

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pada dasarnya setiap pembangunan di suatu daerah seharusnya harus memperhatikan segala sumber-sumber daya ekonomi sebagai potensi yang dimiliki daerahnya, seperti sumber daya alam, sumber daya manusia, sumber daya keuangan. Sehingga daerah tersebut dapat menentukan apa saja yang dijadikan prioritas pembangunan daerahnya.

Pembangunan ekonomi sebagai upaya untuk mewujudkan tingkat kelayakan hidup yang lebih sejahtera dan sudah barang tentu menyangkut segenap aspek kehidupan bangsa. Pada dasarnya pembangunan itu merupakan suatu rangkaian proses yang secara terus menerus dalam periode jangka panjang yang terdiri dari tahapan – tahapan yang tidak berdiri sendiri dan dilakukan secara sadar, yang berencana serta berorientasi pada perubahan dan pertumbuhan ekonomi.

Sebagai suatu proses, pembangunan ekonomi daerah adalah yang merupakan suatu sistem dimana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumber daya – sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja

baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut (Arsyad, 1999 : 108).

Pelaksanaan pembangunan nasional di negara yang sedang berkembang regulasinya dilakukan oleh pemerintah dengan lebih fokus di ditekankan pada pembangunan ekonomi, kondisi ini disebabkan oleh adanya keterbelakangan ekonomi dan pembangunan di bidang ekonomi yang dapat mendukung pencapaian tujuan, atau mendorong perubahan – perubahan dalam bidang kehidupan lain pada masyarakat (Tjokroamidjojo, 1995 : 26).

Sebelum pelaksanaan pembangunan daerah perlu dilakukan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah agar dapat memberikan sumbangan yang maksimal dalam keseluruhan usaha pembangunan nasional. Untuk menjamin koordinasi yang baik maka harus adanya landasan program pembangunan pusat dan daerah, maka perlu adanya sikap proaktif dari pemerintah daerah dalam mengadakan perencanaan atau program pembangunan daerahnya.

Dalam pelaksanaan, perlu adanya tindakan yang lebih lanjut yaitu dimulai dengan pembangunan dari pemerintahan yang terkecil seperti desa, langkah-langkah ini perlu dilakukan agar arah pembangunan senantiasa tertuju kepada kepentingan kebutuhan masyarakat, sehingga dapat berdaya guna dan berhasil serta dapat diperhatikan dalam perencanaan maupun pelaksanaan pembangunan.

Proses perkembangan pembangunan dapat dilaksanakan secara terpadu dan meliputi segenap aspek kehidupan dan penghidupan secara menyeluruh dalam wilayah tanah air dengan diterapkannya perencanaan yang baik.

Dalam menindak lanjuti pelaksanaan pembangunan ekonomi, sangat dirasakan perlu adanya kebijaksanaan dan program-program pembangunan yang tentunya untuk membangun perekonomian masyarakat. Akan tetapi seringkali timbul hambatan-hambatan dalam berbagai kegiatan usaha dan program yang disebabkan kurang adanya koordinasi.

Koordinasi pelaksanaan pembangunan juga perlu dilaksanakan antara pelaksanaan kebijaksanaan rencana dan program-program dari pemerintah daerah. Koordinasi dan konsistensi dalam pelaksanaan rencana nasional dengan rencana-rencana daerah hendaknya meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Perkembangan pelaksanaan program harus diusahakan untuk terus dimonitor sehingga sesuai dengan tujuan pelaksanaannya.

Dalam hal ini, perlu adanya evaluasi terhadap pelaksanaan pembangunan untuk mengetahui pelaksanaan pembangunan terutama pelaksanaan program-program dan proyek-proyek pembangunan. Evaluasi tersebut berguna untuk memberikan informasi apakah program tersebut berhasil atau tidak dan juga memberikan gambaran tentang potensi dan hambatan-hambatan yang dihadapi.

Sinergi antara pemerintah dengan masyarakat sangat diperlukan, agar dapat tercapai hubungan baik antara kegiatan pemerintah dengan masyarakat, oleh sebab itu perlu adanya partisipasi langsung yang dilakukan oleh masyarakat

terhadap pembangunan desa, dengan menetapkan langkah-langkah yang tepat, seperti, dengan metode perencanaan desentralistik yang merupakan acuan pelaksanaan rencana dari bawah (*bottom up planning*).

Walaupun sistem perencanaan yang berlaku sekarang berlaku sistem *bottom up* akan tetapi pada kenyataannya untuk hal-hal tertentu sistem pembangunan di Indonesia masih bersifat dari atas ke bawah atau sentralistik (*top down planning*), sehingga menyebabkan terjadinya kesenjangan dari hasil-hasil pembangunan yang dicapai saat ini baik yang dialami antar wilayah maupun antar lapisan masyarakat. Dari kondisi seperti ini dapat terlihat dari masih minimnya pembangunan yang memihak langsung pada masyarakat miskin terutama yang berada pada daerah – daerah yang tertinggal.

Berdasarkan hal diatas, maka pemerintah perlu menciptakan suatu program yang dapat mempercepat penanggulangan kemiskinan langsung ditingkat bawah dengan menjadikan masyarakat sebagai subjek pembangunan tersebut.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat mandiri Desa (PNPM MD), dinilai sangat strategis untuk mengatasi masalah kemiskinan dan pengangguran di wilayah pedesaan di tanah air. Program tersebut dimaksudkan untuk mendukung Program-program sejenis yang sebelumnya seperti Inpres Desa Tertinggal (IDT) dan Program Pengembangan Kecamatan (PPK).

Adapun sasaran dari PNPM Mandiri Desa tersebut adalah masyarakat miskin dimana pelaksanaannya masyarakat desa diajak berdemokrasi dalam setiap proses

pengambilan keputusan pembangunan dan secara gotong royong menjalankan pembangunan.

Pendekatan yang digunakan dalam PNPM Mandiri Desa adalah pemberdayaan masyarakat, mengingat ada dua hal yang sangat mendasar untuk melaksanakan strategi pemberdayaan masyarakat yaitu adanya kesenjangan hasil pembangunan dan kemiskinan. Dengan adanya strategi pemberdayaan masyarakat ini diharapkan adanya peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM) yang memiliki kapasitas untuk memperbaiki kondisi sosial ekonomi mereka sendiri dan adanya perasaan ikut memiliki karena mereka secara langsung terlibat dalam pembangunan (sebagai subjek pembangunan) bukan sebagai objek pembangunan, yang mana hal tersebut merupakan salah satu misi dari strategi pemberdayaan masyarakat.

Perencanaan ekonomi yang dimulai dari tingkat bawah, dari masyarakat dengan model rembukan dan musyawarah juga digunakan di dalam pelaksanaan PNPM Mandiri Desa, masyarakat penerima bantuan diberikan kebebasan untuk menentukan rencana dan usulan kegiatan yang akan dilaksanakan atas dasar musyawarah bersama dengan menganut prinsip-prinsip desentralisasi, keterbukaan, partisipasi, dan kompetisi yang sehat.

Untuk Propinsi Lampung sendiri pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri Desa baru dimulai di tahun 2008 yang sebelumnya bernama PNPM-PPK di Tahun 2007. Dan untuk anggaran PNPM-PPK di tahun 2007 ada sebanyak 51 kecamatan dan di Tahun 2008 jumlah kecamatan penerima PNPM Mandiri Desa ada sebanyak 68 kecamatan yang tersebar di 8 kabupaten.

Sedangkan untuk tahun 2011 jumlah penerima PNPM Mandiri ada sebanyak 116 kecamatan yang tersebar di 9 kabupaten.

**Tabel 1. Jumlah Kecamatan Penerima Dana PNPM Mandiri Desa Provinsi Lampung Tahun 2007**

No	Kabupaten	Jumlah Kecamatan Penerima PNPM Mandiri		
		2007	2008	2009
1	Lampung Tengah	7	9	17
2	Lampung Timur	8	9	13
3	Lampung Utara	6	9	17
4	<b>Way Kanan</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>8</b>
5	Tulang Bawang	5	7	13
6	Lampung Barat	5	9	17
7	Lampung Selatan	8	10	15
8	Tanggamus	7	9	13
9	Pesawaran	0	0	3
<b>Total</b>		51	68	116

*Sumber Bappeda Provinsi Lampung 2012*

Pelaksanaan PNPM Mandiri telah dimulai sejak Tahun 2007 dengan nama Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat – Program Pengembangan Kecamatan (PNPM-PPK), Hal itu disebabkan karena PNPM Mandiri sekarang ini merupakan tindak lanjut dari Program yang sudah ada sebelumnya yaitu Program Pengembangan Kecamatan (PPK). **Pada tahun 2009 jumlah desa di kecamatan Way Tuba yang berpartisipasi dalam PNPM-PPK sebanyak 8 Desa, sedangkan mulai Tahun 2010-2011 jumlah desa yang berpartisipasi dalam PNPM Mandiri Desa sebanyak 12 Desa.**

Pada Tabel.2. dapat dilihat tingkat perkembangan desa di Kecamatan Way Tuba Kabupaten Way Kanan.

**Tabel 2. Tingkat Perkembangan Desa di Kecamatan Way tuba 2011**

<b>No.</b>	<b>Nama Desa</b>	<b>Klasifikasi Desa</b>
1.	Bandar Sari	Swasembada
2.	Beringin Jaya	Swakarya
3.	Bukit Gemuruh	Swasembada
4.	Taman Endah	Swasembada
5.	Bumi Dana	Swakarya
6.	Karya Jaya	Swakarya
7.	Ramsai	Swasembada
8.	Say umpu	Swakarya
9.	Suma Mukti	Swakarya
10.	Way Mencar	Swasembada
11.	Way Pisang	Swakarya
12.	Way Tuba	Swasembada

Sumber : Wawancara dengan Kasi Pembangunan Masyarakat

Dalam klasifikasi perkembangan tingkat desa, perkembangan desa dibagi menjadi beberapa tahapan yaitu desa swadaya, swakarya, dan swasembada.

Dari data pada Tabel.2.diatas terdapat 6 Desa ( 63,64 %) merupakan desa swakarya dan terdapat 6 desa (36,36 %) merupakan desa swasembada.

Dari perkembangan tingkat desa di Kecamatan Way Tuba ini, sesungguhnya sudah tidak terdapat lagi desa yang tertinggal atau desa Swadaya, akan tetapi lebih banyak perkembangan tingkat desa lebih banyak pada tahap pertumbuhan, yaitu sebagian besar desa berada dalam tahap swakarya.

Pada tahun 2007 desa yang berpartisipasi sebanyak 8 desa dari 12 desa, dan sejak tahun 2010 dan hingga tahun 2011 jumlah desa yang berpartisipasi sebanyak 12 desa, yang artinya seluruh desa di Kecamatan Way Tuba Kabupaten Way Kanan sudah mendapatkan dana dan fasilitas bantuan dana PNPM Mandiri Desa.

## **B. Rumusan Masalah**

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Desa adalah suatu program Pemerintah yang dilaksanakan dalam rangka penanggulangan masalah kemiskinan dimana pemerintah memandang perlu untuk meningkatkan bantuan pembangunan kepada masyarakat desa melalui pengelolaan di tingkat kecamatan dengan maksud untuk menciptakan lapangan kerja dan sumber pendapatan, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah pedesaan, meningkatkan ketersediaan sarana dan prasarana terutama ekonomi bagi masyarakat desa, serta meningkatkan kemampuan lembaga masyarakat dan aparat pemerintah di tingkat desa dan kecamatan.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Desa ini sendiri dirancang khusus oleh pemerintah untuk mendukung keterpaduan pengembangan kegiatan Usaha Ekonomi Produktif (UEP) dan pembangunan prasarana serta sarana di pedesaan yang menggunakan sistem *bottom up* atau pendekatan yang digunakan adalah pemberdayaan masyarakat dalam pelaksanaan program pembangunan desa.

Sistem *bottom up* yang diberlakukan pada PNPM Mandiri Desa memberikan kesempatan masyarakat untuk turut berpartisipasi dalam pelaksanaan program tersebut. Bentuk partisipasi yang dimaksud dalam penulisan ini adalah bagaimana masyarakat desa, aparat desa, kepala desa, dan Badan Permusyawaratan Desa serta para pelaku PNPM di tingkat desa yang bertujuan untuk bersama – sama membangun desa.

Berdasarkan uraian tersebut, maka inti dari permasalahan skripsi ini adalah

**“BAGAIMANAKAH PERANAN MASYARAKAT TERHADAP  
PEMBANGUNAN DESA DI KECAMATAN WAY TUBA KABUPATEN  
WAY KANAN”**

**C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah :

- Untuk mengetahui peranan masyarakat desa terhadap jalannya pelaksanaan PNPM Mandiri di Kecamatan Way Tuba Kabupaten Way Kanan.
- Untuk mengetahui peran aparatur desa terhadap jalannya pelaksanaan PNPM Mandiri Desa di Kecamatan Way Tuba Kabupaten Way Kanan.
- Untuk mengetahui tahap pelaksanaan PNPM Mandiri Desa di Kecamatan Way Tuba Kabupaten Way Kanan.

Selain itu penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai :

- Sebagai masukan bagi Pemerintah Kabupaten Way Kanan dan pelaksanaan kebijakan di Kecamatan Way Tuba dalam menentukan program pembangunan pedesaan yang tepat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan.
- Input atau masukan sumbangan sebagai bahan penelitian lebih lanjut bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam PNPM Mandiri Desa.

#### **D. Kerangka Pemikiran**

Pembangunan adalah usaha untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Perkembangan suatu bangsa akan tampak dalam usaha pembangunan yang dilaksanakan. Oleh sebab itu, pembangunan harus dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia sebagai peningkatan kesejahteraan lahir dan batin secara adil dan merata. Dalam mencapai tujuan pembangunan, maka perlu dilakukan pembangunan yang merata keseluruhan wilayah di tanah air tanpa melihat adanya perbedaan mana perkotaan dan pedesaan. Agar seluruh rakyat dapat merasakan pembangunan yang merata sesuai dengan yang mereka harapkan.

Pada saat ini banyak sekali program-program pembangunan desa yang dimulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pemeliharaannya kurang melibatkan partisipasi dari masyarakat desa. Sehingga dengan demikian usulan usulan atau aspirasi dari masyarakat kurang tergali dan proses pemberdayaan masyarakat tidak tercipta.

Partisipasi masyarakat digunakan sebagai masukan dalam pembangunan, sebagai suatu syarat mutlak untuk terciptanya pembangunan desa. Selain itu partisipasi masyarakat desa dapat menjadi tolak ukur apakah program/proyek tersebut merupakan program/proyek pembangunan desa atau bukan. Jika masyarakat yang bersangkutan tidak berkesempatan untuk berpartisipasi dalam pembangunan suatu proyek di desanya, maka proyek tersebut bukanlah proyek pembangunan desa.

(*Ndraha, 1994 :103*)

Dari definisi diatas dapat dikatakan bahwa bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan berupa keikutsertaan masyarakat dalam setiap proyek pembangunan yang dilaksanakan.

Dari uraian tersebut dapat kita ambil kesimpulan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan dapat dilihat dari tiga aspek, yaitu :

- Partisipasi dalam perencanaan pembangunan

Dalam hal ini meliputi partisipasi dalam pengambilan keputusan guna merencanakan proyek – proyek pembangunan yang akan dilaksanakan. Pada tahap ini masyarakat dapat berpartisipasi dengan cara mengikuti setiap tahapan – tahapan dari proyek tersebut guna menyumbangkan gagasan atau pemikiran yang diperlukan dalam menyelesaikan masalah – masalah pembangunan desa.

- Partisipasi dalam pelaksanaan pembangunan

Dalam hal ini partisipasi masyarakat dapat dilihat dari sumbangan yang diberikan oleh masyarakat pada saat pembangunan tersebut dilaksanakan.

Sumbangan tersebut dapat berupa uang, tanah, alat – alat bangunan, dan lain

lain ataupun yang berbentuk non materiil seperti menyumbangkan tenaga dalam bentuk gotong royong guna membangun sarana dan prasarana desa.

- Partisipasi dalam memanfaatkan dan memelihara hasil – hasil pembangunan. Dalam hal ini partisipasi masyarakat dapat berupa suatu tindakan untuk turut memanfaatkan serta memelihara dan menjaga sarana dan prasarana yang telah dibangun secara bersama oleh masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut, maka pemerintah mengadakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Desa. PNPM Mandiri Desa dirancang khusus untuk meningkatkan keterpaduan pengembangan kegiatan usaha ekonomi produktif dan pembangunan prasarana dan sarana di pedesaan.

Pendekatan yang digunakan dalam program tersebut adalah pemberdayaan masyarakat. Dengan strategi pemberdayaan masyarakat ini diharapkan adanya peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM) yang memiliki kapasitas untuk melakukan perbaikan terhadap kondisi sosial ekonomi mereka sendiri dan adanya prasarana milik, karena secara langsung mereka ikut terlibat dalam pembangunan dan bukan lagi sebagai objek pembangunan.

Hal ini diperkuat oleh Mangkusubroto (1995) yang menyatakan bahwa pembangunan pedesaan harus didasarkan pada kemampuan yang dimiliki oleh masyarakat desa tersebut. Kemampuan tersebut melingkupi aspek pendanaan yang diperlukan oleh masyarakat desa yang bersangkutan. Masalahnya adalah biasanya masyarakat desa memiliki keterbatasan dana untuk mengembangkan desanya. Oleh karena itu diperlukan peran pemerintah untuk membantu memberikan dana bagi masyarakat pedesaan dalam membantu kesulitan dana ini. Dana yang

diberikan kepada masyarakat ini bertujuan sebagai modal awal untuk memacu pertumbuhan ekonomi dengan memperhatikan prinsip – prinsip akuntabilitas dalam pelaksanaannya. Prinsip akuntabilitas kepada publik ini harus diikuti oleh adanya partisipasi masyarakat terhadap program itu dimulai dari perencanaan, implementasi dan pelestarian, termasuk didalamnya peran masyarakat untuk melakukan pengawasan.

Masyarakat desa yang menerima bantuan PNPM Mandiri Desa ini berhak menentukan usulan – usulan kegiatan yang akan dilaksanakan atas dasar kesepakatan melalui musyawarah bersama. Secara khusus tujuan PNPM Mandiri Desa ini adalah :

- Meningkatnya partisipasi seluruh masyarakat, termasuk masyarakat miskin, kelompok perempuan, komunitas adat terpencil dan kelompok masyarakat lainnya yang rentan dan sering terpinggirkan ke dalam proses pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan.
- Meningkatnya kapasitas kelembagaan masyarakat yang mengakar, representatif dan akuntabel.
- Meningkatnya kapasitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terutama masyarakat miskin melalui kebijakan, program dan penganggaran yang berpihak pada masyarakat miskin (*pro-poor*)
- Meningkatnya sinergi masyarakat, pemerintah daerah, swasta, asosiasi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat dan kelompok perduli lainnya untuk mengefektifkan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan.

- Meningkatnya keberadaan dan kemandirian masyarakat serta kapasitas pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat dalam menanggulangi kemiskinan di wilayahnya.
- Meningkatnya modal sosial masyarakat yang berkembang sesuai dengan potensi sosial dan budaya serta untuk melestarikan kearifan lokal.
- Meningkatnya inovasi dan pemanfaatan teknologi tepat guna, informasi dan komunikasi dalam pemberdayaan masyarakat.

Dalam pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)

Mandiri Desa dilakukan melalui beberapa tahap, yaitu :

- Tahap Perencanaan Kegiatan  
Tahap perencanaan kegiatan yang meliputi partisipasi masyarakat, usulan dari masyarakat, dan kesiapan struktur birokrasi pelaksanaan di kecamatan dan desa.
- Tahap Pelaksanaan Kegiatan  
Pelaksanaan kegiatan meliputi partisipasi masyarakat pada kegiatan Usaha Ekonomi Produktif (UEP), Simpan pinjam Perempuan (SPP) dan partisipasi masyarakat pada kegiatan pembangunan sarana dan prasarana.
- Tahap Pengendalian  
Pada tahap pengendalian meliputi bentuk pengawasan, dan partisipasi masyarakat dalam pengawasan.
- Tahap Keberlanjutan Kegiatan  
Tahap keberlanjutan kegiatan meliputi perguliran dana pada kegiatan ekonomi usaha produktif dan pemeliharaan sarana dan prasarana.

Penerapan program PNPM Mandiri Desa lebih diarahkan pada upaya pemberdayaan masyarakat pedesaan yang dijalankan oleh Unit Pengelola Kegiatan (UPK) dalam rangka meningkatkan kualitas peran aktif masyarakat secara langsung dalam proses perencanaan, pelaksanaan pengendalian, serta pemeliharaan kegiatan yang berkelanjutan.

Dilihat dari tahapan – tahapan PNPM Mandiri Desa diatas, terlihat masyarakat berpartisipasi dalam program tersebut. Sehingga untuk pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Desa tersebut dapat dilihat keberhasilan partisipasi masyarakat dalam program tersebut dan juga apakah program tersebut dilaksanakan melalui tahapan yang telah ditentukan.