

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. Definisi Pedesaan**

##### **1. Pengertian Desa**

Secara etimologi kata desa berasal dari Bahasa sansekerta, *desa* yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran, dari perspektif geografis desa atau *village* diartikan sebagai “*a groups of houses or shops in a country area, smaller than a town*”. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak-hak adat istiadat yang diakui dalam pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Menurut Widjaja (Soimin 2019:14) “Desa adalah satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa”. Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa desa sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan di bawah kabupaten.

Menurut (Nugroho, 2009) Pada dasarnya Desa merupakan ciri kehidupan bermukim di Indonesia, yang dapat dianggap sebagai tatanan permukiman tradisional Indonesia sebelum masuknya perencanaan permukiman modern. Kampung dapat menjadi sumber peradaban, kreativitas maupun budaya kota karena kondisi dan keterbatasan yang ada. Lokalitas yang terkandung pada tatanan kampung akan memberi karakter bagi pembentukan semangat urbanisme baru yang sesuai dengan karakter masyarakat, bersumber pada ideologi bermukim yang berkelanjutan.

## 2. Karakteristik Pedesaan

Sorokoin dan Zimerman mengemukakan sejumlah faktor yang menjadi dasar dalam menentukan karakteristik kota dan desa yaitu: mata pencaharian, ukuran komunitas, tingkat kepadatan penduduk, lingkungan diferensiasi sosial, stratifikasi sosial, interaksi sosial dan kondisi geografis wilayahnya, seperti usaha tani, usaha nelayan, ternak, kerajinan tangan dan pedagang kecil. Ciri lain yang nyata terlihat yaitu produksi pertanian yang ditekuni masyarakat terutama untuk memenuhi keperluan sendiri. Secara psikologis masyarakat desa cenderung suka curiga terhadap orang luar. Namun demikian masyarakat desa dapat bersifat hemat, cermat, dan menghormati oranglain yang terkadang sulit ditemukan di perkotaan.

Dalam beberapa kajian dibedakan antara masyarakat kota dan desa berdasarkan letak geografis kebiasaan dan karakteristik keduanya. Menurut Roucek dan Warren, masyarakat desa memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Peranan kelompok primer sangat besar.
- b. Faktor geografis sangat menentukan pembentukan kelompok masyarakat.
- c. Hubungan lebih bersifat homogeny.
- d. Struktur masyarakat bersifat homogen.
- e. Tingkat mobilitas sosial rendah.
- f. Keluarga lebih ditekankan kepada fungsi sebagai unit ekonomi.
- g. Proporsi jumlah anak cukup besar dalam struktur kependudukan.

## 3. Pemerintahan Desa

Desa sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten. Pengertian ini mengandung makna dan konsekuensi logis dalam

penataan sistem pemerintahan dan birokrasi. Hal-hal yang mendasari penyelenggaraan pemerintahan dan birokrasi desa sebagai berikut:

- a. Landasan pemikiran dalam pengaturan tentang pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.
- b. Penyelenggaraan pemerintah desa merupakan bagian atau sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Kepala desa bertanggung jawab pada Badan Perwakilan Desa (BPD) dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas itu ke Bupati.
- c. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Oleh karena itu, kepala desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.
- d. Sebagai perwujudan demokrasi, di desa dibentuk BPD yang berfungsi sebagai lembaga legalitas dan pengawasan dalam hal pelaksanaan peraturan kampung, anggaran pendapatan dan belanja desa, dan keputusan kepala desa.
- e. Desa dibentuk lembaga kemasyarakatan desa lainnya sesuai dengan kebutuhan, lembaga ini bertujuan sebagai mitra pemerintahan desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa.
- f. Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa, bantuan pemerintah dan pemerintah daerah, pendapatan lainnya yang sah, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman kampung.
- g. Berdasarkan hak asal-usul desa yang bersangkutan, kepala desa mempunyai wewenang untuk mendamaikan perkara atau sengketa dari para warganya. (Nurman, 2015, h. 234).

Pemerintah desa merupakan sub sistem dalam sistem pemerintahan nasional. Keberadaan pasal yang mengatur pembentukan pemerintah dan perangkat desa akan menghasilkan kepala desa sebagai pemimpin pemerintah desa dan BPD yang akan membatasi peran pemimpin desa atau perwakilan lain yang bersifat asli yang ada di desa yang bersangkutan. Susunan pemerintahan desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintahan desa dipimpin oleh kepala desa dan dibantu perangkat desa yang bertanggung jawab langsung kepada kepala desa. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang terdiri dari pemuka masyarakat yang ada di desa dan berfungsi dalam Permendagri No.110/2016 yang mana tugas dan tanggung jawab (BPD) adalah membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersamaan dengan Kepala Desa, menampung aspirasi masyarakat Desa, dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. Selain dari itu Badan Permusyawaratan Desa juga mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. Menggali aspirasi masyarakat
- b. Menampung aspirasi masyarakat
- c. Mengelola aspirasi masyarakat
- d. Menyalurkan aspirasi masyarakat
- e. Menyelenggarakan musyawarah Tugas Badan Permusyawaratan Desa (BPD)
- f. Menyelenggarakan musyawarah Desa
- g. Membentuk panitia pemilihan kepala Desa
- h. Menyelenggarakan musyawarah desa khusus untuk pemilihan kepala Desa
- i. Membahas dan menyepakati rancangan peraturan Desa bersama kepala Desa
- j. Melaksanakan pengawasan terhadap kinerja kepala Desa

- k. Melakukan evaluasi laporan keterangan penyelenggaraan pemerintah Desa
- l. Menciptakan hubungan kerja yang harmonis dengan pemerintah Desa dan lembaga Desa lainnya dan melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembangunan Desa dan pembangunan masyarakat Desa telah menjadi dua istilah yang sering dicampur adukan pengertiannya. Padahal secara definisi keduanya memiliki pengertian yang sedikit berbeda. Sumarja, menyebut bahwa pembangunan masyarakat Desa (*community development*) adalah usaha pembangunannya hanya diarahkan pada kualitas manusianya, sedangkan pembangunan desa (*rural development*) mengusahakan pembangunan masyarakat yang dibarengi lingkungan hidupnya.

Secara rinci Djiwadono menyebutkan bahwa tujuan pembangunan Desa meliputi:

- a. Tujuan ekonomi meningkatkan produktivitas pada daerah pedesaan dalam rangka mengurangi kemiskinan di daerah pedesaan.
- b. Tujuan sosial diarahkan kepada pemerataan kesejahteraan penduduk desa.
- c. Tujuan kultural dalam arti meningkatkan kualitas hidup pada umumnya dari masyarakat pedesaan.
- d. Tujuan kebijakan menumbuhkan dan mengembangkan partisipasi masyarakat desa secara maksimal dalam menunjang usaha-usaha pembangunan serta dalam memanfaatkan dan mengembangkan hasil-hasil pembangunan.

Dari uraian tersebut jelas terlihat bahwa usaha untuk mencapai tujuan tersebut sangat erat kaitannya dengan masalah kemampuan sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya modal. Menurut Napitupulu (Rosfa Nur Azizah, 2017) bahwa sumber daya

manusia merupakan masalah yang paling penting terutama dalam hal partisipasi masyarakat secara maksimal dalam usaha-usaha pembangunan, pemanfaatan dan mengembangkan hasil-hasil pembangunan.

Pembangunan Desa dan pembangunan masyarakat sebagai usaha pemerintah dan masyarakat yang meliputi seluruh aspek kehidupan dan penghidupan, kedua pengertian tersebut tidaklah perlu dibedakan dengan mutlak. Karena hakikatnya di dalam pembangunan desa sudah tercakup di dalamnya pembangunan masyarakat desa. Pada dasarnya pembangunan perkampungan bertujuan dan diarahkan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur material serta spiritual berdasarkan Pancasila di dalam Negara Republik Indonesia yang merdeka, bersatu dan berdaulat dalam suasana peri kehidupan bangsa yang aman, tenteram dan dinamis. Pembangunan masyarakat pedesaan untuk menciptakan kehidupan yang demokratis baik dalam kegiatan dan aktivitas ekonomi, sosial budaya dan politik ternyata haruslah berbasis pada beberapa prinsip dasar latar belakang sejarah, hukum dan kemajemukan etnis, sosial, budaya, demokrasi, otonomi, partisipasi dan kontrol bagi warga masyarakat.

#### 4. Otonomi Pedesaan

Otonomi dalam Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2003 Kampung adalah pelopor sistem demokrasi yang otonom dan berdaulat penuh. Sejak lama, kampung telah memiliki sistem dan mekanisme pemerintahan serta norma sosial masing-masing. Inilah yang menjadi cikal bakal sebuah negara bernama Indonesia. Prinsip utama otonomi adalah kewenangan membuat keputusan sendiri melalui semangat keswadayaan yang telah lama dimiliki oleh desa, dalam satu kesatuan wilayah pedesaan. Selayaknya desa dipercaya untuk mengurus dirinya dalam unit wilayah kelola desa melalui aturan yang dibuat secara mandiri.

Ciri paling kuat pemerintah desa tradisional di Indonesia adalah adanya peranan dana swadaya dan gotong-royong, dua ciri tersebut merupakan modal sosial yang jauh lebih penting dan potensial ketimbang modal keuangan. Modal sosial sebagai potensi kemandirian dan sumber daya alam sebagai sumber pendapatan merupakan landasan berkembangnya ekonomi rakyat dan kemandirian desa guna mencapai otonomi. Mengerucutnya kebijakan otonomi daerah menuju desa seharusnya diikuti dengan pengembangan ekonomi rakyat dan pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan untuk mencukupi pendapatan asli desa. hal ini merupakan kewajiban untuk meyakinkan pemerintah agar memberi otonomi murni agar desa dapat mengurus dirinya sendiri. Sebagai bukti keberhasilan praktik pengelolaan sumber daya hutan memberi bukti otonomi desa dapat di proses melalui keandalan sosial dan peningkatan ekonomi rumah tangga.

Desa menurut H.A.W. Widjaja dalam bukunya yang berjudul “Otonomi Desa” menyatakan bahawa desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa, landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa telah terjadi pergeseran kewenangan sehingga pemerintah pusat dan pemerintah desa tidak lagi campur tangan secara langsung tetapi bersifat fasilitator yaitu memberikan pedoman, arahan, bimbingan, pelatihan, termasuk pengawasan representatif terhadap peraturan desa.

Desa menurut UU nomor 32 tahun 2014 tentang pemerintah Daerah mengartikan desa sebagai berikut: Desa atau yang lain disebut nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat,

berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati didalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU nomor 32 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat 12).

## 5. Tipologi Pedesaan

Tipologi desa dapat dilihat dari beberapa aspek dominan seperti mata pencaharian dan pola interaksi sosial yang terbangun. Dari mata pencaharian pokok dapat ditentukan tipe desa beserta karakteristik dasarnya. Berdasarkan intruksi Menteri Dalam Negeri RI Nomor 11 Tahun 1972 tentang Pelaksanaan Klarifikasi dan Tipologi Desa di Indonesia digolongkan dalam tiga tingkatan yakni:

### a. Desa Swadaya (Tradisional)

Desa swadaya merupakan desa yang paling terbelakang dengan budaya kehidupan tradisional dan sangat terikat dengan adat istiadat. Desa ini biasanya memiliki tingkat kesejahteraan yang sangat rendah, sarana dan prasarana minim serta sangat tergantung pada alam. Secara umum ciri-ciri desa swadaya sebagai berikut:

- 1) Lebih dari 50% penduduk bermata pencaharian di sektor primer (berburu, menangkap ikan dan bercocok tanam secara tradisional).
- 2) Produksi desa sangat rendah di bawah 50 juta rupiah pertahun.
- 3) Adat istiadat masih mengikat kuat.
- 4) Pendidikan dan keterampilan rendah, kurang dari 30% yang lulus sekolah dasar.
- 5) Prasarana masih sangat kurang.
- 6) Kelembagaan formal dan informal kurang berfungsi dengan baik.
- 7) Swadaya masyarakat masih sangat rendah sehingga kerap kali pembangunan desa menunggu intruksi dari atas.



b. Desa Swakarya (Transisi)

Desa swakarsa merupakan desa yang mengalami perkembangan lebih maju dibandingkan desa swadaya. Desa ini telah memiliki landasan lebih kuat dan berkembang lebih baik serta lebih kosmopolit. Desa swakarsa penduduknya mulai melakukan peralihan mata pencaharian dari sektor primer ke sektor lain. Secara umum ciri-ciri desa swakarsa sebagai berikut:

- 1) Mata pencaharian penduduk mulai bergeser dari sektor primer ke industri, penduduk desa mulai melupakan teknologi pada usaha taninya, kerajinan dan sektor sekunder mulai berkembang.
- 2) Produksi desa masih pada tingkat sedang yaitu 50-100 juta rupiah setiap tahun.
- 3) Kelembagaan formal dan informal mulai berkembang, adat 4-6 lembaga yang hidup.
- 4) Keterampilan masyarakat dan pendidikannya pada tingkat sedang 30-60% telah lulus SD bahkan ada beberapa yang telah lulus sekolah lanjutan.
- 5) Fasilitas dan prasarana mulai ada meski tidak lengkap, paling tidak ada 4-6 sarana umum yang tersedia di masyarakat.
- 6) Swadaya masyarakat dan gotong-royong dalam pembangunan desa mulai tampak meski tidak sepenuhnya.

c. Desa Swasembada (Maju/Berkembang)

Desa swasembada merupakan desa yang memiliki kemandirian lebih tinggi dalam segala bidang terkait dengan aspek sosial dan ekonomi, desa swasembada mulai berkembang dan maju dengan petani yang tidak terikat dengan adat istiadat atau pola tradisional. Sarana dan prasarana lengkap dengan perekonomian lebih mengarah pada industri barang dan jasa, Sektor primer dan sekunder lebih berkembang. Ciri-ciri desa swasembada sebagai berikut:

- 1) Mata pencaharian penduduk sebagian besar di sektor jasa dan perdagangan.
  - 2) Produksi desa tinggi dengan penghasilan usaha diatas 100 juta rupiah pertahun.
  - 3) Adat istiadat tidak mengikat lagi meskipun sebagian masyarakat masih menggunakannya.
  - 4) Kelembagaan formal dan informal telah berjalan sesuai dengan fungsinya dan telah hidup.
  - 5) Keterampilan masyarakat dan pendidikannya pada tingkat 60% telah lulus SD sekolah lanjutan bahkan ada beberapa yang telah lulus perguruan tinggi.
  - 6) Fasilitas dan prasarana mulai lengkap dan baik.
  - 7) Penduduk sudah memiliki inisiatif sendiri melalui swadaya dan gotong-royong dalam pembangunan desa.
  - 8) Kemajuan desa berpengaruh terhadap pola kehidupan masyarakat.
  - 9) Desa yang dekat dengan kota akan memiliki kebiasaan, gaya hidup, tata nilai dan percepatan pembangunan yang berbeda dari desa yang jaraknya jauh dari kota.
6. Perencanaan Pembangunan Desa

Pembangunan desa adalah menghilangkan atau mengurangi berbagai hambatan dalam kehidupan sosioekonomi, seperti kurang pengetahuan dan keterampilan, kurang kesempatan kerja, dan sebagainya. Akibat berbagai hambatan tersebut, penduduk wilayah perkampungan umumnya miskin. Perencanaan pembangunan kampung merupakan suatu panduan atau model penggalian potensi dan gagasan pembangunan desa yang menitikberatkan pada peran serta masyarakat dalam keseluruhan proses pembangunan. Secara garis besar perencanaan desa mengandung pengertian sebagai berikut:

- a. Perencanaan sebagai serangkaian kegiatan analisis mulai dari identifikasi kebutuhan masyarakat hingga penetapan program pembangunan.

- b. Perencanaan pembangunan lingkungan, semua program peningkatan kesejahteraan, ketenteraman, kemakmuran dan perdamaian masyarakat di lingkungan pemukiman dari tingkat rt/rw, dusun, dan desa.
- c. Perencanaan pembangunan bertumpu pada masalah, kebutuhan, aspirasi, dan sumber daya masyarakat setempat.
- d. Perencanaan desa menjadi wujud nyata peran masyarakat dalam membangun masa depan.

Kebijaksanaan pembangunan wilayah desa secara umum dapat dikelompokkan menjadi tiga yaitu:

- a. Kebijakan yang secara tidak langsung mengarah kepada tercapainya suasana yang mendukung kegiatan sosial ekonomi. (Rahardjo Adisasmita, 2013). Dalam hal ini termasuk pula penciptaan kondisi yang menjamin keberlangsungan setiap upaya peningkatan pemerataan pembangunan dan penanggulangan kemiskinan, penyediaan sarana dan prasarana, penciptaan iklim usaha dan stabilitas ekonomi melalui pengelolaan ekonomi makro secara sistematis, dan pelestarian lingkungan hidup.
- b. Kebijakan yang secara langsung mengarah kepada peningkatan kegiatan ekonomi kelompok sasaran. Dalam hal ini pengembangan ekonomi rakyat paling tepat adalah melalui bentuk usaha bersama dalam wadah lembaga ekonomi (misalnya melalui kelompok tani).  
Harus dilakukan terhadap:
  - 1) Akses terhadap sumber daya
  - 2) Akses terhadap teknologi (menggunakan cara dan alat yang lebih baik dan lebih efisien)
  - 3) Akses terhadap pasar, di mana produk yang dihasilkan dapat dijual untuk mendapatkan nilai tambah dan harga jual yang lebih tinggi.
  - 4) Akses terhadap sumber pembiayaan dan informasi.

c. Kebijakan khusus yang menjangkau masyarakat miskin melalui upaya khusus.

Kebijakan ini misalnya: jaminan pengaman sosial (JPS) yang memberikan bantuan uang kepada orang miskin, peraturan yang melindungi terhadap kegiatan usaha penduduk miskin berupa jaminan kepastian usaha dan kemudahan akses, serta pembentukan lembaga yang memberi pelayanan kepada penduduk miskin. Perencanaan pembangunan pedesaan di suatu daerah (kabupaten) dilakukan untuk mengatasi masalah yang berdasarkan urutannya adalah sebagai berikut:

- 1) Kualitas sumber daya manusia pertanian yang belum optimal
- 2) Pembinaan petani oleh instansi teknis yang belum optimal
- 3) Produktivitas lahan rendah
- 4) Kesuburan tanah semakin berkurang
- 5) Kerusakan lingkungan.

Strategi dan arah pembangunan desa di Indonesia. Dapat diterangkan bahwa strategi pembangunan masyarakat desa adalah:

- 1) Sesuai dengan strategi pembangunan nasional.
- 2) Dilakukan secara bertahap.
- 3) Tercapainya landasan yang kuat bagi masyarakat desa untuk tumbuh dan berkembang atas kemampuan sendiri.
- 4) Dalam pelaksanaannya, stabilitas nasional yang sehat dan dinamis harus dapat terbina dan terpelihara.
- 5) Mampu mengubah struktur perekonomian desa Dapat menumbuhkan lapangan kerja bagi masyarakat.
- 6) Dapat mengatur dan mengendalikan penyebaran dan pertumbuhan penduduk.
- 7) Dapat memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi menurut beberapa prinsip yang telah ditetapkan.
- 8) Masyarakat desa harus memegang peranan aktif dalam kegiatan pembangunan.

- 9) Dapat memanfaatkan potensi desa secara rasional dan optimal tanpa mengganggu keseimbangan dan kelestarian alam.
- 10) Dilakukan melalui tahapan desa swadaya, desa swakarya, dan desa swasembada dengan pelaksanaan secara komprehensif (menyeluruh) dan koordinatif. (Jayadinata, 2006, h. 89)

Untuk itu perencanaan pembangunan desa agar diarahkan untuk mengembangkan

- 1) Pengembangan komoditas pertanian unggulan terpadu
- 2) Pemberdayaan masyarakat
- 3) Peningkatan partisipasi masyarakat
- 4) Pelestarian lingkungan
- 5) Pengembangan industri kecil dan kerajinan.

Dari hasil analisis keadaan kampung diperoleh petunjuk tentang:

- 1) Masalah yang dihadapi.
- 2) Potensi yang dapat digali dan dikembangkan.
- 3) Perkembangan desa yang bersangkutan.

#### 7. Pembangunan Desa Dalam Manajemen Pembangunan Daerah

Pembangunan desa tidak terlepas dari konteks manajemen pembangunan daerah baik di tingkat kabupaten maupun di tingkat provinsi karena kedudukan desa dalam konteks yang lebih luas (sosial, ekonomi, akses pasar dan politik) harus melihat keterkaitan antar desa, desa dalam kecamatan, antar kecamatan dan antar kabupaten. Oleh karena itu, pembangunan desa harus dilihat dalam konteks pembangunan daerah. Hal itu tidak berarti menggugat atau memperlemah upaya otonomi desa tetapi justru memperkuat pembangunan di desa yang bersangkutan.

Manajemen pembangunan daerah di tingkat kabupaten dan provinsi merupakan serangkaian kegiatan penyusunan dan penetapan kebijakan program pembangunan daerah di segala bidang baik sosial, ekonomi, politik, pendidikan, kesehatan, sarana dan prasarana, budaya, agama dan keamanan. Hasilnya berupa dokumen rencana jangka

pendek (1 tahun) dituang dalam dokumen Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang terkait langsung dengan APBD, rencana jangka menengah (5 tahun) dituangkan dalam dokumen Program Pembangunan Daerah dan rencana jangka panjang dituangkan dalam dokumen Pola Dasar Pembangunan Daerah.

Rencana pembangunan daerah dapat mengakomodasikan kepentingan desa ke depan yang berada dalam koordinasinya, sehingga dapat mengakomodasikan kepentingan desa ke depan yang berbeda dalam koordinasinya, sehingga apa pun yang tertuang dalam dokumen tersebut mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat lapisan bawah, aspirasi serta memperkuat institusi lokal terutama di tingkat desa. Perencanaan pembangunan desa menghasilkan suatu dokumen RPJM yang logis dengan mempertemukan kebutuhan di tingkat daerah atau kabupaten, provinsi dan skala nasional dengan kebutuhan berskala lingkungan RT/RW/dusun dan desa. Rangkaian perencanaan pembangunan daerah dalam setiap tahun anggaran pelaksanaan dalam mekanisme sebagai berikut:

- a. Di tingkat masyarakat di lakukan identifikasi dan perumusan masalah dan kebutuhan, analisis potensi, penentuan prioritas, dan Penyepakatan program swadaya, melalui forum warga RT/RW/dusun.
- b. Di tingkat desa dilakukan pembahasan dan penyepakatan daftar prioritas usulan masyarakat yang akan di biayai APBD Kampung.
- c. Di tingkat kecamatan dilakukan pembahasan dan penyepakatan daftar prioritas usulan masyarakat yang telah disepakati dalam musyawarah desa dan akan dibiayai APBD melalui forum Musrenbang.
- d. Di prioritas usulan kecamatan yang akan dibiayai APBD melalui forum Rakorbang.

Perencanaan pembangunan pedesaan dilaksanakan melibatkan berbagai unsur pelaku dan kelembagaan yang ada di tingkat desa, baik

lembaga pemerintah, swasta, dan masyarakat. Lembaga tersebut di antaranya, pemerintah desa, BPD, pengurus RT/RW, paguyuban atau kelompok swadaya masyarakat, kelompok perempuan, tim teknis, pemerintah daerah (kabupaten/kota), DPRD, forum perkotaan, LPMD, atau lembaga potensial lainnya. Pembangunan desa tidak terlepas dari konteks manajemen pembangunan daerah baik di tingkat kabupaten maupun di tingkat provinsi karena kedudukan desa dalam konteks yang lebih luas harus melihat keterkaitan antar desa, desa dalam kecamatan, antar kecamatan dan antar kabupaten.

## **B. Konsep Kemiskinan**

### **1. Definisi Kemiskinan**

*United Nations Development Programme* (UNDP) mendefinisikan kemiskinan sebagai kelaparan, ketiadaan tempat berlindung, ketidakmampuan berobat ke dokter jika sakit, tidak mempunyai akses ke sekolah dan buta huruf, tidak mempunyai pekerjaan, takut akan masa depan, hidup dalam hitungan harian, ketidakmampuan mendapatkan air bersih, ketidakberdayaan, serta tidak ada keterwakilan dan kebebasan. Sementara menurut Peraturan Pemerintah No. 42 tahun 1981, fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan atau orang yang mempunyai mata pencaharian tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan.

Meskipun miskin bukan kenyataan baru dalam masyarakat, namun sampai saat ini definisi kemiskinan masih bersifat problematik karena sifatnya yang begitu rumit dalam beberapa tataran variabel pengukuran. Belum ada definisi baku yang dapat diterima bersama oleh para ahli seputar kemiskinan. Namun dengan memperhatikan definisi-definisi teoritis yang dikemukakan di atas, maka definisi operasional dari kemiskinan yang diutarakan disini adalah kondisi seseorang atau kelompok orang yang tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum yang diperlukan untuk dapat

hidup layak dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat, sesuai dengan hak-hak dasar mereka. Menurut BAPPENAS (2004), hak-hak dasar masyarakat miskin ini yang tertuang dalam Rencana Strategis (Renstra) beberapa daerah di Indonesia di antaranya:

- a. hak untuk memperoleh pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan
- b. hak untuk memperoleh perlindungan hukum
- c. hak untuk memperoleh rasa aman
- d. hak memperoleh akses atas kebutuhan hidup (sandang, pangan, papan) yang terjangkau
- e. hak untuk memperoleh akses atas kebutuhan pendidikan
- f. hak untuk memperoleh akses atas kesehatan
- g. hak untuk memperoleh keadilan
- h. hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan publik dan pemerintahan
- i. hak untuk berinovasi, serta
- j. hak untuk berpartisipasi dalam menata dan mengelola pemerintahan yang baik.

Orang yang setidaknya bisa memenuhi hak-hak dasar tersebut dianggap tidak miskin, sedangkan yang tidak dapat memenuhinya maka dapat dikategorikan miskin, meskipun pada kenyataannya, untuk dapat hidup layak berbeda untuk tiap individu tergantung pada usia, tempat tinggal, dan lainlain.

Kemiskinan juga memiliki wujud yang majemuk, termasuk rendahnya tingkat pendapatan dan sumber daya produktif yang menjamin kehidupan yang berkesinambungan, kelaparan dan kekurangan gizi, rendahnya tingkat kesehatan, keterbatasan dan kurangnya akses kepada pendidikan dan layanan pokok lainnya, kondisi tak wajar, serta kematian akibat penyakit yang terus meningkat, kehidupan menggelandang dan tempat tinggal yang tidak memadai, lingkungan yang tidak aman, serta diskriminasi dan keterasingan sosial. Kemiskinan juga dicirikan oleh rendahnya tingkat



partisipasi dalam proses pengambilan keputusan serta dalam kehidupan, sosial, dan budaya.

## 2. Ukuran Kemiskinan

Batas garis kemiskinan yang digunakan setiap negara ternyata berbeda-beda. Ini disebabkan oleh adanya perbedaan lokasi dan standar kebutuhan hidup. Badan Pusat Statistik (BPS) menggunakan batas miskin dari besarnya rupiah yang dibelanjakan perkapita sebulan untuk memenuhi kebutuhan minimum makanan dan bukan makanan. Untuk kebutuhan minimum makanan digunakan patokan 2.100 kalori per hari. Sedangkan pengeluaran kebutuhan minimum bukan makanan meliputi pengeluaran untuk perumahan, sandang, serta aneka barang dan jasa.

Dengan kata lain, BPS menggunakan dua macam pendekatan, yaitu: pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*) dan pendekatan *head count index*. Pendekatan yang pertama merupakan pendekatan yang sering digunakan. Dalam metode BPS, kemiskinan dikonseptualisasikan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar. Sedangkan *head count index* merupakan ukuran yang menggunakan kemiskinan absolut. Jumlah penduduk miskin adalah jumlah penduduk yang berada di bawah suatu batas yang disebut "batas garis kemiskinan", yang merupakan nilai rupiah dari kebutuhan minimum makanan dan non-makanan. Dengan demikian, garis kemiskinan terdiri dari dua komponen, yaitu garis kemiskinan makanan (*food line*) dan garis kemiskinan nonmakanan (*non food line*).

Ukuran kemiskinan yang dipakai oleh Bank Dunia, yaitu mereka yang menyandarkan hidupnya pada pendapatan kurang dari 2 dolar AS per hari (Sumodiningrat, 2002). Sedangkan ukuran kemiskinan yang digunakan oleh pemerintah Indonesia, yaitu mereka yang mempunyai penghasilan kurang dari 1 (satu) dolar AS per hari untuk warga perkotaan dan 80 sen dolar AS per hari bagi warga pedesaan.

## 3. Penyebab Kemiskinan

Nasikun (2001) menyoroti beberapa sumber dan penyebab terjadinya kemiskinan, yaitu:

- a. *Policy Induces Processes*. Proses kemiskinan yang dilestarikan, direproduksi melalui pelaksanaan suatu kebijakan (*induced of policy*) diantaranya adalah kebijakan anti kemiskinan, tetapi realitasnya justru melestarikan.
- b. *Socio Economic Dualism*. Yakni negara eks koloni mengalami kemiskinan karena pola produksi kolonial, yaitu petani menjadi marjinal karena tanah yang subur dikuasai para *petani skala besar dan berorientasi ekspor*.
- c. *Population Growth*. Perspektif yang didasari oleh teori Malthus bahwa penambahan penduduk seperti deret ukur, sedang penambahan pangan seperti deret hitung.
- d. *Resources Management and The Environment*. Adanya unsur mismanagement sumber daya alam dan lingkungan, seperti manajemen pertanian yang asal tebang dan dapat menurunkan produktivitas.
- e. *Natural Cycles and Processes*. Yakni kemiskinan terjadi karena siklus alam. Misalkan yang tinggal di lahan kritis, dimana lahan ini jika turun hujan akan terjadi banjir, namun jika musim kemarau akan kekurangan air, sehingga tidak memungkinkan produktivitas yang maksimal dan terus menerus.
- f. *The Marginalitation of Woman*. Adalah peminggiran kaum perempuan karena masih dianggap sebagai golongan kelas dua sehingga akses dan penghargaan lebih rendah ketimbang laki-laki.
- g. *Culture and Etnik Factor*. Bekerjanya faktor budaya dan etnik yang eksis memelihara kemiskinan. Misalnya pola hidup yang konsumtif pada petani dan nelayan ketika panen, serta adat istiadat saat upacara adat yang dapat menyedot biaya mahal.
- h. *Exploitative Intermediation*. Keberadaan penolong yang menjadi penodong, seperti rentenir.
- i. *nternal Political Fragmentation and Civil Stratfe*. Yakni suatu kebijakan yang diterapkan pada suatu daerah yang fragmentasi politiknya kuat, dan dapat menjadi penyebab kemiskinan.

j. *International Processes*. Yakni bekerjanya sistem sistem internasional seperti kolonialisme dan kapitalisme yang membuat banyak negara menjadi miskin.

Menurut pandangan secara umum, kemiskinan jika dilihat dari faktor penyebabnya, maka dibedakan atas :

- a. kemiskinan kultural, natural dan struktural. Kemiskinan kultural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor budaya, seperti malas, tidak disiplin, boros dan lain sebagainya.
- b. Kemiskinan natural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor-faktor alamiah seperti: karena cacat, sakit, lanjut usia, dan karena bencana alam.
- c. Sedangkan kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor-faktor buatan manusia, seperti: distribusi aset produktif yang tidak merata, kebijakan ekonomi yang tidak adil, korupsi dan kolusi, serta tatanan perekonomian yang cenderung menguntungkan kelompok tertentu.

Teori yang berbasis pada sosioantropologis melihat kemiskinan sebagai akibat faktor kultural yang menekankan adanya pengaruh budaya yang cenderung melanggengkan kemiskinan. Sedangkan yang berbasis ekonomi melihat kemiskinan sebagai akibat faktor natural seperti rendahnya kualitas sumberdaya manusia dan sumberdaya alam, dan faktor struktural seperti kesenjangan kepemilikan faktor produksi, rendahnya pembentukan modal masyarakat dan rendahnya perangsang untuk penanaman modal.

#### 4. Pengentasan Kemiskinan

Kemiskinan adalah kelompok yang tidak memiliki harta dan mata pencaharian. Kalaupun ia punya keduanya tidak mencukupi kebutuhannya, misalnya ia punya 2 dinar kebutuhannya 10 dinar. Miskin adalah kelompok yang memiliki harta dan mata pencaharian, namun belum mencukupi sepenuhnya kebutuhannya. Misalnya ia punya 7 dinar kebutuhannya 10 dinar. Masalah kemiskinan banyak dikaji oleh para ahli dari berbagai aspek dan dari berbagai disiplin ilmu dengan menggunakan bermacam-macam

ukuran dan konsep. Para ekonom membahas kemiskinan dengan menggunakan istilah standar hidup, pendapatan, dan distribusi pendapatan. Para sosiolog mengkajinya dengan menggunakan istilah kelas, stratifikasi, dan marjinalitas. Sedangkan, para pemerhati masalah-masalah social lebih memperhatikan konsep tingkat hidup yakni melihat tingkat pendapatan, masalah pendidikan, kesehatan, perumahan, dan kondisi sosial masyarakat secara umum.

Menurut Levitan mendefinisikan kemiskinan sebagai kekurangan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang dibutuhkan untuk mencapai suatu standar hidup yang layak. Sedangkan menurut Schiller, kemiskinan adalah ketidaksanggupan untuk memenuhi kebutuhan sosial yang terbatas. Para ekonom berpandangan bahwa kemiskinan didefinisikan semata hanya sebagai fenomena ekonomi, dalam arti rendahnya penghasilan atau tidak dimilikinya mata pencaharian yang cukup mapan untuk tempat bergantung hidup. Secara teoritis kemiskinan dibedakan menjadi dua kategori yaitu:

- a. Kemiskinan alamiah, yakni kemiskinan yang timbul sebagai akibat sumber daya yang langka jumlahnya atau karena tingkat perkembangan teknologi yang sangat rendah.
- b. Kemiskinan buatan, yakni kemiskinan yang terjadi karena struktur sosial yang ada membuat anggota atau kelompok masyarakat tidak menguasai sarana ekonomi dan fasilitas-fasilitas secara merata.

### **C. Program-program Pembangunan Desa**

#### **1. Pemerintah Pusat**

Untuk meningkatkan koordinasi penanggulangan kemiskinan, pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010, tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan yang merupakan penyempurnaan dari Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan. Dalam Perpres tersebut diamanatkan untuk membentuk Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) di tingkat pusat yang keanggotaannya terdiri dari unsur

pemerintah, masyarakat, dunia usaha, dan pemangku kepentingan lainnya. Sedangkan di provinsi dan kabupaten/kota dibentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Selain tiga instrumen utama penanggulangan kemiskinan di atas, pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Tim Koordinasi Peningkatan Dan Perluasan Program Pro-Rakyat. Upaya peningkatan dan perluasan program pro-rakyat (Klaster IV) dilakukan melalui:

- 1) Program Rumah Sangat Murah.
  - 2) Program Kendaraan Angkutan Umum Murah.
  - 3) Program Air Bersih Untuk Rakyat.
  - 4) Program Listrik Murah dan Hemat.
  - 5) Program Peningkatan Kehidupan Nelayan.
  - 6) Program Peningkatan Kehidupan Masyarakat Miskin Perkotaan.
2. Program-program Penanggulangan Kemiskinan Tingkat I di Desa sungai Pisau
- 1) Program Keluarga Harapan (PKH)

PKH adalah program perlindungan sosial yang memberikan bantuan tunai kepada Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) dan bagi anggota keluarga RTS diwajibkan melaksanakan persyaratan dan ketentuan yang telah ditetapkan. Program ini, dalam jangka pendek bertujuan mengurangi beban RTSM dan dalam jangka panjang diharapkan dapat memutus mata rantai kemiskinan antar generasi, sehingga generasi berikutnya dapat keluar dari perangkap kemiskinan. Pelaksanaan PKH juga mendukung upaya pencapaian Tujuan Pembangunan Millenium. Lima Komponen Tujuan MDG's yang akan terbantu oleh PKH yaitu: Pengurangan penduduk miskin dan kelaparan, Pendidikan Dasar, Kesetaraan Gender, Pengurangan angka kematian bayi dan balita Pengurangan kematian ibu melahirkan.

## 2) Bantuan Sosial Tunai dan Bantuan Langsung Tunai (BST dan BLT)

Bantuan Sosial Tunai diberikan kepada sebagian masyarakat yang kurang mampu, dan bertujuan dapat mengurangi krisis ekonomi pada desa tersebut. Bantuan social tunai diberikan dalam bentuk beras dan daging. Bantuan Langsung Tunai diberikan kepada masyarakat yang tidak mendapatkan bantuan (BST), tujuannya juga sama yaitu bertujuan mengurangi krisis perekonomian dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di desa tersebut. Bantuan Langsung Tunai diberikan dalam bentuk uang tunai, dan diberikan dalam jangka tertentu yang sudah diatur oleh pemerintah pusat dan dilaksanakan oleh pemerintah desa.

## 3) Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

BOS adalah program pemerintah untuk penyediaan pendanaan biaya nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar dan menengah pertama sebagai wujud pelaksanaan program wajib belajar 9 tahun. BOS diprioritaskan untuk biaya operasional nonpersonal, meskipun dimungkinkan untuk membiayai beberapa kegiatan lain yang tergolong dalam biaya personal dan biaya investasi. Tujuan umum program BOS untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka wajib belajar sembilan tahun yang bermutu. Sasaran program BOS adalah semua siswa (peserta didik) di jenjang Sekolah Dasar (SD)/Madrasah Ibtidaiyah (MI) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP)/Madrasah Tsyanawiyah (MTs), termasuk Sekolah Menengah Terbuka (SMPT) dan Pusat Kegiatan Belajar Mandiri (PKBM) yang diselenggarakan oleh masyarakat, baik negeri maupun swasta di seluruh provinsi di Indonesia.

## 4) Program Bantuan Siswa Miskin (BSM)

Meski dana BOS diharapkan dapat meningkatkan jumlah keikutsertaan peserta didik, tapi faktanya, masih tetap saja ada siswa yang putus sekolah dan tidak melanjutkan. Penyebabnya, para orangtua kesulitan memenuhi kebutuhan pendidikan seperti baju, seragam, buku tulis dan buku cetak, sepatu, biaya transportasi, dan biaya lain-lain yang

tidak ditanggung oleh dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah). Kebijakan Bantuan Siswa Miskin (BSM) bertujuan agar siswa dari kalangan tidak mampu dapat terus melanjutkan pendidikan di sekolah.

Program

5) Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (JAMKESMAS)

Jamkesmas adalah program bantuan social untuk pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin dan hampir miskin. Tujuan Jamkesmas adalah meningkatkan akses terhadap masyarakat miskin dan hampir miskin agar dapat memperoleh pelayanan kesehatan. Pada saat ini Jamkesmas melayani 76,4 juta jiwa.

6) Program Beras Untuk Keluarga Miskin (RASKIN)

Raskin merupakan subsidi pangan yang diperuntukkan bagi keluarga miskin sebagai upaya dari pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan pada keluarga miskin. Pendistribusian beras ini diharapkan mampu menjangkau keluarga miskin dimana masing-masing keluarga akan menerima beras minimal 10 Kg/KK tiap bulan dan maksimal 20 Kg/KK tiap bulan dengan harga bersih Rp 2.000/kg di titik-titik distribusi. Keberhasilan Program Raskin diukur berdasarkan tingkat pencapaian indikator 6T, yaitu: tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas, dan tepat administrasi.

Program ini bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran (RTS) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras dan mencegah penurunan konsumsi energi dan protein. Selain itu raskin bertujuan untuk meningkatkan/membuka akses pangan keluarga melalui penjualan beras kepada keluarga penerima manfaat dengan jumlah yang telah ditentukan.

### 3. Program-program Penanggulangan Kemiskinan Tingkat II di Desa Sungai Pisau

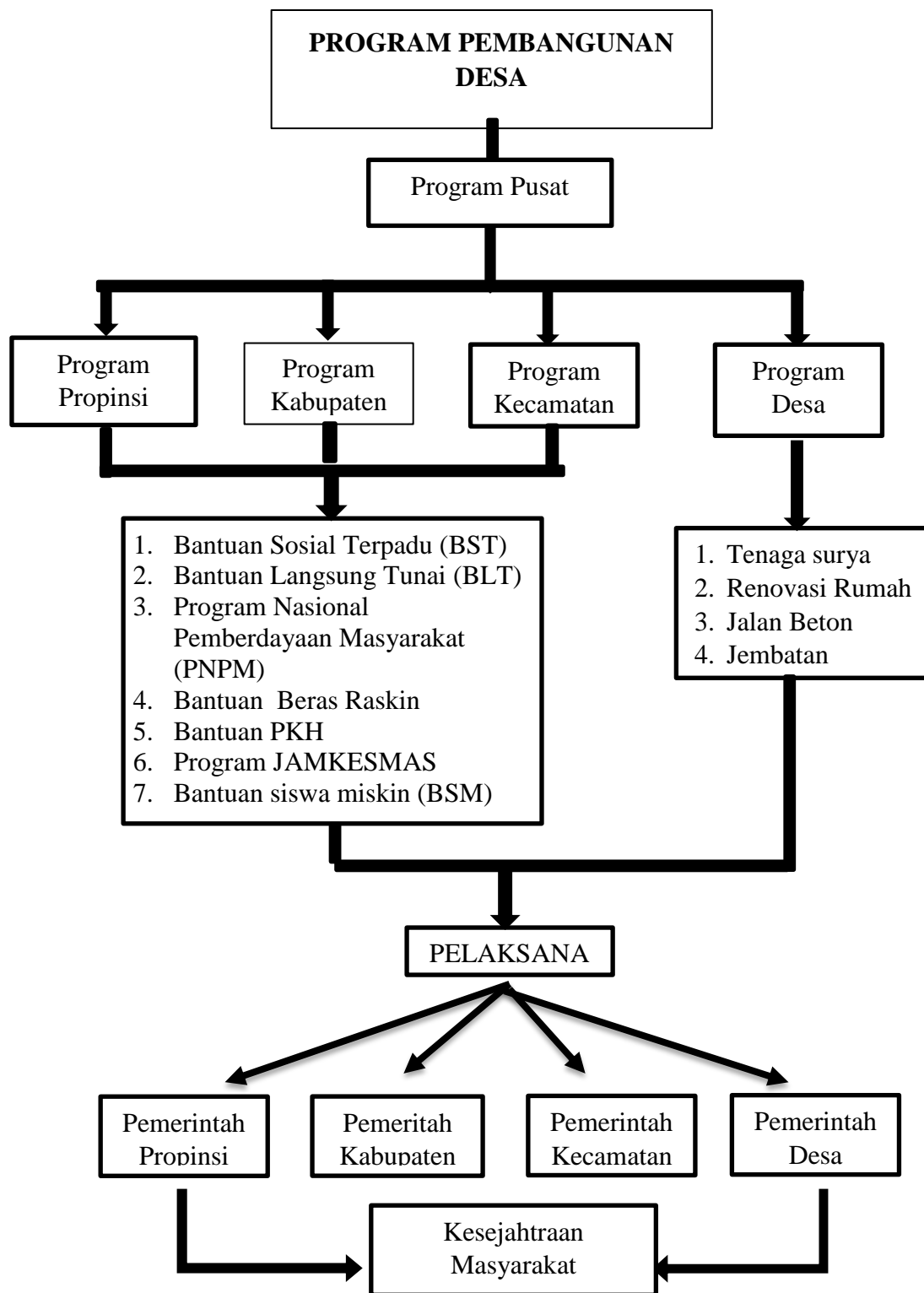
#### 1) Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)

PNPM adalah program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. PNPM dilaksanakan melalui harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan, dan pendanaan stimulan untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan. Program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat dapat dikategorikan menjadi dua yakni:

- a) PNPM-Inti terdiri dari program/proyek pemberdayaan masyarakat berbasis kewilayahan, yang mencakup PNPM Mandiri Perdesaan, PNPM Mandiri Perkotaan, Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW), dan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK).
- b) PNPM-Penguatan terdiri dari program-program pemberdayaan masyarakat berbasis sector untuk mendukung penanggulangan kemiskinan yang pelaksanaannya terkait pencapaian target sektor tertentu. Pelaksanaan program-program ini di tingkat komunitas mengacu pada kerangka kebijakan PNPM Mandiri.



**Table 2.1 program pembangunan desa**



**D. Table 2.2 Kerangka Berpikir**

