

# BAB I

## PENDAHULUAN

### **I.1. Latar Belakang**

Kawasan perdesaan di Indonesia dan terutama yang masuk dalam kawasan 3T (tertinggal, terpencil, dan terdepan) merupakan kawasan yang dimana masyarakatnya masih terbelit oleh berbagai permasalahan, seperti kemiskinan, lapangan kerja yang terbatas, dan rendahnya produktivitas serta pendidikan<sup>1</sup>. Permasalahan-permasalahan tersebut akan menjadi semakin kompleks ketika tidak tersedianya infrastruktur penunjang seperti akses transportasi maupun informasi, dan juga fasilitas-fasilitas lain misalnya pelayanan kesehatan, ketersediaan air bersih dsb.

Kawasan-kawasan 3T khususnya perdesaan memang selalu menjadi perhatian serta prioritas Pemerintah, namun secara implisit program-program pembangunan baik yang telah dilaksanakan seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MPD) dan juga program pendukungnya antara lain PPIP (*Program Pembanguana Infrastuktur Perdesaan*) dari Dirjen Cipta Karya, secara empiris belum menunjukkan hasil yang maksimal dalam pemecahan masalah-masalah sebagaimana disebutkan sebelumnya.

---

<sup>1</sup> Budianta A. 2010. "Revitalisasi Pertanian Penggerak Utama Pembangunan Kawasan Perdesaan Di Indonesia" Mektek, No. 1. Pdf.

Belum tercapainya pembangunan secara merata pada kawasan perdesaan membuat Pemerintah pusat kembali mencanangkan program secara lebih komprehensif dengan program Desa Semesta (*gerakan desa*). Desa semesta sendiri adalah upaya pemerintah pusat dalam mengsinkronisasikan atau mengkoordinasikan pembangunan yang berbasis desa yang tersebar pada 17 kementerian dan lembaga, dengan harapan program tersebut dapat mempercepat RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional)<sup>2</sup>. Sudah merupakan keharusan jika dalam lima tahun kedepan pemerintah masih memprioritaskan pembangunan pada kawasan perdesaan, bahkan menjadi agenda RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang) 2015-2025 karena kawasan tersebut memang sangat perlu mendapatkan perhatian secara serius.

Mengutip dari apa yang disampaikan oleh Sahat M. Pasaribu, walaupun pembangunan menggunakan pendekatan paling komprehensif sekalipun jika tidak didukung dengan elemen atau lembaga yang harmonis dan terintegrasi, maka masih banyak celah timbulnya sebuah permasalahan<sup>3</sup>. Tanpanya permasalahan tersebutlah yang akan coba dijawab pemerintah dengan mengkoordinasikan berbagai kementerian/lembaga yang berbasis desa,

---

<sup>2</sup> Lihat Musrebangnas.Bappenas.go.id. Multilateral Meeting II Penyusunan RKP 2017, Bidang Pembangunan Desa Dan Kawasan Perdesaan, pdf. *lihat juga* <http://www.Borneonews.co.id>. pemerintah bentuk gerakan pembangunan desa semesta, diakses pada hari Rabu 10 Desember 2016

<sup>3</sup> Pasaribu S. M. (2011).Pengembangan Agro-Industri Perdesaan Dengan Pendekatan One Village One Product (OVOP). FORUM PENELITIAN AGRO EKONOMI, Volume 29 No. 1. hal. 4.

namun apakah komitmen tersebut berlanjut hingga ketingkat daerah terlebih lagi pada pelaksanaannya di lapangan.

Penguatan dari segi kelembaga memang harus secara mutlak dilakukan pemerintah, mengingat peran lembaga/institusi sebagai tiang utama pembangunan kawasan perdesaan. Menurut Chambers dalam bukunya *Participatory Rural Appraisal* (PRA), peran institusi atau organisasi sangatlah sentral dalam pembangunan kawasan perdesaan terutama faktor-faktor pendukung dari dalam institusi itu sendiri, seperti konsistensi, kepemimpinan, serta staf yang dimiliki<sup>4</sup>. Sedangkan Soetomo menjelaskan dalam pendekatan *Integrated Rural Development* (IRD), pembangunan kawasan perdesaan harus didekati dengan *System Approach* karena bersifat multifungsi dan multisektoral serta perlu adanya interaksi dari berbagai pihak<sup>5</sup>. Interaksi yang dimaksud ialah bukan hanya antar instansi-instansi pemerintah saja, dimana kedua model pendekatan tersebut di atas sama-sama memandang bahwa lembaga-lembaga di luar pemerintah seperti LSM dan Universitas juga memiliki peran yang signifikan dalam menyukseskan pembangunan, terutama pada kawasan perdesaan.

Menurut Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 05 Tahun 2015 sendiri, dalam penyelenggaraan pembangunan kawasan perdesaan pemerintah

---

<sup>4</sup> R. chambers.(1996). *participatory rural appraisal*.yogyakarta.kanisius.hal.31.

<sup>5</sup> Soetomo.(2013).*Strategi-Strategi Pembangunan Masyarakat*.Yogyakarta.Pustaka Pelajar. Hal. 159

dapat dibantu oleh pihak ketiga yang merupakan unsur-unsur dari perguruan tinggi, konsultan, dan lembaga swadaya masyarakat. Peraturan Menteri tersebut secara teknis telah diperjelas dengan Keputusan Dirjen Pembangunan Kawasan Perdesaan dengan Nomor 14/DPKP/SK/07/2016 Tentang Penyelenggara Pembangunan Kawasan Perdesaan, dimana secara kelembagaan pembangunan kawasan perdesaan ditangani oleh tim yang secara khusus dibentuk pada setiap tingkat mulai dari pusat hingga daerah tingkat dua/kabupaten sebagai pengawal dari seluruh proses pembangunan. Tim pembangunan kawasan yang selanjutnya disebut sebagai TKPKP (Tim Koordinasi Pembangunan Kawasan Perdesaan) fungsinya mengoordinasikan setiap tahapan pembangunan mulai dari perencanaan hingga tahap evaluasi.

Pada tataran Pemerintah Pusat, penyelenggaraan pembangunan kawasan perdesaan selain secara *political will* telah memiliki komitmen untuk pemecahan masalah, juga telah memiliki konsep kelembagaan yang cukup baik. Penguatan kelembagaan tentunya dimaksudkan agar tidak terjadinya tumpang tindih data dan program yang berimbas pada kurang maksimalnya hasil pembangunan tersebut, namun lebih jauh lagi pemerintah tentunya juga perlu untuk berkoordinasi dan mendorong keterlibatan berbagai pihak terutama masyarakat dan lembaga-lembaga non-pemerintah lainnya, termasuk juga universitas dan lembaga swadaya masyarakat agar pembangunan kawasan perdesaan mampu dicapai dengan lebih optimal.

Koordinasi atau kerjasama antara lembaga pemerintah dan non-pemerintah nantinya akan menjadi fokus utama penelitian ini, hal tersebut dimaksudkan untuk melihat apakah selain secara vertikal kerjasama/koordinasi dalam pembangunan juga dilakukan secara horizontal, terutama dalam proses pembangunan kawasanperdesaan pada pelaksanaan di daerah (kabupaten).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2014 Tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal, maka pada Tahun 2015 Presiden telah menetapkan sekitar 122 daerah sebagai daerah tertinggal dengan Perpres Nomor 131, penetapan tersebut menggunakan 6 (enam) kriteria antara lain; ekonomi masyarakat, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, aksesibilitas, kemampuan keuangan, dan karakteristik suatu daerah<sup>6</sup>. Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi sebagaimana diamanatkan dalam perpres 12 tahun 2015 merupakan kementerian/lembaga yang secara langsung bertanggung jawab baik terhadap pembangunan daerah tertinggal dan juga pembangunan kawasan perdesaan, sehingga kementerian tersebut telah secara khusus mengeluarkan Peraturan Menteri Nomor 05 Tahun 2016 Tentang Pembangunan Kawasan Perdesaan, sebagai payung hukum pelaksanaan pembangunan di daerah.

Provinsi Nusa Tenggara Barat berdasarkan Peraturan Presiden nomor 131 merupakan salah satu sebagai penyumbang daerah tertinggal terbanyak,

---

<sup>6</sup> <http://setkab.go.id/122-daerah-ini-ditetapkan-pemerintah-sebagai-daerah-tertinggal-2015-2019/>

dimana 8 (delapan) kabupaten kecuali 2 (dua) kota dari 10 (sepuluh) daerah (kabupaten dan kota) di provinsi tersebut ditetapkan sebagai daerah tertinggal. Ada 3 (tiga) permasalahan besar yang perlu menjadi perhatian serius dari provinsi ini yang *Pertama*, Nusa Tenggara Barat merupakan salah satu daerah dengan IPM terendah di Indonesia; sebagaimana data yang dirilis BPS (Badan Pusat Statistik) pada tahun 2015 NTB menempati posisi 30 dari 34 provinsi yang ada saat ini; *Kedua*, tingginya angka kemiskinan, dimana 17,10% penduduk masih terjebak dalam jurang kemiskinan dari total populasi sekitar 4.773.795 jiwa; dan *ketiga* adalah merangkaknya pembangunan ditingkat daerah (kabupaten) yang dibuktikan dengan masih banyaknya jumlah desa yang terkategori sebagai desa tertinggal. Sedangkan jumlah desa di provinsi NTB tercatat sebanyak 995 desa<sup>7</sup>.

Lambannya pembangunan di Provinsi NTB berbanding terbalik dengan inklusifitas demografi atau laju pertumbuhan penduduknya yang sangat tinggi. Pada sekitar tahun 2000-an jumlah populasi masih berkisar pada angka 3.821.134 jiwa, dan mengalami peningkatan jumlah populasi hampir mencapai angka 1 (satu) juta dalam kurun waktu 15 (limabelas) Tahun, namun menurut para pemikir *environmentalist* sebenarnya menganggap pertumbuhan

---

<sup>7</sup> Lihat di [bappeda.ntbprov.go.id](http://bappeda.ntbprov.go.id), IPM NTB : fakta dan tantangan, diakses pada Sabtu 10 Desember 2016, dan lihat juga Nusa Tenggara Barat Dalam Data 2015, Hasil Kerjasama BAPPEDA dengan BPS NTB, pdf.

penduduk bukanlah sebuah masalah, bahkan menyebutnya sebagai modal besar jika sumber daya tersebut dapat dikelola dengan baik<sup>8</sup>.

Provinsi Nusa Tenggara Barat merupakan provinsi yang terdiri dari dua pulau besar sebagai pusat administrasi dan berbagai kegiatan masyarakat, yaitu Pulau Lombok dan Sumbawa. Pulau Lombok berukuran tiga kali lebih kecil dibandingkan Pulau Sumbawa, akan tetapi jumlah penduduk yang bertempat tinggal di Pulau Lombok dua kali lebih banyak dari pada Pulau Sumbawa. Menurut data BPS Provinsi NTB Tahun 2015, ada tiga kabupaten yang meruakan penyumbang jumlah penduduk terbesar yakni, Kabupaten Lombok Barat dengan jumlah penduduk 644.586 jiwa; Lombok Tengah dengan penduduk 903.432 jiwa; dan penduduk Kabupaten Lombok Timur sebanyak 1.153.773 jiwa.

Berdasarkan beberapa peraturan yang telah disebutkan sebelumnya dan data dari BPS (Badan Pusat Statistik) yang menunjukkan tingginya jumlah penduduk pada ketiga kabupaten tersebut di atas dibandingkan dengan jumlah penduduk kabupaten lainnya di Provinsi NTB, tentu dalam setiap program pembangunan termasuk pembangunan kawasan perdesaan, Kabupaten Lombok Barat, Lombok Tengah, dan Lombok Timur akan lebih diprioritaskan. Demikian pula dalam penelitian ini, ketiga kabupaten dianggap

---

<sup>8</sup> Mulyadi S.2003.Ekonomi Sumber Daya Manusia Dalam Perspektif Pembangunan. Edisi Revisi. PT Rajagarfindo Persada.Jakarta

cukup representatif sebagai fokus kajian, mengingat dari 995 desa yang ada 565 desa berada dalam wilayah administratif ketiga kabupaten tersebut.

## **I.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka masalah yang akan coba dieksplorasi dalam penelitian ini adalah “ *Bagaimana integrasi secara institusional/kelembagaan dalam mencapai tujuan pembangunan kawasan perdesaan pada tiga kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Barat*” dengan demikian dapat dipahami bahwa batasan masalah penelitian atau fokus kajian berada dalam konteks institusi-institusi pelaksana pembangunan kawasan perdesaan di daerah, yang dalam hal ini pada tiga kabupaten di wilayah Provinsi Nusa Tenggara Barat, yakni Kabupaten Lombok Barat, Lombok Tengah, dan Kabupaten Lombok Timur.

## **I.3. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian**

Pada umumnya terdapat 2 (dua) tujuan dalam setiap penelitian yaitu umum dan khusus, serta 2 (dua) kegunaan yakni praktis dan teoritis, begitu pula dalam penelitian ini. Berdasarkan rumusan masalah maka secara lebih spesifik tujuan dan kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut;

### **I.3.1. Tujuan Umum**

Memberikan gambaran tentang apa saja kelemahan dalam program pembangunan kawasan perdesaan yang dilaksanakan selama ini sehingga



masih belum optimalnya hasil pembangunan tersebut, serta dapat menjadi masuka dalam mengatasi problem-problem terkait lainnya.

### **I.3.2. Tujuan Khusus**

- a. Untuk memahami permasalahan pembangunan kawasan perdesaan terutama dari sisi kelembagaan.
- b. Meninjau kembali program pembangunan kawasan perdesaan yang dilaksanakan Pemerintah Provinsi NTB sehingga diketahui sejauh mana kontribusinya dalam pembangunan dan pemberdayaan masyarakat setempat.

### **I.3.3. Kegunaan Praktis**

- a. *Bagi Pemerintah;*

Sebagai bahan pertimbangan dan evaluasi dalam program pembangunan kawasan perdesaan sehingga terciptanya pembangunan yang terintegrasi dengan baik.

- b. *Bagi Masyarakat;*

Memberikan tambahan wawasan kepada masyarakat tentang pembangunan kawasan perdesaan, dengan demikian masyarakat dapat berpartisipasi langsung dalam setiap program-program pembangunan khususnya yang berbasis kawasan dan bersentuhan langsung dengan masyarakat.

#### **I.3.4. Kegunaan Teoritis**

Semakin memperkaya bidang kajian terkait baik intra atau lintas-disipliner, dengan harapan bermanfaat bagi pembaca yang memiliki minat dalam bidang yang sama serta berguna bagi penelitian-penelitian selanjutnya.