW, Kepala Dusun atau Kepala Desa seputar pemanfaatan dana bantuan pengembangan masyarakat dari perusahaan, yang saya tahu kami diberikan kegiatan untuk membuat pos kamling dan asal dananya tidak tahu juga" (16/04/2008).

Dana bantuan tersebut diberikan kepada Desa untuk membiayai berbagai kegiatan yang sangat diperlukan oleh masyarakat Desa Pangke, bantuan yang hingga kini masih berjalan adalah disediakannya bus angkutan bagi anak anak sekolah yang berasal dari Desa Pangke. Bantuan tersebut dirasakan sangat meringankan bagi orang tua siswa sehingga tidak perlu lagi mengeluarkan biaya tambahan bagi anak anak mereka. Program bantuan tersebut jelas dirasakan manfaatnya bagi masyarakat setempat bahkan dalam setiap tahunnya perusahaan mengalokasikan anggaran untuk perbaikan berbagai sarana publik seperti fisik bangunan sekolah dan rumah ibadah.

Namun pelaksanaan kegiatan tersebut masih menyisakan pekerjaan rumah yang perlu segera diselesaikan, sebagaimana hasil wawancara penulis dengan salah satu

warga yang berhasil dijumpai dan diberikan pertanyaan tentang pengelolaan bantuan dari perusahaan :

“ memang Desa kami setiap tahun selalu mendapatkan bantuan oleh perusahaan tambang yang ada di Desa Pangke sayangnya kami tidak mengetahui berapa besar dana bantuan dan untuk apa saja, karena pengelolaan itu oleh pemerintah desa”. (16/04/2008).

Pelaksanaan kegiatan secara partisipatif oleh masyarakat terhadap berbagai program pembangunan di desa pangke bersifat semu artinya, masyarakat bekerja dalam melakukan perbaikan sarana publik seperti sekolah maupun tempat ibadah tetapi tidak mengetahui berapa besar dana yang diberikan oleh perusahaan dalam setiap kegiatan pembangunan sarana fisik.

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

- a) Bahwa dalam pelaksanaan pembangunan sarana fisik yang alokasi dana bersumber dari pemerintah, masyarakat tidak sebagai aktor atau pelaksana karena kegiatan tersebut dilaksanakan oleh pihak ketiga atau kontraktor dengan keunggulan teknologinya.
- b) Bahwa dalam pelaksanaan program bantuan dana *community development*, masyarakat Desa Pangke hanya sebatas pekerja yang melaksanakan instruksi kepala desa karena tidak mengetahui berapa besar alokasi dana dan pertanggung-jawabannya.

## **2. Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Dan Kegiatan Pembangunan Desa Parit.**

Desa Parit merupakan suatu desa masa depan yang sangat potensial untuk menjadi desa percontohan karena berbagai program dan kegiatan yang dilaksanakan betul betul mencerminkan kebutuhan dan keinginan masyarakat, walaupun biaya untuk

pembangunan relatif kecil jika dibandingkan dengan apa yang diterima oleh Desa Pangke. Berbagai program yang dilaksanakan mengarah kepada tujuan yang diharapkan seperti pengembangan ekonomi kerakyatan dengan memperkuat sektor perikanan dan mengubah teknik kerja nelayan dari memanfaatkan tangkapan ikan dilaut untuk membangun perikanan darat yang potensial memberikan keuntungan yang lebih pasti dan jelas.

Pelaksanaan pembangunan secara umum diakomodir dalam rapat musyawarah pembangunan desa atau yang sering dikenal dengan istilah (Musrenbangdes) yang diadakan di setiap wilayah baik ditingkat kelurahan maupun desa dari suatu pemerintahan otonom. Demikian juga halnya dengan pelaksanaan musrenbangdes di Desa Parit yang diadakan secara rutin sebelum penyusunan anggaran yang ditetapkan dalam APBD.

Penetapan program dalam APBD sejauh ini hanya ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten bersama legislatif, namun dalam penetapannya didasarkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat dimana Musrenbangdes dilaksanakan. Sejalan ini program yang betul betul melibatkan masyarakat adalah program yang langsung diusulkan, ditetapkan, dilaksanakan dan diawasi oleh masyarakat. Untuk Desa Parit, program tersebut adalah Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP).

Perumusan program tersebut dirasakan betul betul memperlihatkan keberpihakan kepada masyarakat dimana masyarakat sekaligus memerankan sebagai aktor dari setiap kegiatan yang terdapat dalam Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) tersebut. Tahap perumusan merupakan suatu tahap dimana suatu kegiatan akan ditetapkan bentuk dan jenisnya. Perumusan program tersebut di Desa Parit secara

langsung di bawah koordinasi pimpinan Kolektif Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) yang dipilih dan ditunjuk oleh masyarakat melalui rapat resmi di Pemerintah Desa Parit.

Melalui mekanisme pemilihan secara berjenjang mulai RT hingga Desa berdasarkan kriteria ; kejujuran, keteladanan, dapat dipercaya, adil dan bijaksana, dan memiliki jiwa kepemimpinan maka terpilihlah 11 (sebelas) orang sebagai anggota Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Desa Parit. Warga masyarakat secara bersama sama belajar merumuskan dan memutuskan secara langsung langkah langkah pembangunan yang perlu dilakukan untuk membangun lingkungan mereka sendiri. Diharapkan melalui perencanaan partisipatif seperti diatas akan terwujud program pembangunan yang partisipatif pula.

Perencanaan partisipatif sebagai bentuk perencanaan yang dilakukan berdasarkan kebutuhan dan potensi yang dimiliki warga tersebut memerlukan pendampingan, dan dalam rangka menyusun dan merumuskan perencanaan partisipatif dimaksud maka Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Desa Parit sebagai representasi kepentingan masyarakat didampingi oleh Tim Pendamping dari Pemerintah Kabupaten Karimun melalui Badan Kesatuan Bangsa dan Pemberdayaan Masyarakat.

Salah seorang anggota Badan Permusyawaratan Desa yang berhasil kami wawancarai seputar perumusan dan pelaksanaan program partisipatif memberikan jawaban sebagai berikut :

"Tentu saja kita sangat bangga dan rasa memiliki terhadap program pembangunan yang betul betul melibatkan masyarakat. Sehingga apa yang menjadi permasalahan dan peluang yang kami miliki dapat kami laksanakan sendiri sesuai dengan kebutuhan dan peluang yang ada" (16/04/2008).

Setelah memperhatikan permasalahan dan peluang pengembangan Desa Parit dimasa mendatang maka sesuai dengan kulture, budaya dan akses yang telah ada dan didukung oleh pengalaman dan pengetahuan masyarakat Desa Parit maka dirumuskan berbagai kegiatan melalui program desa tersebut antara lain adalah ; pengembangan ekonomi masyarakat dalam bentuk pemberian bantuan modal dan pemberian pelatihan kerja, pengembangan usaha, dan pembangunan sarana yang bersifat mendesak seperti drainase dan MCK umum dapat terlaksana dengan baik. Sementara itu Kepala Desa ketika ditanyakan seputar perencanaan partisipatif tersebut memberikan jawaban sebagai berikut :

" Jelas saja kita makin terbantu, apalagi berbagai usulan yang kita sampaikan kepada Pemerintah banyak yang tidak dipenuhi karena bukan Desa Parit saja yang memerlukan pembangunan tetapi dengan dana yang ada ini kami bersama Tim Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) dapat mengakomodir berbagai aspirasi masyarakat berdasarkan tingkat prioritas dan kebutuhan yang bersifat mendesak" (16/04/2008).

Terhadap pembangunan sarana yang bersifat mendesak seperti pembuatan drainase, gorong gorong dan MCK Umum, Tim Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Desa Parit meminta kepada masing masing RT dan RW untuk mengusulkan rencana pembangunan tersebut. Setelah rencana pembangunan dievaluasi kemudian dana diberikan kepada masyarakat untuk secara langsung mengerjakan dan mengawasi pelaksanaan kegiatan mereka masing masing. Melalui program pembangunan partisipatif diatas telah terlaksana berbagai kegiatan yang pelaksanaannya mencapai 100 % tanpa ada keluhan atau kritikan dari masyarakat sendiri seputar pembangunan sarana mendesak tersebut.

### C. Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Eksternal Terhadap Penyelenggaraan Program Dan Kegiatan Pembangunan Desa.

Pada prakteknya, terdapat berbagai jenjang peran serta masyarakat, dimana jenjang ini ditentukan oleh seberapa jauh masyarakat terlibat secara aktif termasuk didalamnya dapat melakukan kontrol terhadap seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan desa. Peran serta masyarakat (PSM) pada jenjang tertinggi adalah peran serta masyarakat (PSM) yang benar-benar memberikan otoritas pada komunitas atau masyarakat termasuk di dalamnya peranan pengawasan. Fungsi pengawasan dalam hal ini untuk melihat efektifitas pelaksanaan suatu kegiatan dan dibandingkan dengan apa yang dirumuskan dalam perencanaan.

Di antara beberapa fungsi manajemen, perencanaan (*planning*) dan Pengendalian (*controlling*) memiliki peranan yang sangat penting. Dalam fungsi perencanaan, inti dasarnya adalah menetapkan mengenai apa yang harus dicapai pada periode tertentu serta tahapan untuk mencapainya. Sedangkan dalam pengendalian berusaha untuk mengevaluasi apakah tujuan dapat dicapai, dan apabila tidak dapat dicapai dicari faktor penyebabnya sehingga dapat ditempuh tindakan perbaikan (*corrective action*). Peranan yang dimainkan dalam fungsi pengawasan sangat dirasakan nilai positifnya jika dilaksanakan secara baik sehingga pelaksanaan kegiatan dapat menjadi efektif dan tepat sasaran.

Pengawasan memiliki peranan penting dalam keberhasilan suatu pelaksanaan kegiatan, dengan pengawasan akan diketahui faktor faktor apa yang menjadi faktor penunjang dan faktor penghambat dari pelaksanaan suatu kegiatan. Optimalisasi pengawasan merupakan hal yang sifatnya dinamis dan selalu berkembang sesuai dengan

apa yang ingin dicapai oleh organisasi, oleh karena itu otoritas pengawasan khususnya dalam konteks ini yaitu pengawasan legislatif terhadap kebijaksanaan dan tugas umum pemerintahan dituntut untuk memiliki standar pengawasan dan pendekatan yang relevan dalam mengawasi implementasi kebijaksanaan dan tugas umum pemerintahan di daerah sehingga dengan optimalnya fungsi pengawasan dapat tercapai kinerja yang diinginkan.

Pengawasan dengan segala bentuk dan jenisnya memainkan peranan yang relatif berbeda beda, seperti pengawasan internal yang hanya bersifat internal suatu kelembagaan. Sedangkan pengawasan yang dimaksud dalam indikator penelitian ini adalah pengawasan masyarakat sebagai bagian dari jenis pengawasan eksternal. Pengawasan ini dapat dilakukan sendiri atas nama masyarakat atau lembaga swadaya masyarakat yang memiliki kekhususan ruang lingkup kerja terhadap suatu kegiatan. Pengawasan masyarakat bukan hanya sekedar bagaimana masyarakat dalam suatu komunitas melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan suatu kegiatan saja. Tetapi bagaimana partisipasi masyarakat terhadap kegiatan yang dimulai sejak dirumuskannya perencanaan suatu kegiatan. Kemudian ditindak-lanjuti dengan monitoring dalam pelaksanaan suatu kegiatan dan dimana monitoring akan ditindak lanjut dengan evaluasi terhadap hasil dari pelaksanaan kegiatan.

Berikut akan diuraikan tentang partisipasi masyarakat dalam melaksanakan fungsi pengawasan eksternal terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan Desa baik di Desa Pangke maupun di Desa Parit.

### **1. Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Eksternal Terhadap Penyelenggaraan Program Dan Kegiatan Pembangunan Desa Pangke.**

Demokrasi merupakan kritikan dan sekaligus merupakan jalur alternatif yang mensyaratkan adanya gagasan yang menghidupkan demokrasi di suatu tempat, sama artinya dengan melakukan transformasi atau pembaruan ; dari yang lama kepada yang baru, bagi kalangan masyarakat, demokrasi mungkin hanya bisa tercipta secara wajar dan benar, bila rakyat berada dalam kesadaran politik yang mandiri (tidak terhegemoni) dan memiliki kemampuan untuk mengaktualisasi aspirasinya. Kesadaran politik dibutuhkan agar rakyat bisa terbebas dari belenggu dan sekat hegemoni yang dikembangkan oleh penguasa. Namun kesadaran patut didukung oleh kemampuan tertentu, agar bisa secara mandiri melakukan tindakan-tindakan guna mengaktualisasikan aspirasi mereka.

Hidupnya kontrol eksternal oleh masyarakat terhadap pemerintahan akan memberikan nuansa dan warna yang lebih baik dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya jika kontrol tersebut dilaksanakan secara benar tanpa ada kepentingan selain kepentingan untuk memberdayakan dan memperjuangkan kepentingan umum diatas kepentingan pribadi. Pemerintah Desa Pangke sebagai bentuk pemerintahan bagi masyarakat di Desa Pangke memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan di tingkat Desa. Dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan desa dengan memperhatikan hak asal usul desa tersebut. Partisipasi masyarakat Desa pangke sangat diharapkan khususnya dalam mengawasi penyelenggaraan proses pemerintahan desa dan pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan.

Sebagaimana dijelaskan terdahulu bahwa terhadap tugas tugas pemerintahan yang berkaitan dengan hak asal usul desa dan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten / Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa. Antara lain adalah masalah pengelolaan pendapatan asli desa, selain menerima bantuan dari Pemerintah Kabupaten untuk Pemerintah Desa Pangke untuk keperluan administrasi kantor, Desa pangke juga memiliki penerimaan yang sah dimana pendapatan tersebut diperoleh dari :

- a) Pungutan Desa.
- b) Retribusi Obyek Wisata.

Terhadap kedua obyek penerimaan tersebut, Pemerintah Desa Pangke bersama Badan Permusyawaratan Desa mengundang RT, RW dan Kepala Dusun untuk bersama sama memusyawarahkan besarnya pungutan desa dan mekanisme pemungutan dan pengelolaan retribusi obyek wisata. Dalam forum tersebut disepakati bahwa pungutan desa akan dipungut oleh perangkat desa dan pungutan retribusi obyek wisata yang sudah ditetapkan dalam Peraturan Daerah dipungut secara langsung oleh warga yang ditinggal di sekitar obyek wisata dibawah koordinasi Kepala Dusun.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti kepada Kepala Desa seputar pemanfaatan dana hasil pungutan desa dan retribusi obyek wisata yaitu :

“ Pemanfaatan dana hasil pungutan desa dan obyek wisata memang sepenuhnya menjadi kewenangan desa, namun untuk pemanfaatannya terhadap peningkatan berbagai fasilitas memang sangat terbatas karena dana yang diterima juga tidak besar untuk melaksanakan berbagai kegiatan”(02/05/2008).

Apa yang dijelaskan oleh Kepala Desa tersebut menggambarkan bahwa pemanfaatan dana tersebut memang akan ditetapkan melalui musyawarah rutin yang dilakukan dengan mengundang perangkat desa seperti Badan Permusyawaratan Desa

(BPD), Kepala Dusun, RW dan RT. Berdasarkan observasi lapangan yang dilakukan peneliti bahwa alokasi dana hasil penerimaan obyek wisata sejauh ini digunakan untuk membuat pos dan portal dipintu masuk lokasi wisata di Desa Pangke tersebut.

Sementara itu, partisipasi masyarakat dalam pengawasan kegiatan program pembangunan seperti pembangunan jalan di Desa Pangke yang menelan biaya milyaran rupiah memang dirasakan belum optimal. Hal tersebut memang sangat dipahami karena keterbatasan kemampuan sumber daya manusia untuk menilai apakah pembangunan jalan tersebut telah sesuai dengan perencanaan. Selain itu memang masyarakat memang tidak terlibat dalam pembangunan jalan tersebut karena pelaksanaan kegiatan tersebut lebih banyak memanfaatkan teknologi dalam bentuk alat berat.

Berdasarkan uraian tersebut tentang partisipasi masyarakat dalam melaksanakan fungsi pengawasan eksternal terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan desa Pangke khususnya dalam pengelolaan dana pungutan desa dan obyek wisata telah melibatkan masyarakat dalam arti ada perwakilan dari masing masing komunitas yang tergabung dalam bentuk RT, RW dan Kepala Dusun hingga Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Pangke. Sedangkan dalam pengawasan kegiatan pembangunan, partisipasi masyarakat memang sangat rendah dalam memantau pelaksanaan kegiatan tersebut apakah telah sesuai dengan perencanaan dan hal tersebut disebabkan karena terbatasnya sumber daya manusia di Desa Pangke.

## **2. Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Eksternal Terhadap Penyelenggaraan Program Dan Kegiatan Pembangunan Desa Parit.**

Masyarakat Desa Parit merupakan suatu komunitas dengan berbagai latar belakang mata pencaharian dan potensi desa yang sangat menjanjikan untuk

dikembangkan menjadi kawasan percontohan untuk pelaksanaan berbagai program dan kegiatan. Sebagai contoh dalam alokasi penetapan dan perumusan program yang dibiayai oleh APBD Kabupaten Karimun diperoleh bantuan program untuk pengembangan perikanan darat di Desa Parit.

Selain itu Desa Parit juga mendapatkan bantuan dari Pemerintah Pusat yang alokasi anggarannya difasilitasi oleh Badan Kesatuan Bangsa dan Pemberdayaan Masyarakat Pemerintah Kabupaten Karimun. Program tersebut adalah Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) yang diperuntukkan sebagai strategi penanggulangan kemiskinan dengan pendekatan partisipatif dalam rangka menumbuhkan kepedulian antar sesama, membangun lembaga berbasis masyarakat dan merumuskan program berdasarkan kebutuhan masyarakat.

Pelaksanaan fungsi pengawasan eksternal sebagai bagian bagian dari pengawasan masyarakat, khususnya dalam pemanfaatan dana desa dilaksanakan secara kelembagaan melalui lembaga desa sebagai representasi kepentingan masyarakat, yaitu oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berkoordinasi dengan Pemerintah Desa yang membawahi Kepala Dusun, RW hingga RT.

Terhadap pelaksanaan pengawasan kegiatan yang dibiayai oleh APBD, seperti pembuatan tambak dalam rangka pengembangan perikanan darat dimana masyarakat dibagi dalam beberapa kelompok tani dibawah pengendalian Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Karimun. Disatu sisi untuk pembuatan tambak dilaksanakan oleh pihak swasta dengan memanfaatkan alat berat dan setelah tambak selesai dikerjakan. Pemerintah Kabupaten Karimun melalui unit kerja terkait menyerahkan pengelolaan

tambak tersebut kepada kelompok-kelompok yang dibentuk dengan keanggotaan perkelompok adalah 10 orang.

Pelaksanaan pengawasan kegiatan pengelolaan perikanan darat selain mendapatkan program pendampingan dari Dinas Perikanan dan Kelautan, masyarakat melalui kelompok tani tersebut bertanggung jawab terhadap pengelolaan tambak tersebut, apalagi untuk tahap awal Pemerintah mengalokasikan bantuan bibit ikan dan pakan ikan. Setelah panen maka kewajiban berikutnya diserahkan kepada kelompok masyarakat tersebut masing masing.

Berdasarkan uraian di atas diketahui bahwa pengawasan eksternal yang dilakukan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa baik di Desa Pangke maupun di Desa Parit telah mencerminkan proses demokratisasi dimana masyarakat dilibatkan secara aktif dalam pengawasan. Walaupun pengawasan eksternal di Desa Pangke diwakili oleh utusan utusan seperti RT, RW dan Kadus.

UNIVERSITAS TERBUKA

Tabel. XV : Tingkat Partisipasi Masyarakat di Desa Pangke dan Desa Parit

PARTISIPASI MASYARAKAT MELALUI	FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI	DESA PANGKE	DESA PARIT
		Pengelolaan Dana Community Deploement	Pengelolaan Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan
1. Perencanaan	1. Pendidikan	- Tidak dibekali dengan Pengetahuan, penataran dan sosialisasi .	- Dibekali dengan Penyuluhan , Penataran dan sosial Isasi.
2. Pelaksanaan	2. Sosial Ekonomi	- Sikap masyarakat Acuh tak acuh. ( Apatis )	- Sikap Masyarakat Ingin tahu . ( Optimis )
3. Pengawasan	3. Budaya	- Budaya yang melekat Di desa telah bercam Pur dengan budaya Pendatang.	- Budaya melekat Masih kental (Budaya Melayu).
	4. Akses	- Akses tersedia Karena dekat dgn. Ibu kota kecamatan	- Akses memadai.

Sumber : Data Olahan,2008

Berdasarkan uraian tabel di atas diketahui bahwa tingkat partisipasi masyarakat Desa Pangke sangat memprihatinkan dalam arti kata bahwa kegiatan pengelolaan dana pengembangan masyarakat sebagai bentuk kompensasi dari aktifitas penambangan yang diserahkan kepada masyarakat, justru dikelola oleh Pemerintah Desa. Hal tersebut juga didukung oleh temuan peneliti bahwa pengelolaan dana tersebut tidak jelas berapa besar dana bantuan dan diperuntukkan untuk kegiatan apa saja. Ini disebabkan akibat ketidak tahuan masyarakat akibat dari minimnya pengetahuan dan pengalaman mereka sebagai warga desa sehingga masyarakat Desa Pangke selalu bersikap apatis terhadap kegiatan kegiatan desa.

Sementara itu, tingkat partisipasi masyarakat di Desa Parit khususnya dalam program penanggulangan kemiskinan perkotaan betul betul merupakan representasi kepentingan masyarakat, dimana hakikat kesertaan masyarakat tidak hanya sebatas aspirasi dan saran yang diusulkan kepada Tim Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Desa Parit saja tetapi masyarakat diminta untuk mengevaluasi sendiri kegiatan mana yang menjadi prioritas dan akan dilaksanakan oleh masyarakat tempatan itu sendiri. Demikian juga dengan tingkat kekuasaan dimana masyarakat selain merencanakan, melaksanakan juga bertanggung jawab terhadap hasil dari pekerjaan yang mereka laksanakan secara swakelola.

#### D. Hipotesis.

Berdasarkan apa yang diuraikan pada bagian terdahulu tentang hipotesis bahwa hipotesis penelitian ini adalah "*Partisipasi masyarakat akan terwujud secara baik jika partisipasi masyarakat memiliki pendidikan, sosial ekonomi, budaya dan akses yang mendukung maka dapat diakomodir secara baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan terhadap program dan kegiatan pembangunan serta penyelenggaraan pemerintahan desa*". Setelah dilakukan pembahasan diperoleh hasil bahwa hipotesis sebagai bentuk kesimpulan sementara diatas dapat dikatakan benar dan sesuai dengan hasil penelitian bahwa partisipasi masyarakat akan terwujud secara baik jika partisipasi masyarakat dapat diakomodir secara dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan terhadap program dan kegiatan pembangunan serta penyelenggaraan pemerintahan desa.

Apa yang diuraikan diatas menggambarkan bahwa partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan sangat memberikan warna dan gambaran tersendiri dari sebuah pembangunan yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan

masyarakat. Artinya apa yang dijelaskan dalam konsep teori tentang partisipasi masyarakat peran serta dan dukungan masyarakat terhadap penyelenggaraan proses pembangunan dan pemerintahan, (Arsntein, 1969: 217) untuk Desa Parit dapat berlaku partisipasi masyarakat karena didukung oleh pengetahuan dan sifat optimis masyarakat desa parit yang ingin maju dan berkembang namun untuk Desa Pangke pendapat pakar tentang partisipasi masyarakat tersebut tidak berlaku sepenuhnya karena partisipasi masyarakat hanya sebatas dalam perencanaan saja sedangkan dalam realisasinya tidak sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat akibat dari ketidak tahuan masyarakat atau pengetahuan yang minim membuat masyarakat bersifat apatis.

UNIVERSITAS TERBUKA

## BAB VI

### PENUTUP

#### A. KESIMPULAN.

Berdasarkan uraian di atas tentang proses pengambilan keputusan pada Desa Pangke dan Desa Parit dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan program dan kegiatan pembangunan desa dalam bentuk perumusan dari pertemuan atau rapat diperoleh hasil bahwa tingkat partisipasi masyarakat Desa Parit lebih aktif dari partisipasi masyarakat Desa Pangke. Hal tersebut diketahui dari :
  - a) Tingkat kehadiran utusan warga di Desa Parit dalam menghadiri rapat Musrenbangdes yang dilaksanakan setahun sekali secara keseluruhan adalah 100 % hadir dari seluruh undangan, sementara itu tingkat kehadiran masyarakat Desa Pangke dalam kegiatan Musrenbangdes yang dilaksanakan setahun sekali tersebut hanya 50 % yang hadir. Ini menunjukkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan untuk merumuskan program dan kegiatan desa terlihat jelas bahwa Desa Parit lebih aktif dibandingkan dengan Desa Pangke.
  - b) Perencanaan pembangunan di Desa Parit sesuai dengan apa yang menjadi aspirasi dan kebutuhan masyarakat seperti pengembangan potensi perikanan darat dan program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan karena setiap kegiatan masyarakat Desa Pangke hadir dan ada rasa ingin tahu rencana pembangunan di desanya (aktif). Sementara itu aspirasi masyarakat Desa

1. Pangke tidak diakomodir secara baik oleh Pemerintah karena Pangke hanya mendapatkan bantuan prasarana jalan saja, sehingga masyarakat Desa Pangke bersikap Apatis saja. ( Pasif )
2. Dalam hal partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan desa, diperoleh hasil bahwa tingkat partisipasi masyarakat Desa Parit relatif lebih baik jika dibandingkan dengan Desa Pangke. Hal tersebut diketahui dari :
- a) Hakekat kesertaan masyarakat Desa Parit sangat menonjol ( aktif ) dalam pelaksanaan program khususnya yang menyangkut masalah pembangunan yang manfaatnya langsung dirasakan masyarakat. Dalam program penanggulangan kemiskinan perkotaan, masyarakat desa Parit tidak hanya sekedar menyampaikan aspirasi saja tetapi mereka diserahkan pelaksanaan dan bertanggung jawab atas hasil yang dilakukan. Sementara itu untuk masyarakat Desa Pangke hanya sebatas menyampaikan saran ( pasif ) tetapi pelaksanaan ditetapkan oleh Pemerintah Desa seperti pengelolaan Dana pengembangan masyarakat atau dana *community development*.
  - b) Ditinjau dari aspek tingkat kekuasaan dalam pelaksanaan, diketahui bahwa partisipasi masyarakat Desa Parit lebih aktif dan rasa ingin tahunya tinggi ( Optimis ) Masyarakat Desa Parit tidak hanya sebatas mengelola tetapi bertanggung jawab terhadap hasil yang dicapai. Sementara itu di Desa Pangke masyarakat tidak dilibatkan karena langsung dikelola oleh Pemerintah Desa dengan menunjuk orang tertentu, sehingga timbul sikap acuh tak acuh ( apatis ) dengan pembangunan didesa.

3. Dalam hal partisipasi masyarakat dalam melaksanakan fungsi pengawasan eksternal terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan desa, masyarakat desa Parit jelas lebih baik karena dibekali dengan pengetahuan, penataran penataran, sosialisasi dan bintek perikanan sehingga program yang mereka inginkan terlaksana dengan baik. Jika dibandingkan dengan tingkat partisipasi masyarakat desa Pangke di mana masyarakat desa Pangke pengelolaan pembangunan dilaksanakan oleh pihak ketiga (pekerja/kontraktor) sedangkan pengawasan diawasi oleh dinas terkait yang berada di tingkat kabupaten.

#### B. SARAN.

Berangkat dari penjelasan dalam pembahasan di atas maka penulis memberikan saran sebagai berikut :

1. Dalam hal menentukan arah, tujuan dan strategi pembangunan, Pemerintah dibenarkan melakukan intervensi terhadap hal tersebut, namun perlu digaris bawahi bahwa potensi yang bersifat riil tidak boleh diabaikan sehingga penyelenggaraan pembangunan betul betul mengarah dan sejalan dengan prinsip keadilan dan pemerataan.
2. Dalam hal perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan program program dalam Pembangunan Desa, Pemerintah harus mampu memberikan ruang gerak bagi masyarakat untuk dapat berpartisipasi aktif dengan dibekali ilmu pengetahuan baik secara formal maupun non-formal agar program pembangunan yang dilaksanakan sejalan dengan prinsip otonomi desa.
3. Dalam melaksanakan partisipasi masyarakat di desa secara aktif dan berkesinambungan perlu diperhatikan faktor pendidikan, faktor sosial ekonomi,

faktor budaya dan akses yang tersedia. Sehingga apabila faktor tersebut telah ada dan melekat pada masyarakat desa, maka partisipasi masyarakat di desa akan berjalan dengan baik serta mendorong berkembangnya prakarsa sendiri untuk mengambil keputusan mengenai kepentingan masyarakat setempat.

UNIVERSITAS TERBUKA

## DAFTAR PUSTAKA

- Arnstein,SR, (1969), "A Leader of Citizen Participation", dalam AIP Journal, Juli,1969.
- Ardilaga, Anwar, *Usaha Tani dalam perspektif Masa Depan*, Penerbit. Rineka Cipta, Jakarta, 1970.
- Benveniste, Guy, *Birokrasi*, Penerbit. PT. Raja Grafindo, Jakarta, 1997. (Terjemahan).
- Dunn, William, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, penerbit. Gajah Mada Press, Yogyakarta, 1998.
- Hayami, Yujiro dan Massao Kikuchi, *Dilema Ekonomi Desa ; Suatu pendekatan Ekonomi Terhadap Perubahan Kelembagaan di Asia*, Penerbit, YOI, Yogyakarta, 1987.
- Hikam, Muhammad, As ; *Demokrasi dan Civil Society*, Penerbit LP3ES, Jakarta, 1999.
- Imawan, Riswanda ; *Membedah Politik Orde Baru*, Penerbit. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998.
- .....; *Indonesia Dalam Transisi menuju demokrasi*, Penerbit. LSAF, Jakarta, 1999.
- .....; *Persoalan Demokratisasi dan Civil Society*, Penerbit Gajah Mada Pers, Yogyakarta, 2000.
- Irawan, Prasetya ; *Metodologi Penelitian Administrasi*, penerbit. Universitas Terbuka, Jakarta, 2006.
- Juliantoro ; *Arus Bawah demokrasi Otonomi dan Pemberdayaan desa*, Penerbit Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000.
- Kartohadikusumo, Sutarjo, *Desa*, Penerbit. PN. Balai Pustaka, Jakarta, 1984.
- Kunarjo, *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*, penerbit Universitas Indonesia Press, 2002.
- Malayu, Hasibuan ; *Manajemen (Dasar, Pengertian, Masalah)*, Penerbit. PT. Bumi Aksara, Jakarta. 2006,

- Molcong ; *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, 2000.
- Ndraha, Taliziduhu, *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Penerbit. IIP, Jakarta, 1997.
- Nugroho, Riant, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Penerbit Elex Media Computindo, Jakarta, 2004.
- Nurcholis, Hanif, *Administrasi Pemerintah Daerah*, Universitas terbuka, Jakarta, 2005.
- Rasjid, Ryass ; *Nasionalisme dan Demokrasi Indonesia Menghadapi Tantangan Globalisasi*, Penerbit. PT. Yarsif Matampone, Jakarta. 1997.
- Siswanto ; *Pengantar Manajemen*, PT. Bumi Rupa Aksara, Jakarta, Cetakan II, 2006.
- Sofyan Syafri Harahap ; *Sistem Pengawasan Manajemen*, Pustaka Quontum, Jakarta. 2004
- Sugiono ; *Metode Penelitian Administrasi*, penerbit. Alfabet, Bandung, 1997.
- Suhartono, dkk, *Politik Lokal, Parlemen Desa ; Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah*, Penerbit. PT. Laper, Yogyakarta, 2001.
- Sumodiningrat, Gunawan, *Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat*, Penerbit. Bina Rena Pariwara, Jakarta. 1998.
- Supranto, Johannes, *Teknik Pengambilan Keputusan*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 1998.
- Suryaningrat, Bayu, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi di Indonesia Suatu Analisa*, (Jilid.1) Penerbit. PT. Dewa Ruci Pers, Jakarta. 1981.
- Utomo, Warsito ; *Kajian Kritis RUU Pemda dan Implikasinya terhadap tata Pemerintahan yang Demokratis*, makalah, 1999.
- Wahab, Solihin, Abdul, *Analisis kebijaksanaan (Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara)*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta, 1997.
- Widjaja, *Pemerintahan Desa / Marga (berdasarkan UU No. 22 Th. 1999 tentang Pemerintahan Desa)*, Penerbit. Rajawali Pers, Jakarta. 2001.
- Wibawa, Samudra, *Kebijakan Publik, Proses dan Analisis*, Penerbit. PT. Intermedia, Jakarta, 1994.

UU No 22 Tahun 1999 diperbaharui dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Penerbit. PT. Citra Umara, Bandung, 2005.

Karimun Dalam Angka, Badan Pusat Statistik, Kabupaten Karimun, 2006.

Siasat, Jurnal Ilmiah Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UIR, 1997.

Siasat, Jurnal Ilmiah Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UIR, 2002.

Jurnal Niara, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Lancang Kuning, 2003.

Siasat, Jurnal Ilmiah Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UIR, 2006.

**UNIVERSITAS TERBUKA**

**LEMBARAN WAWANCARA**  
**"Partisipasi Masyarakat Dalam Pengambilan Keputusan**  
**di Desa Pangke dan Desa Parit Kabupaten Karimun"**

**A. PETUNJUK UMUM.**

1. Wawancara ini bertujuan untuk penelitian saja dan tidak akan berpengaruh kepada kedudukan dan profesi responden.
2. Kerahasiaan jawaban responden dijaga sepenuhnya.
3. Bantuan responden sangat diharapkan untuk menjawab pertanyaan – pertanyaan tersebut sesuai dengan kondisi sebenarnya.

**B. PETUNJUK KHUSUS.**

1. Mohon identitas responden diisi dengan sebenarnya.
2. Mohon berikan jawaban pertanyaan yang menurut responden sesuai dengan keadaan sebenarnya dan selengkap selengkapya.

---

Nama : .....

Umur : .....

Pekerjaan : .....

Jabatan : .....

Alamat : .....

---

**A. Untuk Kepala Desa, Perangkat Desa, RT, RW.**

1. Bagaimana tanggapan Sdr / I mengenai partisipasi masyarakat dalam pertemuan pertemuan rutin yang diselenggarakan oleh pemerintahan desa ?.
2. Bagaimana tanggapan Sdr / I mengenai peran aktif masyarakat dalam pertemuan atau forum tersebut ?.
3. Bagaimana tanggapan Sdr / I mengenai antusiasme masyarakat dalam pertemuan pertemuan rutin yang diselenggarakan oleh pemerintahan desa?.

4. Bagaimana tanggapan Sdr / I mengenai tanggapan masyarakat dalam memandang arti penting pertemuan atau forum tersebut ?.
5. Bagaimana tanggapan Sdr / I melihat gambaran perencanaan program yang ditetapkan pemerintah berdasarkan aspirasi masyarakat ?.
6. Bagaimana tanggapan Sdr / i mensikapi pelaksanaan program oleh masyarakat secara langsung ?
7. Bagaimana tanggapan Sdr / I tentang pelaksanaan pengawasan secara mandiri oleh masyarakat terhadap program yang mereka laksanakan sendiri ?.

**B. Untuk Anggota BPD.**

1. Bagaimana tanggapan Sdr / I mengenai peranan Kepala Desa, Perangkat Desa dan RT dan RW dalam pertemuan pertemuan rutin yang diselenggarakan oleh pemerintahan desa ?.
2. Bagaimana tanggapan Sdr / I mengenai Peranan masyarakat terhadap pertemuan pertemuan rutin yang diselenggarakan oleh pemerintahan desa ?.
3. Bagaimana tanggapan Sdr / I mengenai sikap Kepala Desa, Perangkat Desa dan RT dan RW terhadap program program pemerintahan desa ?.
4. Bagaimana tanggapan Sdr / I mengenai sikap masyarakat terhadap program program pemerintahan desa ?.
5. Bagaimana tanggapan Sdr / I mengenai partisipasi Kepala Desa dalam hal menentukan arah kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah desa ?.
6. Bagaimana tanggapan Sdr / I melihat gambaran perencanaan program yang ditetapkan pemerintah daerah bersama masyarakat dan pemerintahan desa ?.
7. Bagaimana tanggapan Sdr / i mensikapi pelaksanaan program yang juga melibatkan aparat atau pemerintah desa ?
8. Bagaimana tanggapan Sdr / I tentang partisipasi pemerintahan desa dalam pelaksanaan pengawasan terhadap program yang dilaksanakan masyarakat secara swakelola ?.

**C. Untuk Tokoh Masyarakat.**

1. Bagaimana tanggapan Sdr / I mengenai Kepala Desa terhadap pertemuan rutin yang diselenggarakan oleh pemerintahan desa ?.
2. Bagaimana tanggapan Sdr / I mengenai Peranan BPD terhadap pertemuan rutin yang diselenggarakan oleh pemerintahan desa ?.
3. Bagaimana tanggapan Sdr. / I mengenai sikap Kepala Desa terhadap program program pemerintahan desa ?.
4. Bagaimana tanggapan Sdr / I mengenai sikap BPD terhadap program program pemerintahan desa ?.
5. Bagaimana tanggapan Sdr / I mengenai partisipasi Kepala Desa dalam hal menentukan arah kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah desa ?.
6. Bagaimana tanggapan Sdr / I mengenai partisipasi BPD dalam hal menentukan arah, strategi, dan kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah desa ?.
7. Bagaimana tanggapan Sdr / I mengenai pengawasan Kepala Desa terhadap pelaksanaan program pembangunan desa ?.
8. Bagaimana tanggapan Sdr / I mengenai pengawasan BPD terhadap pelaksanaan program pembangunan desa ?.

Terima Kasih