

PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA DALAM PJPT II: MENUJU DESA YANG MANDIRI DAN BERKELANJUTAN

I. PENGERTIAN-PENGERTIAN DASAR

Pembangunan merupakan suatu proses yang berdimensi jamak (multidimensional), mencakup perubahan orientasi dan organisasi dari sistem sosial, ekonomi, politik dan budaya. Sedangkan pembangunan ekonomi merupakan bagian dari proses pembangunan yang mencakup usaha-usaha suatu masyarakat untuk mengembangkan kegiatan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan. Hal itu berarti pembangunan ekonomi dapat diartikan pula sebagai suatu proses yang menyebabkan pendapatan riil per kapita suatu masyarakat meningkat dalam jangka panjang. Selain peningkatan produksi dan pendapatan proses tersebut juga akan membawa perubahan mendasar dalam struktur ekonomi masyarakat.

Perubahan struktur ekonomi pada umumnya ditandai dengan pergeseran kegiatan ekonomi yang semula lebih banyak pada kegiatan pertanian kemudian bergeser ke arah industri dan akhirnya ke sektor jasa. Perubahan struktur tersebut merupakan suatu proses yang terkait dan runtut dari satu tahap ke tahap lain sesuai dengan kemampuan dan kehendak masyarakat. Dalam upaya itu diperlukan adanya pemupukan sumber-sumber pembangunan dan proses alokasi serta pendayagunaan secara optimal. Sumber-sumber pembangunan semestinya berasal dari surplus yang diciptakan oleh masyarakat melalui kegiatan ekonomi yang diwujudkan dalam pembentukan modal untuk merangsang produksi lebih tinggi secara berkesinambungan.

Produksi yang tinggi akan menciptakan pendapatan yang tinggi pula, yang pada gilirannya akan merangsang peningkatan dan pergeseran pola konsumsi masyarakat. Dengan terpenuhinya kebutuhan pangan, maka peningkatan konsumsi akan mengambil bentuk peningkatan konsumsi non-pangan baik barang olahan maupun jasa-jasa. Proses ini menandai terjadinya alokasi sumber daya dan dana yang relatif besar ke sektor industri manufaktur yang biasanya di barengi dengan perubahan kuantitas dan kualitas serta komposisi faktor produksi dan pengembangan teknologi. Selain itu akan terjadi pula spesialisasi dalam pelaksanaan kegiatan ekonomi baik antar sektor dan unit usaha maupun dalam tiap unit usaha. Selanjutnya peningkatan dan pergeseran pola konsumsi masyarakat akan merangsang peningkatan tingkat produksi dan meningkatkan investasi.

Pada sisi lain, pergeseran pola konsumsi ini akan dapat menciptakan struktur permintaan pasar dalam negeri yang tangguh terutama kesempatan pasar bagi golongan ekonomi lemah. Permintaan efektif di dalam negeri ini pada gilirannya akan menjadi penentu arah dan dinamika pembangunan yang dikembangkan melalui pembangunan sektor pertanian, sehingga sektor ini menjadi penyedia pasar yang efektif untuk produk sektor-sektor industri². Dinamika pembangunan yang diharapkan terutama adalah dampaknya terhadap pertumbuhan output produksi secara konstan dalam jangka panjang dan terhadap perluasan kesempatan kerja serta pemerataan pendapatan. Hubungan antara ketiga tujuan itu dalam proses yang dinamis adalah jika sasaran perluasan lapangan kerja dan peningkatan produktivitas dapat dicapai maka perkembangan ekonomi akan memberi peluang bagi pemerataan di bidang pendapatan

dan bidang-bidang lainnya³. Dengan begitu dapat dikatakan bahwa masyarakat telah mencapai kemakmuran dan sekaligus kesejahteraan yang semakin tinggi.

Dalam rangkaian tersebut maka dapat dijelaskan bahwa kemakmuran berarti kesejahteraan akan terjadi jika; pertama, semua indikator kesejahteraan dapat diwujudkan dan dapat dibeli dengan pendapatan. Kedua, Setiap anggota masyarakat mempunyai kemampuan yang sama dalam menghasilkan dan menikmati pendapatan yang didistribusikan sesuai dengan mekanisme pasar. Ketiga, setiap anggota masyarakat harus ikut dalam proses menciptakan produksi, memperoleh pendapatan dan menggunakan pendapatan untuk keperluan konsumsi.

Sejalan dengan anggapan itu maka pembangunan sesungguhnya adalah proses yang berorientasi pada manusianya. Dengan memberikan perhatian pada unsur manusianya, maka indikator sosial yang dalam hal ini tidak semata diukur dengan tercapainya tingkat produksi rata-rata yang tinggi saja tetapi terciptanya keadaan yang benar-benar dinikmati oleh setiap anggota masyarakat. Pembangunan yang berorientasi pada manusianya (*human development orientation*) mengutamakan pada paling tidak tiga unsur penting yakni: aspek kehidupannya (*human life*), pengetahuan, dan tingkat hidup yang memadai⁴.

Pembangunan yang berorientasi pada unsur manusianya berarti pula mempersiapkan manusia untuk ikut aktif dalam proses pembangunan yang berkesinambungan (*sustainable*). Hal itu berarti pembangunan yang diciptakan dari masyarakat sendiri, oleh masyarakat dan untuk semua masyarakat. Dengan demikian setiap anggota masyarakat harus ikut serta dalam setiap tahap pembangunan sesuai dengan kemampuannya.

Dalam kerangka di atas pembangunan masyarakat desa diarahkan untuk mentransformasikan struktur kegiatan sosial, ekonomi dan kelembagaan yang semula bercorak subsisten, tradisional dan agraris menuju pada struktur ekonomi bercorak perkotaan, modern dan industri. Dinamika yang terjadi dalam proses tersebut ditandai dengan perembesan struktur dan budaya moderen ke dalam struktur dan budaya perdesaan sehingga akan terjadi perluasan proses modernisasi ke seluruh masyarakat. Sebagai akibatnya struktur dan kebudayaan tradisional yang menguasai daerah perdesaan mulai mengalami transformasi mengantarkan terjadinya tahapan di mana perbedaan-perbedaan struktural dan kultural antara kota dan desa menjadi semakin menyempit. Dalam kondisi itu masyarakat desa berhasil mengembangkan suatu kehidupan ekonomi, politik dan budaya yang semakin rasional. Akhirnya antara desa dan kota terpolakan suatu hubungan timbal balik yang harmonis dan saling dapat menciptakan surplus bagi pertumbuhan masyarakat keduanya⁵.

II. UPAYA PEMERINTAH DALAM PEMBANGUNAN PERDESAAN

Sejalan dengan konsepsi pembangunan di atas GBHN 1993 telah menggariskan bahwa "pembangunan desa dan masyarakat desa diarahkan untuk mendorong tumbuhnya prakarsa dan swadaya masyarakat sehingga mempercepat peningkatan perkembangan desa (swadaya dan desa swakarsa menuju desa swasembada)_ Kemampuan masyarakat desa untuk memproduksi dan memasarkan hasil produksinya perlu didukung dan ditingkatkan melalui penataan kelembagaan dan perluasan serta diversifikasi usaha agar makin mampu mengarahkan dan memanfaatkan dana dan daya bagi peningkatan

pendapatan dan taraf hidupnya". Bertolak dari amanat di atas lazimnya pembangunan perdesaan memang harus diletakkan dalam kerangka pembangunan yang berkelanjutan. Hal tersebut disebabkan selain karena target peningkatan kondisi sosial ekonomis yang akan dikejar selalu bergerak maju oleh karena laju kenaikan jumlah penduduk perdesaan, juga karena corak kehidupan dan penataan masyarakat desa sangat beranekaragam. Dasar-dasar pembangunan daerah perdesaan selalu dicari dalam segi-segi sosial ekonomis yang dinilai merupakan faktor pembentuk kehidupan masyarakat desa secara berkelanjutan. Dasar-dasar tersebut umumnya banyak ditentukan oleh keadaan geografis, profesi kehidupan yang berkembang setempat, serta beberapa faktor lain yang timbul dari pengaruh lingkungan yang luas seperti halnya hubungan kota besar dan daerah perdesaan⁶.

Pembangunan desa dalam konteks tersebut adalah seluruh kegiatan pembangunan yang berlangsung di desa dan meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, dilaksanakan secara terpadu dengan mengembangkan swadaya gotong royong. Implisit dalam konsep tersebut terkandung adanya syarat partisipasi murni masyarakat perdesaan dalam pembangunan sebagai subyek sekaligus sebagai obyek pembangunan itu sendiri. Partisipasi murni harus diartikan bahwa setiap pelaku ekonomi harus ikutserta dalam setiap tahap pembangunan desa sesuai dengan latar belakang, kemampuan atau produktivitasnya dan keahlian masing-masing dengan dilandasi oleh rasa tanggung jawab dan tenggang rasa untuk kepentingan bersama.

Dalam partisipasi murni setiap pelaku ekonomi di perdesaan harus selalu diikutsertakan dalam perencanaan, pelaksanaan, menghasilkan, menikmati dan melestarikan. Tanpa adanya kelima tahapan ini maka proses pembangunan desa tidak akan mencapai sasarannya.

Namun demikian perlu disadari bahwa keadaan, latar belakang, pemilikan faktor produksi dan produktivitas dari masing-masing pelaku ekonomi di desa tidaklah seragam, sehingga selalu ada variasi keikutsertaan dalam pembangunan serta manfaat yang akan diperolehnya nanti. Selain itu harus disadari juga adanya kelemahan-kelemahan masyarakat desa yang secara homogen menghinggapi mereka, seperti pemilikan aset yang terbatas, rendahnya mutu sumberdaya manusia, lemahnya lembaga pemerintahan desa dan lembaga masyarakat desa dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, terbatasnya jangkauan pelayanan lembaga perekonomian dalam mendukung usaha ekonomi desa, dan belum meratanya prasarana dan sarana sosial ekonomi dalam melayani kebutuhan masyarakat desa.

Dalam hal itulah sebenarnya diperlukan peranan dan kebijakan pemerintah agar hasil pembangunan dapat dinikmati oleh semua pelaku ekonomi di desa sesuai dengan pengorbanannya. Dalam kerangka tersebut peran pemerintah harus secara efektif menjaga efisiensi dalam alokasi sumberdaya yang ada untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat, melaksanakan keadilan (equity) baik dalam melaksanakan kegiatan produksi, penciptaan lapangan kerja maupun distribusi pendapatan dan menjaga stabilitas nasional dalam perekonomian makro. Secara pragmatis pemberian kepercayaan kepada pelaku ekonomi lain untuk turut serta dalam pembangunan desa tentu akan lebih membantu meringankan beban dan tugas pemerintah, baik dalam hal dana, dalam pelaksanaan pembangunan maupun dalam melestarikan hasil pembangunan yang telah dicapai. Dengan begitu berarti pula aspek kemitraan dalam pembangunan desa dapat diwujudkan tanpa mematikan kreativitas dan potensi yang dimiliki masyarakat desa.

Dalam perspektif ekonomi, sejalan dengan kebijakan pembangunan JP II sasaran pokok pembangunan perdesaan adalah untuk menciptakan kondisi ekonomi rakyat di perdesaan yang kukuh, tercapainya keterkaitan perekonomian di perdesaan dan persoalan, terwujudnya masyarakat perdesaan yang sejahtera dan teratasinya masalah kemiskinan di perdesaan. Sedangkan dalam perspektif kelembagaan, pembangunan desa ditujukan untuk semakin berfungsinya lembaga pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan desa untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan pembangunan perdesaan, terjaminnya kepastian hukum bagi masyarakat perdesaan mengenai penguasaan dan penguasaan tanah yang sesuai dengan hukum serta tradisi dan adat istiadat setempat⁷.

Di samping itu tak diabaikan juga beberapa agenda pembangunan yang masih tertinggal pada masa sebelumnya sebagai kelengkapan dari target yang ingin dicapai. Beberapa persoalan tersebut adalah masalah ketidakmerataan pembangunan antardaerah, antar wilayah dan ketidakmerataan dalam pemilikan kegiatan produksi serta ketidakmerataan antarsektor, masalah pencukupan sarana dan prasarana di perdesaan, masalah partisipasi dan kemandirian, dan masalah konsolidasi dan penyamaan persepsi di antara masing-masing pihak yang terkait dalam program pembangunan perdesaan.

Dalam pelaksanaannya kebijaksanaan pembangunan yang dilakukan pemerintah dituangkan dalam tiga arah kebijaksanaan, yaitu tidak langsung, langsung dan khusus. Kebijaksanaan tidak langsung diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya penanggulangan kemiskinan. Kondisi yang dimaksudkan antara lain adalah suasana sosial politik yang tenteram, ekonomi yang stabil dan budaya yang berkembang⁸. Kebijaksanaan langsung diarahkan kepada peningkatan peranserta dan produktivitas sumberdaya manusia, khususnya golongan masyarakat berpendapatan rendah, melalui penyediaan kebutuhan dasar berupa pangan, sandang, perumahan, kesehatan dan pendidikan, serta pengembangan kegiatan sosial ekonomi yang berkelanjutan untuk mendorong kemandirian golongan masyarakat berpendapatan rendah. Sedangkan kebijaksanaan khusus adalah mempersiapkan masyarakat dan meningkatkan kemampuan aparat daerah yang bertanggung jawab langsung dalam merencanakan, melaksanakan dan memantau pelaksanaan program-program pembangunan, dan sekaligus memacu dan memperluas upaya untuk meningkatkan pemerataan pembangunan dan penanggulangan kemiskinan. Kebijaksanaan ini dilaksanakan secara terpilih sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan kesiapan aparat daerah setempat⁹.

Sebagai perwujudan dari arah dan sasaran di atas program pembangunan perdesaan yang merupakan bagian dari pembangunan nasional, sejak Repelita I dijabarkan dalam program pembangunan sektoral, regional dan khusus. Program sektoral umumnya berorientasi pada peningkatan produksi dan pembangunan sarana dan prasarana fisik yang secara langsung menunjang pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs approach*) seperti pangan, sandang, perumahan, pendidikan, dan kesehatan¹⁰. Sementara itu program pembangunan regional diarahkan pada pengembangan potensi dan kemampuan sumber daya manusia yang ada di daerah, khususnya daerah perdesaan sehingga swadaya dan kreativitas masyarakat dapat ditingkatkan. Program pembangunan regional yang berkaitan dengan pembangunan perdesaan termasuk: (a) Program Inpres, (b) Program Pengembangan (PPWT-Swadana), (c) Program Perbaikan khusus meliputi: program Pengembangan Wilayah Terpadu Swadana Kampung dan (d) program Kawasan Terpadu (PKT).

1. Program Sektoral

Program Sektoral merupakan upaya untuk mencapai sasaran pembangunan nasional, yaitu meningkatkan kesejahteraan penduduk melalui pencapaian sasaran pembangunan dari sektor tertentu. Pembangunan sektoral dilakukan di daerah disesuaikan dengan kondisi dan potensinya. Program ini di biayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan dilaksanakan oleh berbagai instansi dan lembaga pemerintah tingkat pusat. Pembiayaan program sektoral diwujudkan dalam bentuk penerimaan pembangunan daerah melalui DIP sebagai cermin dari fungsi pendekatan sektoral-vertikal-departemental. Dalam pelaksanaannya program ini dilaksanakan oleh instansi sektor terkait dari tingkat kantor wilayah, direktorat jenderal, hingga tingkat menteri.

Program sektoral didahului dengan perencanaan untuk memproyeksikan sasaran pembangunan sektor dalam pencapaian sasaran pendapatan nasional yang telah ditentukan. Kecuali hubungan antar sektor yang terkait perlu juga dijaga konsistensi antara permintaan dan penawaran bahan baku (barang antara) yang dipergunakan pada masing-masing sektor untuk memproduksi suatu barang¹². Perencanaan sektoral tersebut disusun oleh Bappenas dan digunakan sebagai pedoman penyusunan rencana program dan proyek oleh departemen/lembaga. Agar terjadi sinkronisasi antar berbagai proyek tersebut, dilakukan koordinasi oleh Bappeda.

Dalam kaitannya dengan pembangunan masyarakat desa program sektoral langsung diarahkan kepada peningkatan peranserta dan produktivitas sumber daya manusia khususnya golongan masyarakat berpendapatan rendah melalui penyediaan kebutuhan dasar. Pemenuhan kebutuhan dasar ini akan memberikan peluang bagi penduduk miskin untuk melakukan kegiatan sosial ekonomi yang dapat memberikan pendapatan yang memadai. Dalam kaitan itu pengembangan kegiatan sosial ekonomi masyarakat perdesaan diprioritaskan pada pengembangan kegiatan sosial ekonomi penduduk miskin di desa tertinggal berupa peningkatan kualitas sumberdaya manusia dan peningkatan permodalan yang didukung sepenuhnya dengan kegiatan pelatihan yang terintegrasi sejak dari kegiatan penghimpunan modal, penguasaan teknik produksi, pemasaran hasil dan pengelolaan surplus usaha. Hingga saat ini program sektoral perdesaan telah berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Sampai dengan tahun pertama Repelita V sebagian besar dana pembangunan sektoral dialokasikan untuk kegiatan di sektor pertanian dan pengairan. Pada Repelita berikutnya alokasi dana pembangunan cenderung diarahkan bagi kegiatan di sektor industri, perhubungan dan pariwisata.

Akan tetapi dalam kenyataannya fungsi-fungsi teknis sektoral dalam pelaksanaan program ini nampaknya masih didominasi oleh instansi vertikal secara fungsional-disipliner, yang berakibat pada pengabaian terhadap pengenalan kebutuhan wilayah perdesaan, yang sebenarnya justru menggambarkan elemen sosial ekonomi yang relevan bagi pengembangan suatu sektor. Menjadi kelemahan program pembangunan sektoral bahwa tak jarang dalam pelaksanaan proyek sektoral tidak berpedoman pada prioritas kebutuhan desa dan efisiensi dalam arti sinkronisasi pembangunan serta jarak rata-rata yang harus ditempuh oleh penduduk desa ke pusat-pusat pelayanan sektoral yang dibangun. Dalam lingkup makro kebijakan pembangunan yang terlalu bertumpu pada aspek sektoral ini justru dapat menimbulkan adanya ketimpangan antar sektor¹².

Padahal elemen-elemen tersebut merupakan daya perekat untuk terpadunya suatu sektor dengan sektor lainnya sehingga dapat terwujud suatu pola kegiatan secara interdisipliner yang secara efektif merupakan daya gerak fungsi-fungsi sektoral tersebut¹³. Untuk mengatasi masalah tersebut kemudian ditempuh kebijakan regional yang berorientasi

pada kebutuhan dasar penduduk wilayah perdesaan dan upaya untuk mengurangi adanya kesenjangan arah dan proses pembangunan.

2. Program Regional

Program regional adalah program pembangunan yang dilaksanakan dengan berorientasi pada kepentingan daerah dan untuk menyetarakan dan mempercepat pembangunan daerah. Kegiatan yang dilakukan tergantung dari kebutuhan daerah dan berorientasi pada aspirasi daerah¹⁴. Sasaran utama dalam program regional adalah menghilangkan kemiskinan dan menciptakan pemerataan laju pertumbuhan pembangunan antardaerah. Pembangunan daerah merupakan upaya mewujudkan tujuan mencapai kesejahteraan masyarakat setempat yang¹³ disesuaikan dengan kemampuan daerah dan kepentingan perencanaan sektoral dari bawah.

(a). Program Inpres

Secara umum program Inpres mempunyai beberapa tujuan antara lain: (1) pemerataan pembangunan, (2) mengurangi kesenjangan pendapatan dan mengurangi kesenjangan laju pembangunan antar daerah, (3) meningkatkan kemampuan aparat pemerintah daerah dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan kemampuan daerah dan kemampuan masyarakat setempat, tetapi tetap sejalan dengan program pembangunan nasional, (4) sebagai penjabaran dari azas pembantuan (*medebewind*).

Beberapa ciri dari dari program Inpres adalah¹⁵: (1) sumber dana berasal dari APBN dan dimasukkan sebagai pos penerimaan APBD, (2) kebijaksanaan program ditetapkan oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah mempunyai tugas untuk menyusun perencanaan teknis dan mengelola pelaksanaan serta mempertanggungjawabkan pelaksanaan program tersebut kepada pemerintah pusat, (3) Pembinaan, pengendalian, dan pengawasan dilakukan secara koordinatif oleh departemen teknis dan instansi terkait.

Untuk menjangkau sasaran masyarakat yang beragam maka terdapat beberapa jenis program Inpres yaitu: Bantuan Pembangunan¹⁴ Daerah Tingkat I, Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat II, Bantuan kepada Desa/Kelurahan, Inpres Desa Tertinggal, Inpres Sarana Kesehatan dan Inpres Sekolah Dasar. Inpres Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat I meliputi : (1) Bantuan Murni untuk peningkatan kemampuan aparat pemerintah daerah tingkat I (2) Bantuan pembangunan penghijauan dan reboisasi dan (3) Bantuan pembangunan peningkatan jalan dan jembatan propinsi.

Sedangkan Inpres Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat II meliputi : (1) Bantuan Murni untuk peningkatan kemampuan aparat pemerintah daerah tingkat II (2) Bantuan peningkatan jalan dan jembatan kabupaten/kotamadya (3) Bantuan Rehabilitasi Lahan Kritis (4) Bantuan Pembinaan Pendidikan Dasar (5) Bantuan pembangunan dan pemugaran pasar (6) Bantuan pembangunan sarana perkotaan (7) Bantuan pembangunan perumahan dan (8) Bantuan program tata ruang, pertanahan dan lingkungan perkotaan.

Kebutuhan dana yang disalurkan diajukan oleh daerah disertai dengan perencanaan yang disusun oleh pemerintah daerah dengan koordinasi Bappeda Tingkat I. Sesuai dengan prosedural yang diharapkan maka program Inpres bermanfaat sesuai dengan kemauan dan kemampuan masyarakat setempat. Hal ini disebabkan karena anggaran

yang diajukan adalah sesuai dengan keinginan masyarakat melalui musyawarah kerja masyarakat di tingkat desa. Hasil musyawarah ini kemudian diusulkan dalam pembahasan tingkat kecamatan, yang kemudian dibahas dalam rapat koordinasi pembangunan daerah tingkat II dan tingkat I. Rencana yang telah disepakati di tingkat I ini kemudian disampaikan kepada rapat koordinasi Bappeda¹⁵ tingkat I untuk kemudian disampaikan pada rapat konsultasi nasional Bappeda tingkat I di pusat¹⁶. Mekanisme yang sama berlaku pula dalam pelaksanaan program sektoral.

Dengan prosedur ini maka pemerintah daerah dengan aparat departemen teknis yang dikoordinasi oleh Bappeda adalah merupakan pihak yang memegang peranan penting agar sasaran pembangunan yang diusulkan tercapai dengan tepat. Merekalah yang paling tahu persoalan yang dihadapi oleh masyarakat dan daerahnya masing-masing. Bappenas sesuai dengan prosedur ini memberikan pengesahan apakah perencanaan yang diusulkan dari bawah telah sesuai dan selaras dengan program pembangunan nasional. Departemen Keuangan melalui Direktorat Jenderal Anggaran akan mencairkan dananya setelah perencanaan tersebut diterima oleh Bappenas. Dalam pada itu instansi terkait terutama Departemen Dalam Negeri melalui Ditjen Pembangunan Daerah memonitor pelaksanaan pembangunan yang dibiayai oleh APBD tersebut sejalan dengan rencana yang telah disetujui. Selain itu melalui Ditjen Pembangunan Masyarakat Desa Departemen Dalam Negeri melaksanakan tugas untuk mengadakan perubahan yang terarah kepada pembaharuan lahir dan batin serta menempatkan masyarakat sebagai subyek (pelaksana) pembangunan dan obyek (menikmati) hasil pembangunan. Sementara Dirjen Pembangunan Masyarakat Desa mempunyai tugas untuk melakukan sebagian tugas Departemen Dalam Negeri di bidang pembangunan masyarakat desa yang meliputi pengembangan desa, pembinaan ketahanan masyarakat¹⁶ desa, pembinaan perekonomian desa, pendayagunaan sumberdaya alam dan pemukiman desa, serta pendayagunaan teknologi desa¹⁷.

Dalam kaitannya dengan pembangunan perdesaan, Bantuan Pembangunan Desa ditujukan untuk mendorong serta menggerakkan usaha swadaya gotongroyong masyarakat desa dalam membangun desanya. Dengan jumlah yang sama untuk semua desa, bantuan ini digunakan untuk membangun proyek-proyek yang diprioritaskan oleh masyarakat desa dan untuk menunjang kegiatan Pembina Kesejahteraan Keluarga (PKK). Perincian kegiatan yang dibiayai dari dana bantuan desa tersebut terdiri dari: (a) Bantuan langsung per desa, (b) Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), (c) Bantuan keserasian (d) Peningkatan peran-serta masyarakat dalam pembangunan, (e) Pengendalian dan pengelolaan tingkat propinsi dan kabupaten atau kota madya, (f) Bantuan hadiah juara perlombaan desa, dan (g) Bantuan pembinaan dan alokasi tingkat kecamatan¹⁸. Pada tahun anggaran 1994/1995 bantuan Pembinaan Kesejahteraan Keluarga mengalami kenaikan sebesar 500 ribu rupiah. Kenaikan itu dimaksudkan terutama untuk kegiatan pembinaan anak dan remaja melalui PKK¹⁹.

(b). *Program Pengembangan Wilayah Terpadu Swadana (PPW-Swadana).*

Sebagai kelanjutan dari Program Pengembangan Wilayah (PPW) dan adanya keinginan pemerintah daerah untuk mempertahankan dan¹⁷ menjaga kelangsungan hasil-hasil yang telah dicapai, maka diambillah inisiatif untuk meneruskan program ini dengan membentuk Program Pengembangan Wilayah Terpadu Swadana (PPW-Swadana). Program ini merupakan PPW terpadu yang muncul dan dilaksanakan oleh daerah melalui dukungan dana APBD, pelaksanaan program merupakan penajaman dan sinkronisasi antara program-program daerah dengan program-program sektoral yang

telah ditentukan. Dengan demikian tujuan dari pengembangan PPW-Swadana tidak berbeda dengan PPW sebelumnya yakni untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat berpenghasilan rendah, baik yang bermukim di wilayah perdesaan maupun perkampungan kumuh di daerah perkotaan²⁰.

Disamping itu PPW-Swadana umumnya dengan skala program yang lebih kecil dan lebih mengarah pada kebutuhan penting dari rakyat di tingkat bawah, dengan tujuan utama untuk mengembangkan sektoral berdimensi wilayah yang disesuaikan dengan kemampuan daerah setempat. Kegiatan ataupun proyek pembangunan diutamakan dengan mengikutsertakan banyak pihak di tingkat bawah, dan bersifat lintas sektoral, sedangkan sumber dana berasal dari APBD dengan jalur pembiayaan melalui departemen teknis. Karena mengikutsertakan banyak pihak dan sumber pembiayaan dari instansi yang bersangkutan, maka fungsi koordinasi merupakan kunci dari keberhasilan program. Bappeda tingkat II yang dinilai merupakan pihak¹⁸ paling dekat dengan kelompok sasaran mempunyai peran amat penting sebagai koordinator program. Dengan demikian amat perlu dipersiapkan aparat yang dapat selalu mengantisipasi jika muncul permasalahan yang berkaitan dengan program.

(c). Program Khusus Program Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT)

Pengembangan Kawasan Terpadu merupakan salah satu program pembangunan yang dirancang secara khusus untuk menanggulangi kemiskinan dan mengembangkan kemampuan masyarakat di daerah-daerah yang relatif tertinggal karena belum tersentuh program-program pembangunan dan menghadapi permasalahan khusus seperti keterpencilan lokasi, keterbatasan sumberdaya alam, lahan kritis, kekurangan prasarana dan sarana fisik dan hal-hal lain yang menjadi kendala utama bagi penduduk di suatu kawasan. Terpadu yang dimaksud di sini adalah penanganan secara serentak atau simultan melalui berbagai jenis kegiatan sesuai dengan permasalahan utama yang dihadapi di lokasi sasaran, dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuan sumberdaya manusia maupun wilayah.

Dalam mencapai tujuan tersebut PKT menjaiin serangkaian kegiatan yang pada intinya mengupayakan peningkatan partisipasi masyarakat setempat dalam pembangunan melalui kegiatan-kegiatan yang mendorong peningkatan kemampuan dan pengetahuan masyarakat dalam berusaha, mendorong efektivitas mekanisme perencanaan dari bawah, menciptakan keterpaduan program-program pembangunan yang¹⁹ diselenggarakan dan meningkatkan kemampuan kelembagaan di kawasan-kawasan yang bersangkutan²¹.

Mekanisme penentuan kawasan terpilih dilakukan oleh tingkat II melalui Bappeda tingkat II. Pemda Tingkat II memilih sejumlah kawasan yang memenuhi kriteria tertentu untuk menerima program PKT, kemudian disusulkan ke Pemda tingkat I cq. Bappeda tingkat I. Setelah Bappeda tingkat I menyusun berdasar urutan prioritas tertentu, usulan kegiatan ini diajukan kepada Tim Pengarah Program PKT (TP3PKT) cq. Deputi Bidang Regional dan Daerah, Bappenas. Dari beberapa kriteria yang diperlukan khususnya (1) kriteria utama adalah meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunannya, (2) memberikan hasil dalam waktu relatif pendek tetapi tetap mengarah kepada kerangka pembangunan wilayah jangka panjang sesuai dengan pola dasar Repelita masing-masing daerah. Perbedaan program PKT dengan program pembangunan daerah lainnya adalah bahwa usulan

tentang proyek yang akan dibiayai oleh PKT tidak terbatas pada usulan dari Bappeda ataupun dari departemen teknis saja tetapi dapat juga merupakan usulan yang diajukan oleh Pemda tingkat I, Universitas, Masyarakat maupun lembaga non-pemerintah (LSM,LPSM).

Dalam pada itu, mengingat pelaksanaan program PKT memerlukan keterkaitan yang tinggi antar dinas-dinas teknis yang berkepentingan, maka pengelola proyek, kelompok sasaran dan Bappeda. Pemda²⁰ tingkat IT dimungkinkan untuk mengaunakan tenaga bantuan teknis (pemandu lapangan). Tenaga bantuan teknis diharapkan dapat mempersiapkan kelompok sasaran, melakukan komunikasi langsung dengan masyarakat dan memberikan bantuan teknis pelaksanaan kegiatan proyek. Tenaga yang direkrut dapat berasal dari perguruan tinggi, LPSM, tokoh masyarakat dan pihak lain yang dinilai memenuhi syarat untuk membantu melaksanakan program PKT dengan baik²².

III. BEBERAPA KENDALA PELAKSANAAN PROGRAM

Pembangunan nasional yang telah berlangsung selama lima Pelita harus kita akui telah membawa kemajuan di berbagai bidang kehidupan. Akan tetapi harus secara jujur pula diakui masih banyak kekurangan di sana-sini, yang membutuhkan penyempurnaan-penyempurnaan secara simultan, terarah dan terprogram. Mengingat bahwa pembangunan itu sendiri merupakan proses yang tanpa henti, maka sangat diperlukan kejelian dan kepekaan untuk menemukenali kelemahan-kelemahan dan masalah-masalah yang muncul dalam perencanaan maupun pelaksanaan program pembangunan. Ada sejumlah faktor yang membantu tercapainya keberhasilan pembangunan, yaitu: (1) adanya perencanaan yang realistis disesuaikan dengan kondisi sosial dan nasional, (2) adanya kesungguhan untuk melaksanakan kegiatan pembangunan sesuai dengan apa yang direncanakan, (3) Adanya kepemimpinan yang konsekwen dan konsisten mengelola upaya pembangunan dari satu tahap ke tahap berikutnya sesuai dengan²¹ rencana²³. Beberapa kendala yang menghambat tidak terpenuhinya aspek-aspek tersebut adalah:

(a). Kendala Perencanaan

Masalah yang sering muncul dan menonjol dalam aspek perencanaan adalah masih belum memadainya kemampuan masyarakat umumnya dan aparat setempat khususnya dalam melakukan perencanaan di wilayahnya. Kondisi tersebut berakibat belum dapat dihasilkannya perencanaan-perencanaan yang baik dan kebanyakan dari kegiatan mereka masih bersifat rutin yang sebenarnya dapat diserahkan pada dinas-dinas dan instansi yang ada²⁴. Akibat selanjutnya rencana program yang diusulkan tidak sesuai dengan garis besar rencana pembangunan nasional jangka panjang.

Walaupun pemerintah pusat telah menyusun rencana makro secara nasional, tapi perencanaan dari daerah sebenarnya merupakan masukan amat penting bagi perencanaan yang ditentukan oleh pusat tersebut. Perencanaan yang disusun oleh pusat tentunya digunakan jika daerah belum mempunyai perencanaan. Kendatipun demikian garis besar perencanaan yang disusun oleh pusat tersebut biasanya disampaikan terlebih dahulu kepada daerah untuk dikonfirmasi dengan daerah dalam Koordinasi Nasional. Jika usulan²² proyek dari daerah tidak muncul sesuai dengan waktu penetapan anggaran maka tentunya rencana yang telah dibuat oleh pusat tersebutlah yang digunakan, termasuk anggaran yang ditentukan sesuai dengan perencanaan tersebut. Hal

ini dimungkinkan karena perencanaan nasional harus dapat menjangkau seluruh perencanaan daerah dan dijaga agar tidak terjadi keterlambatan dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan yang telah direncanakan tersebut. Oleh karena itu jika terjadi hal-hal yang tidak sesuai dengan keadaan daerah maka hal ini adalah sebagai akibat karena tidak adanya koreksi dari daerah terhadap rencana yang disusun dari pusat. Dengan keadaan ini maka sering terdapat kesan adanya perencanaan yang turun dari atas ("tuntas") - Padahal hal ini sebenarnya sebagai akibat tidak ada kemauan dan kemampuan revisi yang datang dari bawah.

Disamping adanya kelemahan teknis aspek perencanaan tersebut terdapat pula adanya kelemahan yang lebih bersifat konseptual yang melekat dalam perencanaan ekonomi dalam lingkup global. Kelemahan tersebut adalah anggapan adanya kesamaan pemilikan faktor, kesamaan kemampuan dalam penguasaan faktor produksi serta adanya anggapan bahwa mekanisme pasar selalu berjalan dengan sempurna. Anggapan ini menyebabkan orientasi pertumbuhan produksi yang diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara otomatis menjadi tujuan akhir dari pembangunan yang direncanakan tak dapat dicapai. Padahal pada kenyataannya keadaan masyarakat dalam hal pemilikan serta penguasaan faktor produksi tidaklah merata. Hal itu akan berakibat selain redistribusi²³ manfaat tidak akan secara otomatis terjadi, juga menyebabkan kecenderungan masyarakat yang mempunyai produktivitas tinggi akan lebih cepat berkembang dan yang lemah kurang mendapatkan kesempatan untuk berkembang²⁵.

(b). Kendala Pelaksanaan

Pembangunan adalah merupakan suatu proses yang berawal dari keadaan yang belum ada, terbatas dan sesuai dengan tingkat perkembangan masyarakatnya. Pada daerah baru yang sedang dibuka (dikembangkan) tidak dapat dipungkiri bahwa kemampuan masyarakatnya adalah terbatas baik dalam hal kemampuan (produktivitas) sumber manusia maupun sumber dana. Jika diharapkan perubahan yang relatif cepat menyamai tingkat yang ada secara nasional, maka diperlukan injeksi dari luar, atau dengan mempersiapkan sumber daya yang ada sehingga siap mengikuti perkembangan secara nasional.

Walaupun kemungkinan lebih diharapkan oleh masyarakat setempat, dengan menganut cara langkah mempersiapkan anggota masyarakat untuk siap mengikuti gerak pembangunan secara memadai umumnya cara ini dirasakan lebih lambat. Bahkan hasil pembangunan yang dicapai tidak memenuhi syarat yang diharapkan, mutu kurang memadai, penyelesaian kegiatan terlambat bahkan seringkali arah kegiatan terpaksa dialihkan karena tidak sesuai dengan keinginan²⁴ masyarakat setempat. Dalam pada itu cara yang pertama dengan memacu pembangunan menyesuaikan dengan perkembangan daerah lain menjadi pilihan dari banyak pembuat kebijaksanaan dengan demikian tidak dapat dielakkan bahwa penggunaan sumberdaya dan input-input dari luar terpaksa harus diterima. Sebagai akibatnya tujuan utama memberikan kesempatan pada masyarakat setempat sering terabaikan.

(c). Kendala Koordinasi

Pembangunan daerah merupakan proses pembangunan lintas sektoral yang mengikutsertakan bermacam aspek kehidupan. Pembangunan daerah khususnya pembangunan perdesaan merupakan wewenang penguasa daerah yang didukung oleh aparat dari departemen teknis dan dibantu koordinasinya oleh Bappeda. Departemen teknis yang mempunyai hubungan struktural secara vertikal pada umumnya mempunyai program yang digariskan dari pusat. Hal ini yang acapkali menjadi penyebab terjadinya ketidak sesuaian perencanaan di tingkat daerah oleh karena keadaan daerah setempat, kondisi lahan dan keadaan sosial ekonomi masyarakatnya yang berbeda dari perkiraan tingkat pusat. Peran koordinasi menjadi semakin penting dalam menjabarkan pembangunan yang direncanakan dari tingkat atas agar dapat dijabarkan di tingkat daerah tanpa mengganggu arah pembangunan nasional tetapi tetap mencapai sasaran mecaujudkan kesejahteraan rakyat.

Peran koordinasi ini akan dapat ditingkatkan jika setiap anggota masyarakat dan aparat pembangunan mempunyai persepsi yang sama dalam mecaujudkan arah pembangunan. Oleh karena itu amat²⁵ perlu dipersiapkan aparat perencana pembangunan sehingga mampu mengantisipasi setiap perubahan yang datang baik dari keinginan masyarakat dan selaras dengan arah pembangunan nasional. Dalam upaya memperlancar aspek koordinasi, maka aparat perencana pembangunan perlu dipersiapkan untuk lebih memahami aspek sosial ekonomi yang bersifat lintas sektoral dan multidimensi.

(d). Kendala Monitoring dan Evaluasi

Seringkali aspek monitoring dan evaluasi terhadap suatu program terabaikan baik ketika program tersebut tengah dilaksanakan maupun ketika suatu program itu telah selesai dilaksanakan. Pengabaian terhadap fungsi ini berakibat pada tidak terarahnya program karena terjadinya penyimpangan-penyimpangan atau tidak langgengnya hasil-hasil positif yang ditimbulkan dari pelaksanaan suatu program. Kalaupun telah dilaksanakan fungsi monitoring dan evaluasi acapkali yang digunakan sebagai penilaian adalah jumlah dana yang dicairkan. Sedangkan kesesuaian hasil program dengan tujuan program yang merupakan hakekat dari fungsi ini, kurang mendapatkan perhatian. Dengan demikian evaluasi penggunaan dana sekaligus pertimbangan tentang perbandingan manfaat dan biaya relatif terabaikan.

Alokasi dana pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada hakikatnya ditujukan untuk secara langsung meningkatkan produksi dan secara tidak langsung menciptakan prasarana yang mampu mendorong peningkatan produksi. Dengan demikian alokasi dana pembangunan dinilai efektif bila mampu menggerakkan kegiatan²⁶ ekonomi dan meningkatkan pendapatan masyarakat. Meningkatnya pendapatan masyarakat berarti meningkatnya potensi bagi peningkatan pendapatan pemerintah. Pendapatan pemerintah dari pajak yang dibayarkan oleh masyarakat merupakan imbalan dari penggunaan pelayanan yang telah disediakan oleh pemerintah tersebut.

III. PEMBANGUNAN PERDESAAN DALAM REPELITA VI

1. Penajaman Program

Sasaran pokok pembangunan perdesaan dalam PJP II seperti telah di jelaskan di atas diupayakan pencapaiannya secara bertahap dimulai dengan Repelita VI. Dalam Repelita VI selain merupakan kelanjutan dan penyempurnaan program-program yang telah dilakukan, juga akan dilaksanakan percepatan pembangunan perdesaan yang tercermin dari sasaran meningkatnya kualitas sumber daya manusia di daerah perdesaan, terciptanya struktur perekonomian yang lebih kukuh, tersedianya prasarana dan sarana perekonomian di perdesaan yang lebih mantap, makin berkembangnya pemahaman dan kesadaran masyarakat akan pembangunan yang berwawasan lingkungan, serta upaya pelestarian lingkungan, makin berfungsinya lembaga pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan desa untuk meningkatkan pelaksanaan pembangunan perdesaan, makin terjaminnya kepastian hukum bagi masyarakat perdesaan mengenai penguasaan dan pengusahaan tanah yang sesuai dengan hukum serta²⁷ tradisi dan adat-istiadat setempat, serta berkurangnya jumlah penduduk miskin di perdesaan dan jumlah desa tertinggal²⁶.

Dalam rangka mencapai berbagai sasaran di atas, dalam Repelita VI dikembangkan kebijaksanaan pembangunan perdesaan melalui peningkatan kualitas tenaga kerja di perdesaan, peningkatan kemampuan aparatur pemerintahan desa, penguatan lembaga pemerintahan dan lembaga masyarakat desa, pengembangan kemampuan sosial ekonomi masyarakat desa, pengembangan prasarana dan sarana perdesaan, dan pemantapan keterpaduan pembangunan desa yang berwawasan lingkungan.

Sasaran yang tercantum dalam Repelita VI sebenarnya masih merupakan rancangan awal, oleh karena itu perlu disusun sasaran Repelita VI yang lebih rinci dan berdimensi wilayah, yang di sebut dengan Sasaran Repelita Tahunan (Sarlita). Sarlita ini terdiri dari Sarlita Sektoral dan Sarlita Regional. Sarlita memuat jenis kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah maupun oleh masyarakat, sasaran kegiatan tahunan selama lima tahun dengan perkiraan pembiayaan dari pemerintah maupun masyarakat, dan lokasi kegiatan berada. Penyusunan Sarlita dimaksudkan sebagai acuan untuk penilaian DUP dan DIP tahunan serta instrumen pemantauan tingkat pencapaian sasaran Repelita VI menurut sektor dan program.

Sarlita Regional disusun oleh Bappeda Tingkat I, dibawah koordinasi Deputi Regional dan Daerah-Bappenas, dengan mengacu²⁸ kepada buku V dan buku VI Repelita VI. Penyusunan Sarlita Regional ini pada dasarnya merupakan kesepakatan daerah yang dikoordinasikan oleh Bappenas (Deputi Regional dan Daerah) tentang kegiatan apa, berapa besar sarannya, dan di mana lokasinya. Sarlita Sektoral dan Sarlita Regional harus konsisten, dan keduanya dipadukan serta dievaluasi agar dapat tercipta Sarlita Nasional yang baku, yang akan menjadi acuan untuk penyusunan DUP dan DIP. Penajaman program melalui penyusunan Sarlita dilakukan dengan menganut lima prinsip, yakni *targeting*, *delivering*, *receiving*, *revolving*, dan *monitoring*.

Prinsip targeting. Prinsip ini mensyaratkan adanya upaya perencanaan program agar dapat tepat mengenai sasaran sebagai bagian dari tujuan pemerataan pembangunan. Hal itu perlu dilakukan mengingat masih adanya keterbatasan kemampuan perencanaan dan jangkauan cakrawala perencanaan bagi aparat di tingkat bawah yang acapkali menyebabkan hal tersebut terabaikan. Skala prioritas tidak dapat dilaksanakan sehingga terjadi anggaran pembangunan yang tersisa. Disamping itu terdapat pemusatan proyek pembangunan di pusat kota sehingga tujuan pemerataan pembangunan tidak tercapai.

Untuk mempersempit kesenjangan sebagai dampak pembangunan ekonomi tersebut di atas dalam prinsip *targeting* perencanaan ekonomi haruslah didahului dengan perencanaan sosial. Perencanaan sosial selain mempunyai perhatian utama dan

mementingkan untuk mempersiapkan manusianya dalam proses pembangunan, juga perencanaan sosial yang berhasil akan mendorong pembangunan ekonomi²⁹ lebih cepat melalui perencanaan ekonomi yang lebih terarah. Macam indikator sosial yang umumnya digunakan sangat tergantung dari pihak yang paling berkompeten dalam melaksanakan. Di antara pihak yang berminat tersebut bahkan seringkali dijumpai ketidaksamaan items indikator yang termasuk di dalamnya. Sebagai misal UNDP, 1990 menggunakan indikator indeks human development (HDI), Bank Dunia, 1990 menggunakan indeks yang ditujukan untuk menghilangkan kemiskinan (*poverty alleviation*). Bahkan dalam laporan akhirnya tentang kemiskinan tersebut Bank Dunia mereview bermacam indikator yang dinilai tepat untuk menghilangkan kemiskinan. Indikator sosial-ekonomi juga disusun oleh Biro Pusat Statistik dalam beberapa terbitan data baik berupa data yang bersumber dari rumah tangga, data perusahaan maupun data komunitas (prasarana umum). Di BPS data rumah tangga dikumpulkan melalui kegiatan Survey Perusahaan Pertanian, Perusahaan Industri dan Perusahaan Jasa, serta data potensi dan fasilitas desa atau data komunitas dihimpun melalui survei Potensi Desa (PODES)²⁷.

Kendatipun kesemuanya mempunyai arah yang sama dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat, namun demikian karena tekanan perhatian masing-masing tingkat perencanaan berbeda, maka tentu saja dalam penggunaannya pun bobot indikator tersebut tidaklah selalu sama. Dalam hal inilah amat diperlukan adanya satu kesepakatan bahwa indikator sosial-ekonomi amat penting dalam perencanaan pembangunan nasional. Macam (keseragaman) indikator³⁰ minimum yang diperlukan untuk mempersiapkan masyarakat dalam pembangunan nasional perlu ada walaupun bobot dari masing-masing indikator kemungkinan dapat bervariasi di antara satu daerah dengan daerah lain. Dalam implementasinya indikator-indikator sosial tersebut haruslah benar-benar menjiwai dan memberikan nuansa yang lebih kongkrit dari prinsip *targeting* dalam proses perencanaan.

Prinsip delivering. Prinsip ini mensyaratkan adanya kelancaran dan ketepatan waktu alokasi dana pembangunan. Mekanisme alokasi dana pembangunan yang lancar dan tepat waktu sangat ditentukan oleh sederhananya prosedur pencairan dana di pusat dan tertibnya administrasi proyek dari bawah. Keterbatasan dalam aspek administrasi proyek yang berakibat pada keterlambatan pencairan dana, seringkali disebabkan karena pengelola proyek tidak menghayati prosedur dan liku-liku penggunaan dana. Keterlambatan dana berakibat pula pada penundaan proyek, terutama dalam hal proyek yang amat dipengaruhi musim seperti pembuatan saluran, pengaspalan jalan, pembibitan dan sebagainya. Masalah administrasi dapat berakibat pula pada penundaan proyek karena dana telah cair tetapi SKO (Surat Keterangan Otorisasi) belum terbit. Dapat terjadi dana dialokasikan pada kegiatan lain yang dipandang cukup penting dan mendesak pelaksanaannya. Penundaan proyek bisa pula disebabkan oleh lemahnya aspek administrasi seperti keterlambatan pelaksanaan, tender, keterlambatan pembentukan panitia lelang dan prosedur yang berbelit. Sebagai akibatnya jangka waktu pelaksanaan proyek terbatas, proyek dilaksanakan³¹ tergesa-gesa dan proyek tidak mengenai sasaran atau acapkali tidak sesuai tepat pada waktunya, terjadilah SIAP dan atau mutunya tidak memadai.

Keterlambatan pelaksanaan pembangunan proyek sering pula menjadi penghambat program. Dalam hal pembangunan gedung, jembatan, saluran dan lain-lain, tidak diperoleh tenaga pemborong setempat yang bonafid. Sehingga Keppres No. 14 A tahun 1980 yang mengutamakan Pengusaha Golongan Ekonomi Lemah tidak dapat dilak-

sanakan. Sebagai akibatnya pelaksanaan diberikan pada pelaksana dari luar desa. Jika tetap dilaksanakan oleh pemborong yang tidak mampu tersebut, di satu pihak kualitas pekerjaan tidak memadai atau tidak selesai tepat pada waktunya.

Keterbatasan tenaga kerja pelaksana acapkali juga menjadi pembatas pelaksanaan. Semakin banyaknya kegiatan proyek memerlukan tenaga kerja, terutama jika pada puncaknya bertepatan dengan musim sibuk di pedesaan, yakni musim tanam dan musim panen, dirasakan kekurangan tenaga kerja, pelaksanaan proyek terganggu atau terpaksa mendatangkan tenaga kerja dari luar dengan upah lebih tinggi. Komponen upah meningkat mengurangi pos pengeluaran lain sehingga mutu pekerjaan menurun.

Di beberapa daerah acapkali dihadapi keterbatasan dalam hal bahan-bahan yang digunakan seperti dalam pembangunan gedung dan prasarana yang lain sehingga harus didatangkan dari luar daerah. Untuk mendatangkan bahan-bahan ini memerlukan waktu lama dan dengan biaya yang tidak murah. Demikian pula kelangkaan alat-alat berat yang digunakan seperti alat penggilas, bulldoser, grader, dump tanah dan sebagainya. Ketiadaan alat-alat berat ini akan mengganggu pelaksanaan proyek. Dalam hal keterbatasan ini amat penting dipertimbangkan pelaksanaan sesuai kemampuan daerah setempat. Kebebasan dalam penggunaan bahan yang diperlukan dan alat-alat yang digunakan perlu dipertimbangkan dengan realistis sehingga proyek dilaksanakan sesuai kemampuan masyarakat. Dalam penentuan ini aparat di daerahlah yang paling mengetahui keadaannya. Oleh karena itu rencana dan penentuan pelaksanaan kegiatan dari bawah perlu mendapatkan perhatian.

Prinsip receiving. Prinsip ini mensyaratkan bahwa dana yang disalurkan harus tepat diterima oleh kelompok sasaran yang memerlukannya dengan memperhatikan usulan rencana dan penentuan pelaksanaan kegiatan termasuk alokasi penggunaan dana dari bawah. Dalam hal ini daerahlah yang lebih mengetahui permasalahan yang dihadapi dibandingkan dengan pemerintah pusat di tingkat atas. Salah satu bentuk bantuan yang umumnya lebih efektif menjangkau sasaran adalah dalam bentuk block-grant yang diberikan kepada daerah dan kewenangan penggunaan diberikan sepenuhnya kepada daerah yang bersangkutan²⁸.

Prinsip revolving. Prinsip ini mensyaratkan bahwa dana pembangunan yang disalurkan khususnya dana dengan maksud sebagai modal kerja dan/atau modal usaha simpan pinjam untuk meningkatkan³³ keswadayaan dan kemandirian harus tercipta suatu mekanisme perguliran dana yang cepat dan efektif. Pengertian berculir pada dasarnya adalah bahwa dana tersebut harus tetap berada dan digunakan untuk kegiatan sosial-ekonomi masyarakat desa setempat secara berkelanjutan. Melalui kegiatan yang dipilih oleh kelompok sasaran dana tersebut harus dapat berkembang secara berkesinambungan sehingga tidak diperlukan bantuan lagi. Dana yang tumbuh dari kegiatan kelompok selanjutnya dapat digunakan untuk membantu kelompok lain di desa yang sama yang belum memperoleh kesempatan mendapat bantuan, atas dasar semangat kegotongroyongan dan kebersamaan²⁹. Untuk mempermudah mekanisme perguliran dana tersebut pendekatan yang paling tepat adalah dengan mengikutsertakan masyarakat dalam wadah kelompok swadaya masyarakat. Demi efektifnya perguliran dana kelompok swadaya masyarakat sebagai lembaga perguliran dana harus menerapkan perpaduan unsur sosial yaitu musyawarah LKMD dan unsur ekonomi yaitu pengawasan keuangan.

Prinsip monitoring. Prinsip ini mensyaratkan bahwa program yang sedang maupun telah dilaksanakan harus selalu dipantau dan dievaluasi. Unsur yang penting dan harus

tersedia dalam proses pemantauan dan evaluasi ini adalah tersedianya data atau informasi penunjang secara lengkap tentang potensi wilayah yang melingkupi dan karakteristik penduduk miskin. Data yang dihimpun oleh Biro Pusat Statistik (BPS) dan lembaga terkait lain adalah sangat³⁴ potensial digunakan untuk kepentingan ini. Data tersebut baik berupa data yang bersumber dari rumah tangga, data perusahaan maupun data komunitas (prasarana umum) merupakan pendukung utama prinsip monitoring ini. Selain itu dalam pelaksanaan program harus selalu dilakukan pencatatan-pencatatan untuk mengetahui perkembangan arah program, sebagai bahan untuk melaksanakan evaluasi.

Bertolak dari data dasar tersebut sesuai dengan kebutuhan dan jenis programnya kemudian dirumuskan dalam bentuk disain monitoring untuk menjawab tiga buah pertanyaan berikut: (1) apakah tujuan program untuk menolong lapisan penduduk berpenghasilan rendah telah berhasil, (2) apakah tujuan program untuk meningkatkan kemampuan kelembagaan birokrasi pembangunan daerah telah dapat diwujudkan dan (3) apakah tujuan program untuk mendorong perkembangan wilayah telah dapat dicapai³⁰. Selanjutnya hasil monitoring dan evaluasi sangat berguna untuk melihat kelayakan program tersebut untuk dilanjutkan atau tidak. Selain itu hasil tersebut akan sangat berguna untuk studi perkembangan lebih lanjut program sejenis, program lain yang terkait, dan program sejenis dan program lain dalam wilayah yang berbeda.

Kesemuanya itu dimaksudkan untuk meningkatkan keterpaduan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian serta evaluasi dari berbagai program/proyek yang dilaksanakan oleh berbagai instansi³⁵ pemerintah dan lembaga non-pemerintah. Keterpaduan pembangunan yang dimaksud adalah proses pelaksanaan pembangunan dengan memperhatikan keserasian, keselarasan dan keharmonisan baik dilihat dari segi wilayah, penggunaan waktu maupun pencapaian sasaran. Koordinasi dan keterpaduan yang semakin solid akan mendorong pelaksanaan kegiatan pembangunan di tingkat desa dan kecamatan secara serasi, terpadu, dan serentak sesuai dengan permasalahan utama yang dihadapi oleh masyarakat di desa. Keserasian berarti bahwa pelaksanaan pembangunan harus meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat desa dgn wilayah yang lebih luas. Keterpaduan berarti adanya pertalian erat antar dinas-dinas sektoral dan keterkaitan antara rencana pembangunan wilayah kecamatan, kabupaten, propinsi dan nasional.

Koordinasi dgn keterpaduan pembangunan hanya dapat diwujudkan melalui peningkatan dgn pemantapan peranan dgn fungsi forumforum koordinasi pembangunan disetiap tingkatan pemerintahan mulai dari tingkat desa sampai ke tingkat pusat. Forum untuk mengkoordinasikan dgn memadukan program-program pembangunan sektoral dgn regional telah kita laksanakan melalui mekanisme perencanaan pembangunan tahunan (PSD) yang merujuk pada instruksi Menteri Dalam Negeri (INMENDAGRI) No. 4 Tahun 1981 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (PERMENDAGRI) No. 9 Tahun 1982. Tahap awal, dan sekaligus, ujung tombak keberhasilan dari mekanisme perencanaan pembangunan tahunan adalah musyawarah tingkat desa. Dalam musyawarah ini tercermin kebersamaan rakyat dalam menuangkan aspirasi dan merencanakan langkah-langkah terbaik untuk meningkatkan kesejahteraan secara bersama. Kebersamaan itu menjadi sumber dinamika masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan secara bersama.

Disadari bahwa kemampuan masyarakat desa tidaklah sama dan merata. oleh sebab itu dalam pelaksanaannya diperlukan seorang pelopor yang selalu bersama dan

menggerakkan masyarakat. Kader Pembangunan Desa (KPD) sebagai anggota masyarakat desa setempat yang mempunyai kemauan bekerja sukarela untuk kepentingan pembangunan desa. KPD merupakan tenaga pelopor dan penggerak pembangunan di desa/kelurahan dengan tugas pokok membantu LKMD dalam mengidentifikasi kebutuhan masyarakat dan menuangkannya ke dalam daftar kebutuhan. Hasil identifikasi tersebut dimusyawarahkan oleh LKMD untuk menetapkan prioritas kegiatan yang akan dilaksanakan dan sekaligus merencanakan besarnya swadaya masyarakat yang dibutuhkan dalam pembangunan desa.

Hasil musyawarah LKMD dimasukkan ke dalam Rencana Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa (RAPPKD) dan dibahas dalam rapat Lembaga Musyawarah Desa (LMD) untuk mendapatkan persetujuan, selanjutnya ditetapkan menjadi Keputusan Desa. Keputusan desa sebagai dasar penyusunan Daftar Usulan Rencana Proyek (DURP) tersebut disampaikan kepada Camat untuk diteliti. Selanjutnya DURP tersebut disampaikan kepada Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II untuk mendapatkan pengesahan. DURP yang telah mendapat pengesahan selanjutnya dituangkan dalam Keputusan Kepala Desa sebagai perintah kepada Ketua I LKMD dan Ketua II LKMD/Ketua Tim Penggerak PKK Desa untuk melaksanakan proyek.

Dengan demikian peran LMD sebagai penampung aspirasi masyarakat dan pengambil keputusan di tingkat desa sangat strategis. Segala keputusan yang dimusyawarahkan dalam LMD merupakan wujud kebutuhan masyarakat dan sekaligus menjadi pedoman bersama bagi masyarakat desa dalam melaksanakan kegiatan pembangunan desa. Peningkatan peran LMD dapat diartikan sebagai upaya menyempurnakan mekanisme musyawarah. Upaya ini hanya dapat dilakukan dengan memperkuat kemampuan aparat LMD dalam mengenali permasalahan yang dihadapi masyarakat dan merumuskan langkah-langkah pemecahannya.

Pembangunan desa selama PJP I telah berhasil memajukan desa dan masyarakatnya, mendukung pencapaian swasembada pangan, dan telah pula menghasilkan berbagai prasarana dan sarana dalam memperluas pelayanan dasar kepada masyarakat di seluruh pelosok tanah air. Walaupun demikian, keberhasilan ini belum sepenuhnya dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat perdesaan. Hal ini disebabkan oleh belum terbukanya kesempatan bagi masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan untuk menikmati hasil pembangunan secara merata. Seperti telah dibahas di atas beberapa masalah masih dihadapi dan menjadi kendala dalam pembangunan perdesaan.

Bertolak dari permasalahan yang ada, maka tantangan yang dihadapi dalam pembangunan desa adalah (1) meningkatkan lembaga pemerintahan dan lembaga kemasyarakatan desa untuk menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat desa, (2) meningkatkan kemampuan masyarakat untuk dapat berpartisipasi aktif dalam pembangunan, (3) mengurangi kesenjangan antardesa dan antara desa dengan kota, (4) memanfaatkan sumber daya manusia alam secara optimal dan bertanggung jawab untuk meningkatkan produksi bahan pangan dan bahan baku industri, (5) mengembangkan hubungan perdesaan dan perkotaan yang saling menunjang serta saling menguntungkan, dan (6) yang paling pokok yang harus dihadapi dalam pembangunan desa yaitu mengatasi masalah kemiskinan.

Dalam lima tahun mendatang struktur organisasi dan fungsi pemerintahan desa akan terus dimantapkan dengan meningkatkan kemampuan aparat pemerintah desa. Upaya itu ditempuh melalui : (1) pelatihan manajemen pembangunan, (2) penyempurnaan

organisasi pemerintahan desa yang disesuaikan dengan tingkat perkembangan desa, (3) peningkatan fasilitas pendukung pemerintahan desa sehingga penyelenggaraan pemerintahan desa dapat dilakukan makin mantap dan efektif, (4) peningkatan kemampuan pemerintah desa dalam menggali dan mengerahkan sumber-sumber keuangan desa yang dapat meningkatkan pendapatan asli desa serta mengefisienkan penggunaannya, (5) peningkatan kemampuan pemerintah desa dalam mengatur rumah tangganya sendiri dan memenuhi kebutuhan pengembangan masyarakatnya secara mandiri

Selain itu akan diperkuat kelembagaan masyarakat desa yang diarahkan untuk membantu pemerintah desa dalam membina dan menggerakkan masyarakat serta untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat melalui peningkatan peran serta aktif masyarakat dalam proses pembangunan. Peningkatan kemampuan aparatur pemerintahan desa dan penguatan kelembagaan masyarakat sangat sejalan dengan pengembangan kemampuan sosial ekonomi masyarakat desa. Langkah-langkah itu merupakan bagian dari upaya besar untuk menanggulangi masalah kemiskinan.

Sesuai dengan kebijaksanaan pembangunan perdesaan dalam Repelita VI Bantuan Pembangunan Desa diarahkan untuk meningkatkan daya guna bantuan dalam (1) mendorong kegiatan sosial ekonomi masyarakat desa, (2) menggerakkan peran serta masyarakat, (3) memperkuat kelembagaan masyarakat, (4) meningkatkan kemampuan aparatur desa, (5) mengembangkan teknologi tepat guna perdesaan, serta (6) mengembangkan administrasi di tingkat kecamatan dan desa.

Berdasarkan arahan tersebut Bantuan Pembangunan Desa diwujudkan dalam bentuk berbagai bantuan terdiri dari bantuan untuk menunjang kegiatan PKK, pembinaan Anak dan Remaja, dan pemantapan LKMD. Pada tahun anggaran sebelumnya 1994/95 bantuan untuk pemantapan LKMD merupakan komponen bantuan yang terpisah dari bantuan langsung. Mengingat pentingnya peran LKMD dalam mendorong pembangunan masyarakat desa, maka untuk tahun anggaran selanjutnya bantuan pemantapan LKMD diintegrasikan ke dalam bantuan langsung. Secara rinci bentuk-bentuk bantuan itu adalah sebagai berikut:

(a). *Bantuan Peningkatan Peran Serta Masyarakat (BP2M)*. Bantuan ini dimaksudkan untuk mendorong peran serta masyarakat dalam pembangunan perdesaan. Bantuan ini digunakan untuk menunjang : (1) kegiatan Usaha Ekonomi Desa dengan praktek kerja lapangan (PKL), (2) latihan kader pembangunan desa (KPD) dan kepala desa/lurah, dan (3) kegiatan Diskusi UDKP.

(b). *Bantuan Bantuan berupa pembinaan*. Bantuan Pembangunan Desa dalam mendorong usaha masyarakat desa dan memperkuat kelembagaan masyarakat. Di itu juga digunakan untuk menunjang penyediaan biaya Kasi PMD. Pembinaan dan Administrasi Kecamatan ini diberikan untuk menunjang kegiatan operasional pemantauan, supervisi, dan evaluasi pengelolaan sosial ekonomi samping operasional

(c). *Bantuan Hadiah Juara Perlombaan Desa*. Bantuan ini dimaksudkan untuk sosial ekonomi produktif dan mengembangkan kelembagaan masyarakat, serta mempertahankan prestasi pembangunan yang telah dicapai. memacu pengembangan usaha

(d). *Bantuan Pengendalian dan Pengelolaan*. Bantuan ini dimaksudkan untuk mendukung kegiatan (1) penyuluhan dan pembinaan terhadap pelaksanaan dengan

Bantuan Pembangunan Desa, (2) supervisi, evaluasi, (3) penyusunan dan penyampaian pelaksanaan fisik dan realisasi keuangan Pembangunan Desa, (4) pertemuan/rapat teknis, (5) lembaga dana dan kredit perdesaan seperti KUD, BKD, lain, (6) pengadaan dan pemeliharaan kendaraan rapat kerja dan konsultasi, (7) kegiatan lain yang menunjang pendayagunaan Bantuan Pembangunan Desa, serta (8) pemantauan dan laporan perkembangan pengelolaan Bantuan pembinaan dan lainoperasional,

2. Inpres Desa Tertinggal (IDT)

Program IDT mengandung 3 pengertian dasar, yaitu (1) sebagai pemicu gerakan nasional penanggulangan kemiskinan, (2) sebagai strategi dalam pemerataan pembangunan, dan (3) adanya bantuan dana bergulir bagi masyarakat yang paling memerlukan. Sebagai suatu gerakan di dalamnya terdapat semangat kebersamaan untuk maju, upaya bersama untuk menanggulangi kemiskinan dan dapat menumbuhkan kebersamaan untuk saling memberi kesempatan berpartisipasi seluas-luasnya dalam pembangunan terutama kepada penduduk miskin. Dengan semangat kebersamaan itu diharapkan dapat terciptanya pemerataan pembangunan melalui peningkatan potensi dan kegiatan ekonomi rakyat. Oleh karena itu Program Inpres Desa Tertinggal dalam konteks strategi pembangunan harus dilihat sebagai gerakan nasional penanggulangan kemiskinan, strategi pemerataan pembangunan dan upaya peningkatan kegiatan ekonomi rakyat.

Pada hakekatnya Program Inpres Desa Tertinggal (IDT) merupakan perluasan dan peningkatan berbagai program dan upaya serupa yang telah dijalankan selama ini seperti program Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT) dan dilaksanakan mulai Repelita VI. Program PKT dan program-program lain yang menangani langsung masalah kemiskinan selanjutnya diintegrasikan ke dalam program Inpres Desa Tertinggal. Target yang akan dicapai adalah bersama dengan program-program lain baik sektoral maupun regional, program IDT ini diharapkan akan dapat lebih mengurangi lagi masalah kemiskinan dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua.

IDT mengandung tiga arahan penting, yaitu pertama, instruksi untuk mengkoordinasikan semua program pembangunan sektoral, regional dan khusus yang ditujukan untuk menanggulangi kemiskinan. Kedua, pemberian dana sebagai modal bagi masyarakat desa miskin untuk membangun dirinya sendiri melalui kegiatan sosial-ekonomi yang dapat meningkatkan kesejahteraannya secara berkelanjutan. Ketiga, koordinasi dan keterpaduan berbagai kebijaksanaan, program, dan kegiatan, serta seluruh upaya, sumberdana dan sumberdaya yang diarahkan untuk mendukung dan memperlancar upaya peningkatan peran serta penduduk miskin dalam pembangunan. Ketiga unsur tersebut diperkuat dengan kewenangan kepada aparat yang paling dekat bertumpu pada perencanaan dari bawah yang nasi yang terintegrasi kecamatan, kabupaten, nasional di pusat.

Penentuan desa tertinggal yang diperkirakan lebih banyak terdapat penduduk miskin sebagai target kelompok sasaran dimaksudkan untuk lebih mengarahkan perhatian penyusun perencanaan dan pelaksanaan pembinaan yang penentuannya di lapangan lebih tepat ditentukan oleh masyarakat di daerah setempat. Dengan kriteria yang tepat, maka upaya penanggulangan kemiskinan akan menjadi lebih efektif. Kriteria penentuan desa tertinggal senantiasa disempurnakan sehingga dapat benar-benar mencerminkan kondisi upaya desentralisasi dengan masyarakat dan mencerminkan koordisejak dari

musyawarah desa, musyawarah propinsi dan dalam lingkup konsultasi sosial ekonomi penduduk miskin di desa tertinggal. Penyempurnaan kriteria dilakukan dengan menggunakan data Potensi Desa, data Survei Sosial Ekonomi Nasional, dan data survei sosial ekonomi lainnya yang dikoordinasikan oleh Bappenas bersama dengan Biro Pusat Statistik, Departemen Dalam Negeri, dan instansi pelaksana yang terkait lainnya.

Alokasi dana program IDT pada APBN 1994/95 dilaksanakan dalam 2 macam pendanaan, yaitu sebesar Rp. 388,8 miliar dialokasikan untuk 18.321 desa tertinggal dan sebesar Rp. 49,1 miliar dialokasikan untuk 2.312 desa tertinggal ex lokasi PKT. Dengan demikian jumlah dana yang dialokasikan untuk 20.533 desa tertinggal adalah sebesar Rp. 437,8 miliar yang seluruhnya telah ditransfer ke daerah melalui Bank Muamalat Indonesia untuk Propinsi DKI Jaya, Bank Ekspor Impor Indonesia untuk Propinsi Irian Jaya, Bank Dagang Negara untuk Propinsi Timor Timur, dan Bank Rakyat Indonesia untuk 24 propinsi lainnya.

Alokasi dana program IDT sebesar Rp. 20 juta per desa disalurkan langsung kepada kelompok masyarakat di tingkat kecamatan melalui bank penyalur yang ditunjuk. Pencairan dana oleh kelompok masyarakat dilakukan berdasarkan DIKK (Daftar Isian Kegiatan Kelompok) yang berasal dari DUK (Daftar Usulan Kegiatan) yang telah disepakati bersama dalam musyawarah kelompok, disetujui dalam forum diskusi UDKP, dan diketahui oleh lurah/kepala desa. Dengan berpedoman pada DIKK tersebut, kelompok masyarakat dapat mencairkan dana sesuai kebutuhan dan kesiapan dari anggota kelompok masyarakat. Dana program IDT berupa modal usaha dapat digunakan secara luwes oleh kelompok masyarakat untuk kegiatan sosial ekonomi yang produktif, dapat dikelola sendiri oleh anggota kelompok, menguntungkan, berkembang tumbuh, dan meningkatkan kesejahteraan mereka.

Dana IDT sebagai revolving-grant merupakan bantuan modal kepada kelompok masyarakat yang tetap berada dan berkembang tumbuh di desa bersangkutan. Bagi anggota kelompok, dana tersebut merupakan pinjaman yang harus dikembalikan kepada kelompok. Tata cara peminjaman, penggunaan, pengembalian, penentuan bunga, biaya administrasi, sanksi, dan aturan main lainnya menjadi tanggung jawab dan kewenangan bersama dalam musyawarah kelompok.

Cara pengguliran dana yang telah umum digunakan dalam kelompok masyarakat dapat diterapkan dengan penyesuaian seperlunya. Kebiasaan yang umum tersebut antara lain adalah sistem angsuran mingguan, bulanan dan selapanan. Angsuran 1 sampai angsuran 10 digunakan untuk melunasi pinjaman, angsuran 11 digunakan untuk membayar bunga yang akan menjadi modal kelompok, dan angsuran 12 merupakan simpanan anggota yang nantinya menjadi hak anggota sepenuhnya.

Kegiatan simpan pinjam serupa ini telah dilaksanakan oleh lembaga kredit perdesaan yang sudah mapan di perdesaan yang dimiliki oleh penduduk desa dan dibentuk berdasarkan rembug desa atau musyawarah LKMD. Lembaga seperti itu antara lain Lumbung Pitih Nagari (LPN) di Sumatera Barat, Badan Kredit Kecamatan (BKK) di Jawa Tengah, Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK) di Jawa Timur, Unit Pelayanan Simpan pinjam KUD dan Badan Kredit Desa (BKD) di Jawa-Madura.

Pengarahan dan pembinaan dari berbagai pihak yang peduli, baik dari masyarakat yang lebih mampu, aparat desa, tokoh masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, unsur perguruan tinggi, unsur media massa, dunia usaha maupun unsur lainnya, diletakkan dalam kerangka peningkatan kemampuan dan penguatan penduduk miskin untuk

mengentaskan dirinya sendiri dari kemiskinan. Kesemuanya diharapkan_ dapat menjadi pendamping kelompok penduduk miskin tersebut dalam merumuskan masalah dan melaksanakan pemecahan masalahnya.

Peran pendamping sangat menentukan keberhasilan gerakan nasional penanggulangan kemiskinan ini. Pendamping pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan kegiatan sosial ekonomi penduduk miskin di desa tertinggal dan diusahakan dari petugas penyuluh lapangan dan tenaga sukarela yang telah dibiayai dengan dana APBN, yakni tenaga penyuluh sektoral yang ada di tingkat kecamatan. Tenaga penyuluh tersebut diharapkan dapat diarahkan pada desa tertinggal. Bagi desa tertinggal yang belum ada tenaga pendampingnya diusahakan untuk dipenuhi secara bertahap. Disamping itu pendamping diharapkan dari daerah sendiri dengan dukungan dan bentuk kepedulian aktif lain dari luar APBN, seperti APBD berupa inisiatif daerah, tenaga sukarela lainnya, dan pendamping khusus.

Dari 20.633 desa tertinggal telah diidentifikasi sebanyak 3.968 desa tertinggal parah di Jawa dan Luar Jawa yang akan diupayakan pendampingan khusus. Selain itu saat ini telah dipersiapkan sebanyak 1.000 tenaga Sarjana Pendamping Purna Waktu (SP2W) yang dikoordinasikan dengan Pengurus Besar Alumni Penerima Bea Siswa Supersemar. Penempatan tenaga pendamping khusus tersebut sesuai dengan persiapan desa dan kesiapan penduduk miskin setempat. Departemen Dalam Negeri senantiasa melakukan koordinasi dengan pengurus KMA-PBS dan Bappenas.

Disadari bahwa daya serap dan kemampuan penduduk miskin dalam menggunakan dana untuk kegiatan sosial ekonomi tidaklah sama. Dalam hal ini sanksi kegagalan menjadi tanggung jawab dan perlu dipikirkan bersama dalam kelompok. Pengawasan yang dilakukan bersama dalam kelompok akan lebih efektif karena didasarkan pada adanya kontrol sosial di antara mereka. Kegagalan karena musibah tentunya tidak dapat dihindarkan dan menjadi resiko bersama dalam kelompok. Namun, kegagalan akibat penyimpangan dan kesengajaan tentunya harus mendapatkan sanksi yang sepadan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Monitoring dan evaluasi dipersiapkan melalui beberapa upaya bersama antara lain: (1) pendataan oleh Biro Pusat Statistik melalui survei Potensi Desa, Survei Sosial Ekonomi Nasional dan survei pendukung lainnya (dengan menyempurnakan kriteria penentuan desa tertinggal dan penduduk miskin), (2) laporan secara berjenjang oleh aparat daerah, (3) pemantauan khusus oleh kelompok kerja IDT yang dikoordinasikan oleh Bappenas, serta (4) pemantauan lainnya yang diharapkan dari unsur peneliti, perguruan tinggi, serta media massa.

Keberhasilan program IDT sangat ditentukan oleh adanya komitmen aktif dari setiap unsur masyarakat, motivasi penduduk miskin itu sendiri sebagai subjek peningkatan kesejahteraan mereka, dukungan aparat pemerintah sebagai fasilitator program dan kebijaksanaan pemerintah, unsur pemikir (pakar) yang dapat menyumbangkan pemikiran penyempurnaan program dan pelaksanaan secara efektif, dan seluruh unsur masyarakat yang memberikan pemecahan permasalahan. Oleh karenanya dalam program IDT terkandung makna adanya Inisiatif berbagai pihak yang peduli, aparat yang penuh Dedikatif, serta perencanaan dan pelaksanaan yang penuh Transparan. Inisiatif, dedikasi dan transparansi dalam mengerahkan segala sumber dana dan sumber daya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Masalah kemiskinan adalah masalah yang sangat kompleks, berkaitan dengan aspek-aspek sosial, ekonomi, budaya, dan aspek lain yang mempengaruhi perilaku manusia, tingkat kesiapan dan daya serap masyarakat yang beragam. Oleh karena itu, program IDT yang dimaksudkan untuk meningkatkan kepedulian sosial merupakan upaya yang luhur yang harus dilaksanakan secara tepat, bijaksana, dan bertahap. Program IDT tidak dapat diselesaikan secara terburu-buru dan dalam pelaksanaannya masih perlu banyak evaluasi dan penyempurnaan. Dalam hal ini diperlukan masukan dari berbagai pihak.

VI. PENUTUP: PEMBANGUNAN DESA YANG MANDIRI DAN BERKELANJUTAN

Pembangunan adalah milik seluruh anggota masyarakat dan bukannya milik pemerintah. Pembangunan yang direncanakan dengan pendanaan dari pusat bersifat relatif sementara, manakala kemampuan masyarakat dan daerah belum mampu merencanakan dan membiayai sendiri pembangunannya. Oleh karena itu, jika suatu saat masyarakat dan daerah telah mampu merencanakan dan melaksanakan pembangunan sendiri melalui pendapatan asli daerahnya, maka pemerintah perlu mengurangi campur tangannya pada sektor-sektor yang penting dan menentukan hidup rakyat banyak. Oleh karena itu pembangunan perlu mempersiapkan masyarakat untuk menggantikan peranan ini dengan sebesar-besarnya mengikutsertakan seluruh anggota masyarakat. Kerjasama perlu dijalin antar pelaku ekonomi pengusaha kuat dengan masyarakat yang masih tertinggal. Kerjasama di antara para pelaku ekonomi ini merupakan cermin dari cita-cita terlaksananya pembangunan yang mandiri dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Dengan terciptanya kemandirian masyarakat desa dalam pembangunan berarti pembangunan perdesaan akan dapat berlangsung secara berkelanjutan. Pembangunan perdesaan yang berkelanjutan adalah pembangunan yang memenuhi kriteria: (1) Mengikutsertakan semua anggota masyarakat (rakyat) dalam setiap tahap pembangunan. Kriteria ini mengharapkan setiap anggota masyarakat harus dan kesempatan berusaha sesuai (2) setiap anggota masyarakat dengan pengorbanannya, yang berarti yang menghasilkan adalah juga yang menikmati dan mendapatkan manfaat sesuai dengan kemampuannya dalam menghasilkan, (3) adanya tenggang rasa di antara anggota masyarakat yang berarti bahwa mendapatkan kesempatan bekerja bidang dan kemampuan masing-masing, harus mendapatkan imbalan sesuai selalu menjaga keseimbangan antara yang kuat dengan yang lemah dan yang kaya dengan yang miskin yang dicerminkan dalam rasa kebersamaan yang saling menguntungkan. Dengan demikian adanya kontrol pembangunan merupakan kondisi tercapainya pembangunan yang berlanjut tersebut.

Sebagai suatu gerakan nasional, program IDT merupakan peluang yang amat tepat bagi berbagai pihak untuk memberikan dukungan dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Keberhasilan program IDT mewujudkan kesejahteraan seluruh anggota masyarakat ditentukan oleh adanya kepedulian aktif seluruh masyarakat, motivasi penduduk miskin itu sendiri untuk mengubah nasibnya, dukungan aparat perencana dan pelaksanaan yang penuh dedikasi dalam penanggulangan kemiskinan, dan peran serta aktif berbagai pihak baik perguruan tinggi, organisasi kemasyarakatan, pers, maupun unsur masyarakat lain yang mendorong dan menunjang keberhasilan program.

Dukungan berbagai pihak dalam pelaksanaan program IDT bertalian erat dengan upaya untuk memadukan gerak langkah semua instansi dan lembaga pemerintah, masyarakat

dan dunia usaha, serta mengembangkan kelembagaan yang akomodatif untuk mendukung pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan. Keseluruhan gerak langkah itu diarahkan untuk mengembangkan, meningkatkan dan memantapkan kehidupan ekonomi penduduk miskin melalui peningkatan berbagai kegiatan pembangunan di desa-desa tertinggal dan penyediaan dana bantuan khusus.

Sebagai suatu strategi pembangunan pada satu sisi dalam program IDT ini terkandung moral pembangunan bahwa pembangunan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, adanya pemihakan kepada penduduk miskin di desa tertinggal, serta terselenggaranya koordinasi program pembangunan prasarana dan sarana yang diarahkan untuk membuka keterisolasian, dan meningkatkan peran serta dan produktivitas rakyat dalam kegiatan sosial ekonomi. Pada sisi lain, Program IDT adalah upaya pembangunan moral melalui peningkatan kesadaran, kemauan, tanggung jawab, rasa kebersamaan, harga diri dan percaya diri masyarakat. Aparatur pemerintah di desa, terutama LMD dituntut untuk semakin peka, peduli dan tanggap terhadap permasalahan pembangunan sehingga dapat memberikan pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat sesuai dengan tuntutan hati nurani rakyat.

Kepekaan yang semakin tajam, kepedulian yang semakin meningkat dan kesadaran bersama dari berbagai pihak yang memandang keterbelakangan, ketimpangan ekonomi, kesenjangan sosial dan kemiskinan sebagai masalah pembangunan akan menumbuhkan semangat dan tekad yang bulat untuk mengarahkan seluruh dana dan daya pada peningkatan pemerataan dan penanggulangan kemiskinan sehingga menjadi sebuah gerakan nasional yang mempunyai kekuatan besar.

DAFTAR PUSTAKA

- Adelman, Irma, "Beyond Export-Led Growth", *World Development*, vol. 12, no. 9, 1984.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Petunjuk Pelaksanaan Program Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT) 1990/1991*, Jakarta 12 Mei 1990.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Departemen Dalam Negeri, *Panduan Program Inpres Desa Tertinggal*, Jakarta, Maret 1994.
- Biro Pembangunan Daerah Tingkat II dan Perdesaan Deputi Bidang Regional dan Daerah Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Pembangunan Masyarakat Desa*.
- Biro Pusat Statistik, *Sensus Ekonomi 1986. Penduduk Indonesia: Hasil Sensus 1990, Seri L1*.
- Biro Pusat Statistik, *Kajian Penduduk Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Tingkat Nasional dan Propinsi 1993*, Maret 1993.
- Boediono, "Strategi Global Pengentasan Kemiskinan", *Seri CFMS (Center for Fiscal and Monetary)*, no. 6, 1993.
- Chenery, Hollis and Moises Syrquin, *Patterns of Development, 1950-1970*, Oxford University Press, Ely House, London, 1975.

- Hasan, Fuad, "Pendayagunaan Fungsi Pengawasan dalam Rangka Disiplin Pembangunan", Prisma, no. 2, Februari, 1983.
- Hasibuan, Sayuti, "Lapangan Kerja dan Sasaran-sasaran Pembangunan Jangka Panjang Lainnya", dalam Hendra Esmara (penyunting), Teori Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan, Kumpulan Esei untuk menghormati Sumitro Djojohadikusumo, PT Gramedia, Jakarta, 1987.
- Koswara, A., "Program Pengembangan Wilayah Terpadu: Sebuah Pengalaman dan Pemikiran", dalam Kumpulan Makalah Konperensi Nasional Program Pengembangan Wilayah: Pengalaman PPW dan Strategi Pembangunan Pedesaan di Indonesia, Kerjasama Ditjen. Pembangunan Daerah Departemen Dalam Negeri, Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan Kawasan UGM, USAID, Yogyakarta, September 1988.
- Kristiadi, JB., "Pembiayaan Pembangunan Daerah, Sumber APBN, Teknik dan Prosedurnya dalam Perencanaan serta Pelaksanaannya", Makalah yang disampaikan pada Seminar Pengembangan Kurikulum Program Diklat Perencanaan dan Pembangunan Daerah, Kerjasama Overseas Training Office Bappenas (OTO-Bappenas) dan Universitas Hasanuddin, di Ujung Pandang, tgl. 15-16 Juni 1990.
- Kunarjo, Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan, UI-Press, Jakarta, 1992.
- Lewis, John.P, overseas Development Council and Transaction Books, New Brunswick (USA) and Oxford (UK), 1987.
- Maskun, Sumitro, "UDKP sebagai Sarana Pemenuhan Kebutuhan Pokok Rakyat Desa", Prisma, no. 11, November, 1977.
- Nasikun, "Pengembangan Kemampuan Kelembagaan Daerah Menuju Pembangunan Pedesaan yang Mandiri", Prisma, no. 1, Januari, 1988.
- "Desa Dalam Perspektif Pembangunan", Makalah pada Kursus Singkat Teori dan Konsep Studi Pedesaan, diselenggarakan oleh Divisi Studi Pedesaan, PAU-Studi Sosial, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, tanggal 12-31 1988.
- Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan Kawasan UGM dan Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Departemen Dalam Negeri dan USAID, Rumusan Hasil Konperensi: Kesimpulan, Saran-saran dan Rekomendasi dalam Konperensi Nasional Program Pengembangan Wilayah, Yogyakarta: 12-15 April 1988.
- Pusat Pengkajian Perpajakan dan Keuangan (CFMS), Strategi, Perencanaan dan Evaluasi Pengentasan Kemiskinan, Seri Kajian Fiskal dan Moneter, No. 6/X/1992.
- Schiller, Jim., "Strategi Pembangunan Pedesaan: Belajar dari Program Pengembangan Wilayah (PPW)", dalam Kumpulan Makalah Konperensi Nasional Program Pengembangan Wilayah: Pengalaman PPW dan Strategi Pembangunan Pedesaan di Indonesia, Kerjasama Ditjen. Pembangunan Daerah Departemen Dalam Negeri, Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan Kawasan UGM, USAID, Yogyakarta, September 1988.

- Sjafrizal, "Pola Kebijakan Pembangunan Wilayah di Indonesia: Suatu Gagasan", dalam *Ekonomi Dan Keuangan Indonesia*, vol. XXXII, no. 3, September, 1984.
- Sumodiningrat, Gunawan, "Strategi Pelayanan Kredit Bagi Masyarakat Desa Untuk Memberantas Kemiskinan", Makalah disampaikan pada Seminar Peranan Kredit Pedesaan untuk Memberantas Kemiskinan dan Pemerataan Hasil Pembangunan di Pedesaan, Universitas Wangsa Manggala, Yogyakarta, 29 September 1993.
- Sumodiningrat, Gunawan "Pembangunan Berdimensi Kerakyatan", Makalah disampaikan pada Kursus Konsultan Pembangunan, Institut Teknologi Bandung, 25 Juli 1992.
- Sumodiningrat, Gunawan Pelayanan Kredit Yang Menjangkau Lapisan Bawah, Biro Analisa Ekonomi dan Statistik, Bappenas.
- Sumodiningrat, Gunawan "Penanggulangan Kemiskinan Melalui Perkreditan", Makalah disampaikan pada Lokakarya Proyek Pengembangan Kredit Skala Mikro, Bank Indonesia, Jakarta, 13 Desember 1993.
- Sumodiningrat, Gunawan "Demokrasi Ekonomi: Masalah Pembangunan", *Prospek*, no. 3, vol. 2, 1990.
- Sumodiningrat, Gunawan .Pemerataan Ekonomi Berwawasan "Pembangunan Manusianya", Seminar Tahap I, Puri Jakarta, 30 Juli-1 Agustus 1990. Agung Hotel Sahid Jaya,
- Sumodiningrat, Gunawan, "Kajian Makro dan Strategi Penanggulangan Makalah pada Pertemuan Konsultasi Daerah Forum Keswadayaan, Ujungpandang, 25 November 1993.
- UNDP, Human Development Report 1990, New York, 1990.