

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Wilayah negara Indonesia sangat besar dengan rentang geografi yang luas dan kondisi sosial-budaya yang beragam, karenanya UUD 1945 kemudian mengatur perlunya pemerintahan daerah. UUD 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/ kota dan desa) yang bersifat otonom, dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan (Pasal 18). Dengan demikian keberadaan pemerintahan daerah, termasuk desa di dalamnya, merupakan ketentuan konstitusi yang harus diwujudkan (Nurcholis, 2005:48). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, merumuskan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1). Pembentukan desa dengan mempertimbangkan asal-usul dan adat-istiadat setempat, pada umumnya berada di daerah kabupaten (Nurcholis, 2005:135-136).

Pengertian desa dibagi menjadi tiga tergantung pada tujuan analisa adalah sebagai berikut:

Tujuan analisa desa statistik, desa didefinisikan sebagai suatu lingkungan yang penduduknya kurang dari 2500 orang. Tujuan analisa *sosial-psikologik*, desa didefinisikan sebagai suatu lingkungan yang penduduknya memiliki hubungan yang akrab dan serba informal diantara sesama

warganya. Sedangkan untuk tujuan analisa *ekonomik*, desa didefinisikan sebagai suatu lingkungan yang penduduknya tergantung kepada pertanian (Handis dalam Raharjo, 2004:30).

Pemerintahan desa memiliki urusan rumah tangga yang berhak diatur atau diurus oleh pemerintah desa sendiri, sehingga pemerintahan desa perlu pengawasan dalam pelaksanaan suatu kebijakan desa, karena itu muncullah badan pembuat kebijakan dan pengawasan pelaksanaan kebijakan di desa, yaitu Badan Permusyawaratan Desa (Nurcholis, 2005:139). BPD dipilih oleh rakyat secara langsung, bebas, dan rahasia. BPD merupakan semacam DPRD kecil yang mewakili rakyat desa. BPD adalah mitra kepala desa, bersama dengan kepala desa memikirkan desanya agar maju dan sejahtera (Nurcholis, 2005:140).

Penyelenggaran pemerintahan desa dilakukan oleh pemerintah desa dan BPD. Pemerintah desa adalah organisasi pemerintahan desa yang terdiri atas kepala desa dan pembantu-pembantunya, yaitu sekertaris desa, unsur pelaksana teknis dan unsur kewilayahan (Nurcholis, 2011:73-74). Struktur atau komponen pemerintahan di atas bukan saja dibuat untuk kepentingan administratif, tetapi juga untuk mendukung pelaksanaan pembangunan guna tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Pembangunan merupakan proses perubahan, yang dilakukan secara sengaja untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat (Nawawi, 2009:1). Atau proses perbaikan yang berkesinambungan dari suatu masyarakat dalam sistem sosial secara keseluruhan guna kehidupan yang lebih baik atau lebih manusiawi, karenanya lingkup pembangunan meliputi mengadakan, membuat atau mengatur suatu yang belum ada (Rustiadi dkk., 2011:119-120). Rumusan pembangunan

tersebut juga berlaku untuk pembangunan desa, artinya dengan pembangunan akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

Di Negara-negara berkembang (termasuk Indonesia) telah mencanangkan berbagai macam program dan cakupan pembangunan pedesaan. Diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Pembangunan Pertanian (*agricultural development*), tujuan dari program ini adalah untuk memperbaiki kondisi kehidupan masyarakat desa cara meningkatkan output dan pendapatan mereka, terutama atas keterbatasan pangan. Tetapi program ini mendapat banyak kritikan dari masyarakat karena tidak secara keseluruhan menyentuh kalangan masyarakat terutama yang tidak mempunyai lahan pertanian.
2. Industrialisasi Pedesaan (*rural industrialization*), tujuan utamanya adalah pengembangan industri kecil dan kerajinan. program ini mempunyai prospek yang cukup cerah karena persyaratan dan keterampilan tidak terlalu sukar sehingga mudah untuk memberdayakan masyarakat, kebutuhannya investasinya sangat terjangkau, bahan baku mudah didapat di desa sendiri dan bisa dijadikan pekerjaan sampingan.
3. Pembangunan Masyarakat Desa Terpadu (*integrated rural development*), tujuan utama program ini adalah meningkatkan produktivitas, memperbaiki kualitas hidup penduduk pedesaan serta memperkuat kemandirian.
4. Strategi Pusat Pertumbuhan (*growth centre strategy*), program ini lebih menekankan pada perencanaan dan implementasi proyek saja, dan kurang memperhatikan letak proyek tersebut dengan ruang pengembangan ekonomi yang luas, terutama dengan letak atau posisi kota.
5. Impress Desa Tertinggal (Zicky, 2011:1).

Berbagai program pembangunan pedesaan tersebut diharapkan akan mengangkat kesejahteraan masyarakat desa, bukan saja dari segi fisik dan ekonomi, tetapi juga sosial budaya. Salah satu program pembangunan kesejahteraan masyarakat di desa adalah pembangunan infrastruktur perdesaan (PPIP), program ini merupakan bagian dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), program ini dilaksanakan untuk mendukung kebijakan pemerintah dalam pengentaskan kemiskinan khususnya di wilayah perdesaan. PPIP akan terus digulirkan

pemerintah sampai dengan 2014. PPIP dilaksanakan dengan memfokuskan pada peningkatan akses masyarakat terhadap pelayanan infrastruktur dasar perdesaan, peningkatan kapasitas perencanaan dan pengembangan masyarakat serta peningkatan kapasitas *stakeholders* dalam penyelenggaraan pembangunan. Penyelenggaran PPIP dilakukan secara berjenjang dan bertahap mulai dari persiapan, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian serta pemanfaatan dan pemeliharannya, dengan melibatkan masyarakat secara luas, terutama masyarakat miskin dan kaum perempuan (Pedoman PPIP, 2011:1).

PPIP berupaya menciptakan dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat, baik secara individu maupun kelompok melalui partisipasi dalam memecahkan berbagai permasalahan yang terkait kemiskinan dan ketertinggalan desanya sebagai upaya meningkatkan kualitas kehidupan, kemandirian dan kesejahteraan masyarakat. PPIP merupakan program berbasis pemberdayaan di bawah payung PNPM Mandiri, yang bantuannya meliputi fasilitasi dan memobilisasi masyarakat dalam melakukan identifikasi permasalahan kemiskinan, menyusun perencanaan dan melaksanakan pembangunan infrastruktur desanya. Lokasi PPIP tersebar di 29 provinsi, dengan sasaran lokasi mengikuti ketentuan SK Menteri Pekerjaan Umum (Pedoman PPIP, 2011:5).

Keberadaan PPIP diharapkan dapat meningkatkan kualitas pemberdayaan masyarakat dan peran *stakeholder* dalam pelaksanaan programnya. Hal-hal tersebut dilakukan melalui:

- 1 Peningkatan kepekaan dan kesadaran di semua tingkatan melalui pelaksanaan *Public Awareness Campaign* (PAC) yang optimal.
- 2 Peningkatan kapasitas penyelenggara melalui pelatihan yang akan diintegrasikan ke dalam sistem penyelenggaraan program.

- 3 Pemantauan kinerja yang akan dilakukan secara berjenjang dari tingkat pusat, provinsi, kabupaten, sampai ke tingkat terendah di desa.
- 4 Peningkatan partisipasi masyarakat secara aktif dalam pelaksanaan program khususnya peran serta perempuan dan masyarakat kelompok miskin, terutama dalam proses pengambilan keputusan.
- 5 Penilaian kinerja yang dikaitkan dengan sistem, penghargaan, dan sanksi bagi penyelenggara program, dari tingkat provinsi, kabupaten, sampai tingkat desa berdasarkan kinerja dalam pelaksanaan program.
- 6 Penguatan mekanisme serta implementasi penanganan pengaduan (Pedoman PPIP, 2011:6).

Upaya peningkatan tersebut, diharapkan dapat mendorong keterlibatan masyarakat secara optimal dalam semua tahapan kegiatan, mulai dari pengorganisasian masyarakat, penyusunan rencana program, menentukan kegiatan pembangunan infrastruktur perdesaan, serta pengelolaannya. Disamping itu peningkatan peran *stakeholder* dan pemerintah daerah dapat ditumbuhkembangkan sehingga dapat melaksanakan pembinaan yang akan mendorong kemandirian masyarakat dan sinergi berbagai pihak dalam penanggulangan kemiskinan di perdesaan (Pedoman PPIP, 2011:7).

Pelaksanaan PPIP memerlukan keterlibatan beberapa pihak disekitar lokasi pembangunan yang dimaksud, bukan saja masyarakat saja, tetapi juga aparat setempat, termasuk BPD. Peran BPD diharapkan dapat mendukung secara optimal penyelenggaraan PPIP dengan memberikan pembinaan, pengendalian dan pengawasan serta dapat menciptakan kondisi yang kondusif dan sinergi yang positif bagi masyarakat dalam menyelenggarakan program dan mewujudkan harmonisasi program dan koordinasi yang lebih optimal. Penyelenggaraan PPIP melibatkan beberapa unsur pelaksana instansi yang berjenjang (Pedoman PPIP, 2011:1).

PPIP memiliki kaitan penting dengan mata kuliah Pemerintahan Daerah, karenanya PPIP ini merupakan suatu program yang digulirkan oleh pemerintah pusat yang ditujukan kepada pemerintahan desa, sehingga PPIP sangat berkaitan dengan mata kuliah Pemerintahan Daerah yang di dalamnya membahas mengenai pemerintahan desa, tugas pokok pemerintahan desa, dan perangkat pemerintahan desa. PPIP memiliki peran penting dalam pembangunan masyarakat, pendidikan yaitu sebagaimana yang ditanamkan pada mahasiswa Program Studi PPKn FKIP UMS. Hal tersebut merupakan nilai-nilai penting yang diajarkan oleh Program Studi PPKn.

Selain itu, pembangunan melalui program PPIP yang melibatkan BPD dan pemerintahan desa terkait dengan kurikulum PKn di sekolah, khususnya SK dan KD di SMP kelas IX mengenai pembangunan atau otonomi daerah, tepatnya memahami pelaksanaan otonomi daerah yang menjelaskan otonomi daerah, dan pentingnya partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan publik di daerah. Dengan demikian tema kajian ini relevan dengan kompetensi yang penulis rujuk menjadi calon guru PKn.

Berdasarkan uraian-uraian di atas maka mendorong penulis untuk mengadakan penelitian guna meneliti peran BPD dalam Pelaksanaan Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan studi kasus di Desa Ciputih, Kecamatan Salem, Kabupaten Brebes.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana peran BPD dalam perencanaan PPIP di Desa Ciputih, Kecamatan Salem, Kabupaten Brebes?
2. Bagaimana peran BPD dalam pelaksanaan PPIP di Desa Ciputih, Kecamatan Salem, Kabupaten Brebes?
3. Bagaimana peran BPD dalam evaluasi atau pengawasan PPIP di Desa Ciputih, Kecamatan Salem, Kabupaten Brebes?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, sekaligus untuk memfokuskan pelaksanaan penelitian, termasuk dalam pengumpulan dan analisis datanya maka dirumuskan tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan peran BPD dalam perencanaan PPIP di Desa Ciputih, Kecamatan Salem, Kabupaten Brebes?
2. Untuk mendeskripsikan peran BPD dalam pelaksanaab PPIP di Desa Ciputih, Kecamatan Salem, Kabupaten Brebes?
3. Untuk mendeskripsikan peran BPD dalam evaluasi atau pengawasan PPIP di Desa Ciputih, Kecamatan Salem, Kabupaten Brebes?

D. Manfaat dan Kegunaan Penelitian

1. Manfaat atau kegunaan teoritik
 - a. Sebagai sumbangan untuk pengembangan konsep teori mengenai peran BPD dalam pelaksanaan PPIP.
 - b. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi untuk kegiatan penelitian berikutnya yang sejenis.
2. Manfaat atau kegunaan praktis
 - a. Pemerintah Desa Ciputih
 - 1) Sebagai bahan masukan guna perbaikan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Desa Ciputih, Kecamatan Salem, Kabupaten Brebes.
 - 2) Sebagai bahan evaluasi dalam penyelenggaraan PPIP di Desa Ciputih, Kecamatan Salem, Kabuapten Brebes.
 - b. Pemerintah Kecamatan Salem dan atau Kabupaten Brebes
 - 1) Sebagai masukan guna perbaikan pengelolaan dan pembinaan pemerintahan desa khususnya dalam bidang pembangunan.
 - 2) Sebagai bahan masukan guna peningkatan kesejahteraan masyarakat desa melalui program PPIP.
 - c. BPD Desa Ciputih
 - 1) Untuk peningkatan kinerja BPD dalam perencanaan pembangunan di Desa Ciputih, Kecamatan Salem, Kabupaten Brebes.
 - 2) Untuk peningkatan kinerja BPD dalam pelaksanaan pembangunan di Desa Ciputih, Kecamatan Salem, Kabupaten Brebes.

- 3) Untuk peningkatan kinerja BPD dalam pengawasan pembangunan di Desa Ciputih, Kecamatan Salem, Kabupaten Brebes.

d. Program Studi PPKn FKIP UMS

- 1) Menambah penelitian yang dilakukan langsung oleh para mahasiswa di Program Studi PPKn FKIP UMS.
- 2) Sebagai bahan penelitian yang ditujukan kepada Program Studi PPKn FKIP UMS.

E. Daftar Istilah

1. BPD adalah badan perwakilan yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat di desa yang berfungsi mengayomi adat-istiadat, membuat perturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa (Pranoto dkk., 2000:200-201).
2. Program adalah suatu unit atau kesatuan kegiatan yang merupakan realisasi atau implementasi dari suatu kebijakan, berlangsung dalam proses yang berkesinambungan, dan terjadi dalam suatu organisasi yang melibatkan sekelompok orang (Arikunto, 2008:4).
3. Pembangunan merupakan proses perubahan secara sengaja untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat (Nawawi, 2009:1)
4. Infrastruktur yang memadai merupakan salah satu syarat tercapainya tujuan pembangunan, terutama masyarakat perdesaan baik berupa akses transportasi, komunikasi maupun energi (Arsyad dkk., 2011:88).

5. Desa adalah suatu lingkungan yang penduduknya kurang dari 2500 orang (Raharjo, 2004:30).
6. PPIP merupakan suatu unit kegiatan dalam perubahan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat seperti pembangunan, berupa akses masyarakat, transportasi, komunikasi maupun energi yang ada di suatu lingkungan yaitu desa.