**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. Latar Belakang

Perencanaan dan implementasi pembangunan di Indonesia dengan paradigma pendekatan *top down* (sentralistik) yang dilakukan pada masa orde baru, berdampak pada rendahnya peningkatan pembangunan di perdesaan. Hal ini disebabkan karena pola pendekatan pembangunan sektoral yang tidak melihat keuntungan komparatif dari masing masing perdesaan . Hal inilah yang kemudian menyebabkan perubahan dan dievaluasinya secara bertahap pendekaatan pembangunan yang berbasis desa dengan system *bottom up* sejak di mulai reformasi pda tahun 1998, perubahan tersebut di tandai dengan Undang Undang Otonomi Daerah yang diterbitkan pada tahun 1999 yang kemudian diaplikasikan pada tahun 2001.

Perubahan dari paradigma sentralistik dalam otonomi daerah tersebut tidak serta mertahilang, namun secara berangsur-angsur mulai beralih pola ke arah *bottom up development.* Oleh karena itu peluang pembangunan wilayah secara nonstruktural, berdasarkan inisiatif lokalmulai bertumbuh dan dikelola oleh masyarakat tanpa memiliki keterikatan struktural administratif terhadap hirarkipemerintah pusat.

Sistem pengembangan infrastruktur di seluruh kawasan perdesaan Indonesia, sebelum otonomi daerah yang dilaksanakan secara *top down*, dijabarkan dengan mengembangkan kebijakan berbasis wilayah administratif maupun pembentukan wilayah kawasan ekonomi serta kawasan berikat yang ditujukan untuk mengembangkan sistem ekonomi perdesaan yang sentralistik. Hal yang sama juga dilakukan dalam pembentukan kawasan khusus yang mengutamakan landasan kepentingan nasional yang mencerminkan karakteristik pendekatan regionalisasi sentralistik, dalam hal ini aspek pengambilan keputusan dilaksanankan secara *top down* (Abdurrahman, 2005). Paradigma lama dimana pembangunan infrastruktur tidak melibatkan masyarakat secara aktif sejak awal, telah memberikan anggapan bahwa infrastruktur yang dibangun adalah “hadiah pemerintah”, sehingga tidak tumbuhnya rasa memiliki masyarakat terhadap infrastruktur yang telah dibangun. Kondisi ini membentuk mental masyarakat yang kurang perhatian terhadap usaha memelihara dan mengembangkan prasarana lingkungannya apalagi berfikir akan orientasi pembangunan berkelanjutan.

Secara Ideal konsep pembangunan perdesaan mempunyai peran yang sangat penting dalam pembangunan nasional dan daerah karena di dalamnya terkandung unsur pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, sebagaimana amanah Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia, termasuk pemenuhan kebutuhan dasar terutama infrastruktur masyarakat yang bermukim di perdesaan. Perhatian ke arah pemerataan hasil-hasil pembangunan tersebut khususnya untuk masyarakat perdesaan menjadi sangat penting karena beberapa alasan : (1) lebih dari 60 % masyarakat bertempat tinggal di perdesaan; (2) bagian terbesar masyarakat miskin berada di perdesaan, kemiskinan di perdesaan dapat menimbulkan berbagai kerawanan sosial maupun kerawanan terhadap pengalokasian sumber daya alam dan berdampak pada perusakan lingkungan , yang pada akhirnya dapat memicu ketidakstabilan dan menciptakan gangguan terhadap pembangunan itu sendiri.

Banyak faktor yang membuat ketertinggalan perekonomian perdesaan dibandingkan dengan perkotaan. Secara singkat (Evers,1998) mengungkapkan dua sebab : Pertama, konteks struktural yang merunjuk pada kebijakan pembangunan (ekonomi & politik) yang lebih mengutamakan pembangunan perkotaan ketimbang perdesaan. Kedua, konteks kultural dikaitkan dengan stigma bahwa masyarakat perdesaan itu masih tertinggal dan memiliki keterbatasan informasi, karena itulah wajar kalau pendapatan mereka menjadi rendah.

Dalam konteks struktural tersebut, (Wiradi,1989) dan (Hayami Kikuchi,1990) mengungkapkan bahwa salah satu sebab rendahnya pendapatan penduduk perdesaan adalah karena keterbatasan akses modal, informasi dan teknologi serta yang paling utama adalah akses infrastruktur atau sarana dan prasarana. Keterbatasan prasarana, terutama transportasi sebagai penunjang utama kegiatan ekonomi, telah menghasilkan kesenjangan dalam standar kehidupan dan kesempatan dalam peningkatan perekonomian antara perdesaan dengan perkotaan. Ini akan berimplikasi pada rendahnya produktivitas ekonomi perdesaan.

Ketimpangan pembangunan khususnya di pedesaan, termasuk di dalamnya pembangunan prasarana dan sarana infrastruktur dasar perdesaan, tidak terlepas dari implementasi kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dengan negara sebagai aktor utama (Chamber,1990) menyebutnya sebagai kebijakan pembangunan yang bersifat *betting strong policy* dengan strategi *state centered development.* Dalam konteks ini negara menjadi inisiator, pelaksana, sekaligus pengawas dari keseluruhan pembangunan. Melalui aparat birokrasi sebagai kepanjangan tangan pemerintah, hampir semua proses pembangunan baik yang sifatnya fisik maupun non fisik ditentukan, diarahkan dan didorong oleh mereka. Model pembangunan yang *top down* ini tidak saja telah menciptakan ketergantungan masyarakat kepada negara, lebih dari itu telah mematikan inisiatif dan partisipasi masyarakat. Masyarakat menjadi pasif sekaligus sebagai obyek pembangunan, dalam konteks ini pendekatan *development for the people* lebih mengedepan ketimbang *development of the people.*

Upaya mengentaskan kemiskinan sesuai dengan program Bank Dunia dalam *World Development Report* (2000) dilakukan melalui tiga strategi pengentasan kemiskinan antara lain: Pertama, memperluas kesempatan (*promoting opportunity*) kegiatan ekonomi masyarakat miskin. Kedua, memperlancar proses pemberdayaan (*facilitating empowerment)* dengan pengembangan kelembagaan untuk masyarakat miskin dengan penghapusan hambatan sosial bagi pengentasan kemiskinan. Ketiga, memperluas dan memperdalam jaring pengaman (*enhancing security*) agar masyarakat miskin memiliki kemampuan dalam pengelolaan risiko efek negatif dari penguatan kebijakan stabilitasi makroekonomi.

Baiquni (2006), konsep dasar pemanfaatan sumberdaya sebagai langkah untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk di perdesaan. Pertama memerlukan peran serta aktor lokal untuk memanfaatkan sumberdaya perdesaan secara berkelanjutan. Kedua peningkatan produktivitas melalui perbaikan regenerasi sumberdaya perdesaan. Ketiga meningkatkan kesejahteraan yang berkeadilan. Keempat peningkatan kualitas hidup dan pengetahuan lokal. Kelima memperhatikan kemampuan daya dukung sumberdaya perdesaan yang berkelanjutan. Mewujudkan kesejahteraan penduduk perdesaan dengan memanfaatkan sumberdaya perdesaan menyangkut tiga pilar yakni; Pertama, pengelolaan sumberdaya perdesaan yang berkelanjutan dalam mendukung kehidupan penduduk di perdesaan. Kedua, pemanfaatan sumberdaya perdesaan untuk memperkuat sosial ekonomi penduduk perdesaan melalui pemberdayaan masyarakat perdesaan dan institusi terkait. Ketiga, pemahaman tentang permasalahan dan potensi sumberdaya perdesaan.

Schoemaker dalam Baiquni (2006) mengemukakan strategi pembangunan perlu dikaitkan dengan faktor sosial kultural dalam pemanfaatan sumberdaya perdesaan dengan memperhatikan kemampuan masyarakat dan kemampuan daya dukung sumberdaya alam dan lingkungan. Pada penelitian tersebut diangkat mengenai profil kegiatan perempuan miskin, akses dan kontrol perempuan miskin terhadap pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan perdesaan. Sejak tahun 1990-an ketika Persatuan Bangsa Bangsa (PBB) (1991) mencanangkan dasawarsa pembangunan II, arah, prinsip, model dan pendekatan pembangunan bergeser menjadi lebih berpihak pada masyarakat. Melalui pendekatan pembangunan yang mengacu pada *broad based participatory*, pembangunan yang diterapkan lebih menempatkan masyarakat sebagai subjek atau pelaku utama pembangunan, dengan model *people centered development*, pelaksanaan pembangunan didorong dengan lebih mendasarkan pada inisiatif dan partisipasi masyarakat.

Budimanta (2005) menyatakan bahwa pembangunan berkelanjutan yang berbasis pembangunan masyarakat dan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan yang lestari adalah suatu cara pandang mengenai kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terencana dalam kerangka peningkatan kesejahteraan, kualitas kehidupan dan lingkungan, tanpa mengurangi akses terhadap sumber daya dan kesempatan kepada generasi yang akan datang untuk menikmati dan memanfaatkannya, dalam proses pembangunan berkelanjutan terdapat proses perubahan yang terencana, yang didalamnya terdapat eksploitasi sumberdaya, arah investasi orientasi pengembangan teknologi, dan perubahan kelembagaan yang kesemuanya ini dalam keadaan yang selaras, serta meningkatkan potensi masa kini dan masa depan untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Pembangunan berkelanjutan tidak hanya berkonsentrasi pada isu-isu lingkungan. Lebih luas dari itu, pembangunan berkelanjutan mencakup tiga lingkup kebijakan: pembangunan ekonomi, pembangunan sosial dan perlindungan lingkungan (selanjutnya disebut 3 Pilar Pembangunan berkelanjutan). Dokumen-dokumen PBB, terutama dokumen hasil *World Summit* 2005 menyebut ketiga pilar tersebut saling terkait dan merupakan pilar pendorong bagi pembangunan berkelanjutan. Idealnya, ketiga hal tersebut dapat berjalan bersama-sama dan menjadi focus pendorong dalam pembangunan berkelanjutan. (WCED 1997)

Berdasarkan konsep pembangunan berkelanjutan tersebut, maka indikator pembangunan berkelanjutan tidak akan terlepas dari aspek-aspek tersebut diatas, yaitu aspek ekonomi, ekologi/lingkungan, sosial, politik, dan budaya. Sejalan dengan pemikiran tersebut, Djajadiningrat (2005) menyatakan bahwa dalam pembangunan yang berkelanjutan terdapat aspek keberlanjutan yang perlu diperhatikan, yaitu keberlanjutan ekologis, ekonomi; Sosial dan Budaya; serta keberlanjutan Politik dan Pertahanan Keamanan.

Budimanta (2005) menyatakan, untuk suatu proses pembangunan berkelanjutan, maka perlu diperhatikan hal hal sebagai berikut yaitu: pertama, cara berpikir yang integratif. Dalam konteks ini, pembangunan haruslah melihat keterkaitan fungsional dari kompleksitas antara sistem alam, sistem sosial dan manusia di dalam merencanakan, mengorganisasikan maupun melaksanakan pembangunan tersebut; kedua Pembangunan berkelanjutan harus dilihat dalam perspektif jangka panjang. Hingga saat ini yang banyak mendominasi pemikiran para pengambil keputusan dalam pembangunan adalah kerangka pikir jangka pendek, yang ingin cepat mendapatkan hasil dari proses pembangunan yang dilaksanakan; Ketiga, Mempertimbangkan keanekaragaman hayati, untuk memastikan bahwa sumberdaya alam selalu tersedia secara berkelanjutan untuk masa kini dan masa mendatang. Yang tak kalah pentingnya adalah juga pengakuan dan perawatan keanekaragaman budaya yang akan mendorong perlakukan yang merata terhadap berbagai tradisi masyarakat sehingga dapat lebih dimengerti oleh masyarakat; Keempat, Distribusi keadilan sosial ekonomi. Dalam konteks ini dapat dikatakan pembangunan berkelanjutan menjamin adanya pemerataan dan keadilan sosial yang ditandai dengan meratanya sumber daya lahan dan faktor produksi yang lain, lebih meratanya akses peran dan kesempatan kepada setiap warga masyarakat, serta lebih adilnya distribusi kesejahteraan melalui pemerataan ekonomi.

Diperlukan upaya menggeser paradigma pembangunan yang bertumpu pada peran pemerintah semata (*state centre*) ke arah paradigma pembangunan masyarakat (*people centre*). Dalam kerangka tersebut partisipasi masyarakat diletakkan sebagai tolak ukur efektifitas pelaksanaan sekaligus sebagai indikator keberhasilan pembangunan.

Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, pada Bab XI Peran Masyarakat, pada Pasal 70 menyebutkan : hak dan kesempatan yang seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dimana peran yang diharapkan dapat berupa pengawasan sosial, pemberian saran pendapat, usul, keberatan, pengaduan; dan/atau penyampaian informasi dan/atau laporan. Peran masyarakat untuk : (a) meningkatkan kepedulian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; (b) meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat, dan kemitraan; (c) menumbuh kembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat; (d) menumbuh kembangkan ketanggap segeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial; dan (e) mengembangkan dan menjaga budaya dan kearifan lokal dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Efektifitas pelaksanaan pembangunan, dapat dioptimalkan dengan mendorong pelibatan/partisipasi masyarakat secara luas. *inner resources approach.* Pola ini menekankan pentingnya merangsang masyarakat untuk mampu menyalurkan dan mengidentifikasi keinginan-keinginan dan kebutuhan-kebutuhannya serta bekerja secara kooperatif dengan pemerintah dan badan-badan lain untuk mencapai kepuasan bagi mereka. Pola ini mendidik masyarakat menjadi *concern* akan pemenuhan dan pemecahan masalah-masalah yang mereka hadapi dengan menggunakan potensi yang mereka miliki (Ross 1987 : 77-78).

Oleh karena itu, pendekatan pemberdayaan merupakan solusi yang efektif sebagai upaya untuk mendorong implementasi pembangunan berkelanjutan dengan menempatkan masyarakat sebagai subyek dalam penyelenggaraan program pembangunan melalui proses pemberdayaan dan pembangunan partisipatif. Pemberdayaan dalam konteksnya merupakan upaya merubah perilaku masyarakat yang sesuai dengan teori ajzen II yang mengedepankan aspek perilaku masyarakat , perubahan perilaku masyarakat itu dipengaruhi oleh beberapa aspek diantaranya aspek peningkatan pengetahuan , perubahan sikap masyarakat kearah positif, pemberian motivasi , dan perubahan perilaku, yang mengarah meningkatnya kemampuan masyarakat dalam melakukan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan ( Ajzen 1991) . Konsep pemberdayaan juga melingkupi usaha untuk merubah pengetahuan masyarakat melalui pendidikan baik secara formal maupun informal yang mengarah untuk dapat menciptakan kemampuan masyarakat untuk dapat berinovasi dan kreatif dalam melakukan pembangunan di dalam daerahnya .

Upaya nyata yang dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum melalui Direktorat Jenderal Cipta Karya dengan melaksanakan kegiatan untuk mendukung penanggulangan kemiskinan di wilayah perdesaan antara lain Program Konpensasi Pengurangan Subsidi-Bahan Bakar Minyak di bidang Infrastruktur Perdesaan (PKPS-BBM IP) pada tahun 2005, Rural Infrastructure Support (RISP) pada tahun 2006 serta Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan (PPIP) yang telah dimulai sejak tahun 2007 sampai dengan Tahun 2015.

Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan atau yang lebih dikenal sebagai PPIP bertujuan menciptakan dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat, baik secara individu maupun kelompok sehingga mampu memecahkan berbagai permasalahan terkait kemiskinan dan ketertinggalan yang ada di desanya. Oleh karena itu penelitian ini mengetahui dampak kebijakan tersebut dapat mengubah pola perilaku ( dalam konteks ini partisipasi ) masyarakat dalam membangun paradigma pembangunan infrastuktur perdesaan di Sulawesi Selatan.

Berdasarkan uraian yang dikemukakan sebelumnya, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“**Model Sistem Pemberdayaan Masyarakat Melalui Pembangunan Infrastuktur Pedesaan di Sulawesi Selatan (Studi Kasus : Program Pembangunan Infrastuktur Pedesaan)**”**

Penanganan desa sasaran di Provinsi Sulawesi Selatan cukup banyak serta pemberdayaan masyarakat pada tahapan perencanaan, pelaksanaan serta pemeliharaan infrastruktur telah dilakukan, namun perubahan perilaku masyarakat dalam upaya memelihara dan mengembangkan infrastruktur yang dimiliki belum optimal. Sehingga diperlukan penelitian untuk mengevaluasi dan menyempurnakan model pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan melalui program pembangunan Infrastruktur Perdesaan.

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan Identifikasi Masalah di atas maka dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut : Bagaimana model pemberdayaan masyarakat yang mampu mengakomodir kebutuhan dan kemampuan masyarakat perdesaan khususnya di Sulawesi Selatan. Untuk menjawab rumusan masalah ini maka penelitian akan difokuskan pada:

1. Bagaimana gambaran model pemberdayaan masyarakat yang dikembangkan berdasarkan pelaksanaan program pembangunan infrastruktur perdesaan (PPIP) yang dimana ditemukan bahwa pengetahuan masyarakat, kearifan local, sikap masyarakat, perilaku masyarakat dan pemberdayaan masyarakat berpengaruh terhadap pelaksanaan program pembangunan infrastruktur perdesaan (PPIP)
2. Bagaimana pengaruh pengetahuan masyarakat melalui sikap terhadap perilaku dan pemberdayaan baik secara langsung maupun tidak langsung
3. Bagaimana pengaruh antara kearifan local melalui sikap terhadap perilaku dan pemberdayaan masyarakat dalam pelaksanaan program pembangunan infrastruktur perdesaan (PPIP) baik secara langsung maupun tidak langsung
4. Bagaimanakah sikap dan motivasi masyarakat mempenmgaruhi perilaku dan pemberdayaan baik secara langsung maupun tidak langsung pelaksanaan program pembangunan infrastruktur perdesaan (PPIP)
5. Bagaimanakah motivasi mempengaruhi perilaku, pemberdayaan baik secara langsung maupun tidak langsung
6. Bagaimanakah pengaruh sikap dan motivasi mempengaruhi perilaku secara langsung dalam pelaksanaan program pembangunan infrastruktur perdesaan (PPIP)
7. Bagaimana model pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan infrastruktur perdesaan yang sesuai dengan kebutuhan dan upaya pelestarian Lingkungan.
8. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui gambaran model pemberdayaan masyarakat yang dikembangkan berdasarkan pelaksanaan program pembangunan infrastruktur perdesaan (PPIP) yang didasarkan pada pengetahuan masyarakat , kearifan local, sikap masyarakat, perilaku masyarakat dan pemberdayaan masyarakat terhadap pelaksanaan program pembangunan infrastruktur perdesaan (PPIP)
2. Menganalisis pengaruh pengetahuan masyarakat melalui sikap terhadap perilaku dan pemberdayaan baik secara langsung masupun tidak langsung
3. Menganalisis pengaruh antara kearifan lokal melalui sikap terhadap perilaku dan pemberdayaan masyarakat dalam pelaksanaan program pembangunan infrastruktur perdesaan (PPIP) baik secara langsung maupun tidak langsung
4. Menganalisis pengaruh sikap dan motivasi masyarakat terhadap perilaku dan pemberdayaan baik secara lansung maupun tidak langsung dalam pelaksanaan program pembangunan infrastruktur perdesaan (PPIP)
5. Menganalisis pengaruh motivasi terhadap perilaku, pemberdayaan baik secara langsung maupun tidak langsung
6. Menganalisis pengaruh sikap dan motivasi terhadap perilaku secara langsung dalam pelaksanaan program pembangunan infrastruktur perdesaan (PPIP)
7. Merancang model pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan infrastruktur perdesaan yang sesuai dengan kebutuhan dan upaya pelestarian lingkungan.
8. Manfaat Penelitian

Melalui hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada:

1. Kementerian Pekerjaan Umum dalam menyempurnakan model pemberdayaan masayarakat yang dilaksanakan melalui kegiatan Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan dengan berbagai pendekatan dalam upaya mengefektifkan upaya pembangunan di masyarakat perdesaan
2. Kementerian Desa Tertinggal dalam menyusun model pemberdayaan program bantuan dana kepada setiap desa yang dilandasi pendekatan pemberdayaan sehingga akan berdampak positif dan berhasil guna dalam meningkatkan kemampuan masyarakat perdesaan
3. Pemerintah Propinsi dan Kabupaten dalam melaksanakan mekanisme pemberdayaan masyarakat yang sesuai dengan kearifan lokal.
4. Berdasarkan aspek teoritis , penelitian ini akan menambah wawasan mengenai perubahan perilaku masyarakat dalam hal ini pemberdayaan sehingga dapat menjadi landasan teori yang kuat dalam penelitian penelitian selanjutnya .
5. Penelitian ini diharapkan untuk dapat melihat bagaimana pengaruh dari perilaku masyarakat khususnya di daerah perdesaan guna membangun konstruksi teori mengenai pemberdayaan masyarakat perdesaan.