

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.

Indonesia sebagai negara yang merdeka, secara terus menerus dan berkesinambungan melaksanakan pembangunan di segala bidang. Pelaksanaan pembangunan tersebut dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa dan negara Indonesia sebagaimana telah diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 alenia IV , yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Meskipun pembangunan terus dilaksanakan dan banyak kemajuan yang berhasil diraih, namun belum dapat merata di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini menyebabkan terjadinya ketidakseimbangan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya, sebagian sudah maju tetapi sebagian lainnya tetap terbelakang dan miskin.

Untuk memacu daerah-daerah yang masih tertinggal tersebut pada tahun 1993 pemerintah mengadakan Program Inpres Desa Tertinggal (IDT), dengan mengeluarkan Inpres No 5 tahun 1993. Daerah-daerah yang masih tertinggal mendapat prioritas khusus dari pemerintah untuk mengatasi masalah kemiskinan dan keterbelakangan.

Sebagai kelanjutan dari program IDT dikeluarkan Program Pengembangan Kecamatan (PPK), yang merupakan perintis program penanggulangan kemiskinan dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat. Tujuan umum PPK adalah mempercepat penanggulangan kemiskinan serta meningkatkan kemampuan kelembagaan masyarakat dan aparat melalui pemberian modal usaha dan pembangunan prasarana yang mendukung akses ekonomi masyarakat.

Peran serta masyarakat, lembaga kemasyarakatan dan pemerintah desa sangat dominan dalam PPK, karena sejak dari perencanaan, pelaksanaan kegiatan sampai pelestarian hasil kegiatan merupakan hasil kerjasama dari ketiga unsur tersebut. Prinsip kompetisi sehat yang dikembangkan menuntut tiap-tiap kelompok masyarakat, dusun dan desa untuk mengenali potensi dan kebutuhannya, kemudian menyusun program kegiatan yang akan dikompetisikan dengan program kelompok masyarakat yang lain. Pelaksanaan kegiatan dan pelestarian hasil kegiatan dijadikan bahan pertimbangan dalam fase berikutnya.

Permasalahan yang muncul adalah lembaga masyarakat dan aparat desa sudah terbiasa dengan sistem pembangunan pola top down atau penentuan pembangunan dari pemerintah atasan dan masyarakat atau pemerintah desa tinggal melaksanakannya. Sehingga sistem yang diterapkan dalam PPK yang menuntut penentuan kegiatan dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk masyarakat merupakan hal yang diluar kebiasaan yang menuntut perubahan sikap dan perilaku bagi masyarakat, lembaga masyarakat maupun aparat desa.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk meneliti, membahas dan kemudian menyajikan dalam bentuk skripsi dengan judul “Peranan Program Pengembangan Kecamatan dalam Meningkatkan Fungsi Lembaga Desa dan Pemerintah Desa di Kecamatan Kokap Kabupaten Kulon Progo.”

B. Perumusan Masalah.

Perumusan masalah dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peranan Program Pengembangan Kecamatan dalam meningkatkan fungsi lembaga desa dan pemerintah desa di wilayah Kecamatan Kokap?
2. Apakah hambatan kegiatan PPK dalam meningkatkan fungsi lembaga desa dan pemerintah desa di wilayah Kecamatan Kokap ?

C. Tinjauan Pustaka

PPK merupakan pengembangan dari program Inpres Desa Tertinggal (IDT) sebagai perintis program penanggulangan kemiskinan dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat. Konsep dasar PPK adalah pemberdayaan masyarakat yang pada hakekatnya adalah pemberian akses kepada masyarakat untuk

memperoleh dan memanfaatkan nilai-nilai hak asasi masyarakat miskin dalam mengembangkan kesejahteraan dan kualitas hidupnya.²⁾

Pemberdayaan masyarakat diprioritaskan karena salah satu penyebab terjadinya kemiskinan masyarakat adalah ketidakmampuan memberdayakan potensi yang ada di masyarakat, baik potensi alam maupun sumber daya manusianya.

Sumber daya manusia di masyarakat meliputi orang perorangan anggota masyarakat organisasi atau kelompok dan aparat. Pada masyarakat miskin, kelembagaan masyarakat kurang fungsional atau tingkat swadaya rendah sehingga belum mampu menampung prakarsa, peran serta dan swadaya masyarakat untuk mengentaskan diri sendiri.³⁾

Secara umum permasalahan kemiskinan dan ketidakberdayaan disebabkan oleh dua faktor utama yang saling terkait yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal menyangkut permasalahan dan kendala yang berasal dalam individu atau masyarakat miskin yang bersangkutan, seperti rendahnya motivasi, minimnya modal, lemahnya penguasaan aspek manajemen dan teknologi serta etos kerja. Faktor internal ini merupakan faktor yang dapat direayasa. Sementara faktor eksternal penyebab kemiskinan dan ketidakberdayaan adalah belum kondusifnya aspek kelembagaan yang ada di

²⁾ Tim Koordinasi Program Pengembangan Kecamatan Kabupaten Kulon Progo, 2002, *Menganyam Kemandirian Desa*, hlm.2

³⁾ Mangku Purnama, 2004, *Pembaharuan Desa Mencari Bentuk Penataan Produksi Desa*, Yogyakarta, Laper Pustaka Utama, hlm.133

samping masih minimnya infrastruktur dan daya dukung lainnya sehingga potensi-potensi yang dimiliki masyarakat tidak dapat ditumbuhkembangkan.⁴⁾

Sumber daya manusia yang rendah ditandai dengan lemahnya kreatifitas, lemahnya sikap kritis serta melemahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan.⁵⁾ Pembangunan hakekatnya adalah perubahan yang terencana yang dilakukan terus menerus untuk menuju pada suatu perbaikan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Tujuan pembangunan merupakan tujuan negara yang biasanya telah ditetapkan dalam peraturan dasar dari negara. Tujuan pembangunan negara Indonesia telah ditetapkan dalam GBHN yang merupakan manifestasi dari tujuan negara yang tercantum dalam alenia ke-IV Pembukaan UUD 1945. Dapat dianalisa bahwa fungsi pembangunan ialah suatu kewajiban negara untuk mensejahterakan warganya secara merata, baik kesejahteraan jasmani maupun kesejahteraan rohani.⁶⁾

Paradigma pembangunan mutakhir saat ini menurut Mangku Purnomo memberikan porsi yang besar pada manusia sebagai subyek pembangunan dan manusia sebagai bagian pokok dari pembangunan.⁷⁾

Karakteristik pendekatan pembangunan yang berpusat pada manusia adalah sebagai berikut :

⁴⁾ Ibid. hlm.135

⁵⁾ Ibid. hlm.152

⁶⁾ Muchsan, 2002, *Sistem Pengawasan Terhadap Pembuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 4

⁷⁾ Mangku Purnomo, *Op. Cit*, hlm. 5

1. Keputusan dan inisiatif untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dibuat di tingkat lokal, yang di dalamnya rakyat memiliki identitas dan peranan yang dilakukan sebagai partisipasi.
2. Fokus utama adalah memperkuat kemajuan rakyat miskin dalam mengawasi dan mengarahkan aset-aset untuk memenuhi kebutuhan yang sesuai dengan daerahnya sendiri.
3. Pendekatan ini memiliki toleransi terhadap perbedaan, oleh karena itu mengakui arti pentingnya dari keputusan individual dan pembuatan keputusan yang terdistribusi.
4. Dalam proses pembangunan, pendekatan ini memfokuskan pada sosial learning yang di dalamnya terdapat interaksi kolaboratif antara birokrasi dan komunitas mulai dari perencanaan pembangunan hingga pada evaluasi proyek yang mendasari diri pada saling belajar.
5. Budaya kelembagaan ditandai dengan adanya organisasi yang mengatur diri sendiri dan lebih terdistribusi, yang menandai unit-unit local yang mengelola dirinya sendiri yang terintegrasi satu sama lain guna memberikan umpan balik, pelaksanaan yang cepat pada semua tingkat organisasi yang membantu tindakan koreksi diri. Sehingga keseimbangan antara struktur vertikal dan horizontal dapat terwujud.
6. Proses pembentukan jaringan koalisi dan komunikasi antara birokrasi, lembaga lokal, satuan organisasi tradisional, merupakan bagian integral dari pendekatan ini, baik meningkatkan kemampuan mereka

dalam mengidentifikasi dan pengelolaan sebagai sumber, maupun menjaga antara struktur vertikal dan horizontal.⁸⁾

Program pengembangan kecamatan adalah salah satu program untuk mempercepat partisipasi masyarakat serta pengembangan kemampuan masyarakat. Selain itu PPK juga untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dan meningkatkan pendapatan orang miskin.⁹⁾

Untuk meningkatkan pendapatan tidak harus dengan melalui pendirian pabrik-pabrik besar atau penggerakan kembali sektor riil modern melalui rekapitulasi perbankan tetapi dengan membudayakan kelompok ekonomi rakyat, misalnya melalui program IDT, Takesra/Kukesra dan PPK.¹⁰⁾

Dalam konteks pembangunan dan pemerintahan desa, partisipasi masyarakat terbentang dari proses pembuatan keputusan hingga evaluasi. Proses ini tidak semata-mata didominasi oleh elit-elit desa (Pamong desa, BPD, Pengurus RT maupun pemuka masyarakat), melainkan juga melibatkan unsur-unsur lain seperti perempuan, pemuda, kaum tani, buruh dan sebagainya. Keterlibatan masyarakat biasa dari sisi proses bukan dalam konteks mendukung kebijakan desa atau sekedar sosialisasi desa, melainkan ikut menentukan kebijakan desa sejak awal.¹¹⁾

⁸⁾ *Ibid.* hlm. 153

⁹⁾ Mubyarto, 2001, *Prospek Otonomi Daerah dan Perekonomian Indonesia Pasca Krisis Ekonomi*, Yogyakarta, BPFE, hlm. 132

¹⁰⁾ Agus Dwiyanto, 2003. *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, hlm. 119

¹¹⁾ Abdul Gaffar Karim, 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 285.

Tujuan PPK secara umum adalah untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan serta meningkatkan kemampuan kelembagaan masyarakat dan aparat desa serta penyediaan prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi.¹²⁾ Sedangkan tujuan khususnya meliputi :

- a. Meningkatkan peran serta masyarakat menyangkut terutama kelompok miskin dan perempuan dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan.
- b. Melembagakan pengelolaan pembangunan partisipatif dengan mendayagunakan potensi dan sumber daya lokal.
- c. Mengembangkan kapasitas pemerintahan lokal dalam memfasilitasi pengelolaan pembangunan pedesaan yang berkelanjutan.
- d. Menyediakan prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi yang diprioritaskan masyarakat.
- e. Melembagakan pengelolaan keuangan mikro dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat miskin.¹³⁾

Untuk mencapai tujuan PPK, ada prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan kegiatan PPK. Prinsip PPK adalah suatu nilai dasar yang menjadi landasan PPK, yaitu :

1. Keberpihakan kepada orang miskin.

¹²⁾ Tim Koordinasi Program Pengembangan Kecamatan, 2005, *Petunjuk Teknis Operasional Program Pengembangan Kecamatan*, Jakarta, Departemen Dalam Negeri, hlm. 1

¹³⁾ *Ibid.*

Mendorong orang miskin untuk ikut berperan aktif dalam perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian seluruh kegiatan PPK baik di desa maupun antar desa, termasuk penerima manfaat atau menikmati hasilnya.

2. Transparansi.

Masyarakat dan pelaku PPK harus tahu, memahami dan mengerti adanya kegiatan PPK serta memiliki kebebasan dalam melakukan pengendalian secara mandiri.

3. Partisipasi.

Masyarakat berperan aktif dalam setiap tahapan PPK, mulai dari tahap sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pelestarian kegiatan dengan memberikan tenaga, pikiran, dana maupun barangnya.

4. Kompetisi sehat.

Memilih sesuatu yang menjadi prioritas dengan mempertimbangkan keberadaan sumber daya yang tersedia. Setiap pengambilan keputusan di desa maupun antar desa dilakukan secara musyawarah berdasarkan pada prioritas kebutuhan nyata.

5. Desentralisasi.

Masyarakat memiliki kewenangan dan tanggung jawab yang luas untuk mengelola PPK secara mandiri dan partisipatif tanpa intervensi negatif dari luar.

6. Akuntabilitas.

Setiap pengelolaan kegiatan PPK harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat setempat maupun kepada semua pihak yang berkompeten sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku atau yang telah disepakati.

7. Berkelanjutan.

Setiap pengambilan keputusan atau tindakan pembangunan melalui perencanaan, pelaksanaan, pengendalian hingga pemeliharaan kegiatan telah mempertimbangkan sistem pelestariannya.¹⁴⁾

Peranan masyarakat, lembaga kemasyarakatan desa dan pemerintah desa merupakan unsur yang utama dalam PPK, maka semua harus menjalankan fungsinya secara tepat.

Kelompok sasaran PPK meliputi masyarakat miskin di pedesaan, lembaga masyarakat pedesaan dan kelembagaan pemerintahan lokal. Desa, pengertiannya dalam kamus adalah sekelompok rumah di pedalaman yang membentuk suatu masyarakat.¹⁵⁾ Sedangkan dalam UU nomor 32 tahun 2004 pasal 1 butir (12) yang dimaksud desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasar asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Lembaga kemasyarakatan desa adalah RT, RW, PKK, Karang Taruna, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) dan sebagainya, sedangkan

¹⁴⁾ *Ibid*, hlm. 2

¹⁵⁾ J.S. Badudu dan Sutan Muhammad Zain, 1996, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hlm. 334

yang dimaksud Pemerintah Desa adalah Lurah atau Kepala Desa dan perangkat pembantu lurah yang terdiri dari sekretaris desa, pelaksana teknis lapangan seperti kepala urusan dan unsur kewilayahan seperti kepala dusun atau dengan sebutan lain.

Setiap lembaga kemasyarakatan dan unsur aparat desa mempunyai fungsi yang berbeda-beda, namun saling mendukung dan membantu untuk mewujudkan cita-cita pembangunan.

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui peranan PPK dalam meningkatkan peranan lembaga desa dan pemerintah desa di wilayah Kecamatan Kokap.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi PPK dalam pemberdayaan lembaga desa dan pemerintah desa di wilayah Kecamatan Kokap.