

LAPORAN PENELITIAN

Studi Kualitatif Dampak PNPM- Perdesaan di Jawa Timur, Sumatra Barat, dan Sulawesi Tenggara

Muhammad Syukri

Sulton Mawardi

Akhmadi

LAPORAN PENELITIAN

**Studi Kualitatif Dampak PNPM-Perdesaan
di Provinsi Jawa Timur, Sumatra Barat,
dan Sulawesi Tenggara**

Muhammad Syukri

Sulton Mawardi

Akhmadi

EDITOR

Budhi Adrianto

Lembaga Penelitian SMERU

Jakarta

Juli 2013

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan Lembaga Penelitian SMERU.

Studi dalam publikasi ini sebagian besar menggunakan metode wawancara dan kelompok diskusi terfokus. Semua informasi terkait direkam dan disimpan di kantor SMERU.

Untuk mendapatkan informasi mengenai publikasi SMERU, mohon hubungi kami di nomor telepon 62-21-31936336, nomor faks 62-21-31930850, atau alamat sur-el smeru@smeru.or.id; atau kunjungi situs web www.smeru.or.id.

Studi Kualitatif Dampak PNPB-Perdesaan di Provinsi Jawa Timur, Sumatra Barat, dan Sulawesi Tenggara / Muhammad Syukri et al. -- Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2013.

xiv, 80 p. ; 30 cm. -- (Laporan Penelitian SMERU, Juli 2013)

ISBN 978-979-3872-89-6

1. PNPB-Perdesaan

I. SMERU

II Syukri, Muhammad

362.57 / DDC 22

TIM PENELITI

Peneliti SMERU

Muhammad Syukri

Sulton Mawardi

Akhmadi

Sirojudin Arif

Kartawijaya

Asep Kurniawan

Peneliti Lapangan

Jawa Timur:

Agung Tri Darmawanto, Amelia Nur Puspita, Ari Ratna, Dhany Septimawan Sutopo, Irmia Fitriyah, Joko Purnomo, Mila M. Jamhari, Nashirul Uman, Pantri Muthriana Erza Killian, Tasyhudi, Tri Susanti, Wiyarsanto

Sumatra Barat:

Nurus Shalihin Jamra, Testru Hendra, Abrar, Irsadunnas, Rezi Rahmazona, Fifi Erifawati, Lucky Zamzami, Firdaus, Devi Fitriani, Nofri Yani, Rozidateno Putri Hanida, Alfi Husni

Sulawesi Tenggara:

Alimin Tasi, Anita Rahman, Asyriani, Awaluddin Hamzah, Mia Ariana, Mastri Susilo, Muhammad Mukmin Fahimuddin, Rosmini, Sitti Hermin Taher, Supriadin, M. Syahadat, Hardiana Bansi

UCAPAN TERIMA KASIH

Kami mengucapkan terima kasih kepada John Voss, G. Kelik Agus Endarso, dan Lina Marliani dari Bank Dunia yang telah mendukung penelitian ini atas petunjuk teknis, komentar, dan saran berharga yang telah diberikan selama studi ini berlangsung.

Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada semua anggota masyarakat di seluruh wilayah sampel yang telah bersedia menjadi responden dan informan dan telah ikut ambil bagian dalam menyediakan informasi yang sangat berharga bagi penelitian ini. Terima kasih yang tulus juga kami sampaikan kepada para pelaksana PNPM yang mau menerima dan berdiskusi dengan tim peneliti di tengah kesibukan mereka. Kami juga sangat menghargai para camat, pemimpin puskesmas, aparat desa, dan kader posyandu yang telah sangat membantu para peneliti dan menyisihkan waktu mereka yang berharga sehingga memungkinkan kami untuk dapat bertemu dan berdiskusi dengan masyarakat. Penghargaan yang sebesar-besarnya juga kami berikan kepada aparat pemerintah daerah di tingkat kabupaten/kota dan kecamatan di wilayah studi yang telah berkenan memberikan izin kegiatan penelitian ini. Penghargaan yang tinggi juga kami berikan kepada para peneliti lokal atas dedikasi mereka terhadap penelitian ini dengan bekerja keras dalam segala keterbatasan yang ada.

ABSTRAK

Studi Kualitatif Dampak PNPM-Perdesaan di Jawa Timur, Sumatra Barat, dan Sulawesi Tenggara

Muhammad Syukri, Sulton Mawardi, dan Akhmadi

Studi ini bertujuan untuk melihat dampak dari PNPM Perdesaan terutama terhadap penurunan kemiskinan, partisipasi warga, dan akuntabilitas, transparansi, dan ketanggapan pemerintah di tingkat desa. Selain itu, studi ini juga memeriksa dampak PNPM-Perdesaan terhadap pemenuhan kebutuhan utama warga miskin di perdesaan serta sejauh mana pemberdayaan telah terjadi. Studi ini dilaksanakan di 18 desa di tiga provinsi, yaitu Jawa Timur, Sumatra Barat, dan Sulawesi Tenggara. Pada awalnya, studi ini didesain untuk membagi wilayah penelitian menjadi daerah perlakuan dan kontrol. Namun, karena pada tahun 2010, PNPM-perdesaan sudah meliputi semua kecamatan, tidak ada lagi daerah penelitian yang sepenuhnya bisa dijadikan wilayah kontrol. Secara metodologi, studi ini menggunakan panel kualitatif dan membandingkan hasil Studi Dampak PNPM 2010 dengan hasil Studi *Baseline* PNPM 2007. Secara umum, studi ini menemukan bahwa PNPM-Perdesaan sudah dijalankan dengan baik. Untuk program *open menu*, hampir semua desa memanfaatkannya untuk pembangunan infrastruktur. Namun, hanya sebagian kecil program SPP-PNPM betul-betul bisa dimanfaatkan oleh warga miskin. Terkait kemiskinan, terjadi penurunan kemiskinan dengan tingkat yang bervariasi di hampir semua wilayah penelitian. Hanya saja, untuk isu partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, ada perbedaan besar antara apa yang terjadi di dalam program dan di luar program. Partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas berjalan dengan sangat baik dalam pelaksanaan PNPM-Perdesaan. Namun, di luar PNPM, yaitu dalam pemerintahan desa atau dalam pelaksanaan program selain PNPM-Perdesaan, partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas tetap rendah. Selain itu, dilihat dari segi kesesuaian kebutuhan utama warga miskin dengan proyek yang disetujui dalam PNPM, di daerah penelitian hampir tidak ditemukan proyek PNPM yang bersesuaian dengan kebutuhan warga miskin. Hal ini dapat memberi indikasi bahwa pemberdayaan masyarakat miskin belum berjalan dengan baik dalam PNPM.

Kata kunci: PNPM-Perdesaan, dampak, kemiskinan, partisipasi, transparansi, akuntabilitas

DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH	ii
ABSTRAK	iii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR TABEL	v
DAFTAR GAMBAR	v
DAFTAR KOTAK	v
DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM	vi
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan Penelitian	1
1.3 Metodologi Penelitian	3
1.4 Daerah Penelitian	4
1.5 Karakteristik Daerah Penelitian	5
1.6 Tim Peneliti dan Jadwal Penelitian	8
1.7 Struktur Laporan	8
II. PELAKSANAAN PNPM-PERDESAAN DI DAERAH PENELITIAN	9
2.1 Gambaran Umum Program dan Pelaksanaannya	9
2.2 Kegiatan yang Dilaksanakan	11
2.3 Program Simpan Pinjam Perempuan (SPP)	12
2.4 Kelembagaan di Kecamatan dan Desa	15
2.5 Partisipasi Masyarakat	15
III. PEMERINTAHAN, PARTISIPASI, DAN TRANSPARANSI DI DESA	20
3.1 Arus Informasi dan Transparansi di Desa	20
3.2 Partisipasi dan Representasi dalam Pembuatan Kebijakan	22
3.3 Sistem Perwakilan	25
3.4 Keluhan, Konflik, dan Mekanisme Penyelesaiannya	27
3.5 Akuntabilitas dan Ketanggapan Pemerintah Desa	28
IV. DINAMIKA KEMISKINAN DI WILAYAH PENELITIAN	31
4.1 Kemiskinan dan Dinamikanya	31
4.2 Faktor-Faktor yang Berpengaruh terhadap Dinamika Kesejahteraan Warga	35
V. AKSES DAN KUALITAS LAYANAN UMUM DI DESA	45
5.1 Akses terhadap Pasar	45
5.2 Infrastruktur Jalan dan Perhubungan	46
5.3 Layanan Pendidikan	48
5.4 Layanan Kesehatan	50
5.5 Layanan Air Bersih	51
5.6 Administrasi	53
VI. KEBUTUHAN UTAMA DESA DAN PEMENUHANNYA	56
6.1 Prioritas Kebutuhan Desa	56
6.2 Pemenuhan Kebutuhan Utama	59
VII. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	69
7.1 Kesimpulan	69
7.2 Rekomendasi	70
DAFTAR ACUAN	72
LAMPIRAN	73

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Pertanyaan Penelitian	2
Tabel 2.	Kategori dan Jumlah Informan	3
Tabel 3.	Kategori Daerah Penelitian	4
Tabel 4.	Daerah Studi	4

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Alur tahapan PNPM-Perdesaan	10
-----------	-----------------------------	----

DAFTAR KOTAK

Kotak 1	Pencatutan Nama Orang Miskin dalam SPP	14
Kotak 2	Akuntabilitas di Desa Keramat	22
Kotak 3	<i>Elite Capture</i> (Dominasi Elite) dalam Program Bantuan Alat dan Mesin Pertanian (Alsintan)	30
Kotak 4	Tambang Rakyat dan Penurunan Kemiskinan di Sulawesi Tenggara	36
Kotak 5	Integrasi Perumusan Kebutuhan antara PNPM dan Musrenbang	59

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	Tabel A1. Kebutuhan Masyarakat dan Proyek PNPM di Wilayah Studi	74
Lampiran 2	Tabel A2. Frekuensi Kebutuhan di Desa Penelitian	77
Lampiran 3	Tabel A3. Dinamika Kemiskinan di Desa Penelitian	78
Lampiran 4	Tabel A4. Berbagai Organisasi/Kelompok di Desa Penelitian	79
Lampiran 5	Tabel A5. Pengambilan Keputusan di Desa Penelitian	80

DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

ADD	: Alokasi Dana Desa
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
BLT	: Bantuan Langsung Tunai
BMN	: Badan Musyawarah Nagari
BMT	: <i>baitul maal wa tamwil</i>
BPKB	: Bukti Pemilikan Kendaraan Bermotor
BOS	: Bantuan Operasional Sekolah
BPD	: Badan Permusyawaratan Desa
BPRN	: Badan Perwakilan Rakyat Nagari
FK	: fasilitator kecamatan
FGD	: <i>focus group discussion</i> (diskusi kelompok terfokus)
Gardu Taskin	: Gerakan Terpadu Pengentasan Masyarakat Miskin
Gerbangmas	: Gerakan Membangun Masyarakat Sehat
Jamkesda	: Jaminan Kesehatan Daerah
Jamkesmas	: Jaminan Kesehatan Masyarakat
JPD	: Jalan Poros Desa
JUT	: Jalan Usaha Tani
KAN	: <i>Karapatan</i> Adat Nagari
KK	: kepala keluarga/kartu keluarga
Kopwan	: Koperasi Wanita
KPMD	: kader pembangunan masyarakat desa
KTP	: kartu tanda penduduk
KUBE	: Kelompok Usaha Bersama
KUD	: Koperasi Unit Desa
LKMD	: Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
LPM	: Lembaga Pemberdayaan Masyarakat
LSM	: lembaga swadaya masyarakat
MAD	: musyawarah antardesa
MAN	: musyawarah antarnagari
musdes	: musyawarah desa
musjor	: musyawarah jorong
musrenbang	: musyawarah perencanaan pembangunan
musrenbangdes	: musyawarah perencanaan pembangunan desa
MTs	: madrasah sanawiah
NU	: Nahdatul Ulama
PAUD	: pendidikan anak usia dini
Pamsimas	: Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat
PDAM	: Perusahaan Daerah Air Minum
perna	: peraturan nagari
PJOK	: penanggung jawab operasional kegiatan
PKH	: Program Keluarga Harapan
PKK	: Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga
PNPM	: Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
PNS	: pegawai negeri sipil
polindes	: pondok bersalin desa
posyandu	: pos pelayanan terpadu
PPK	: Program Pengembangan Kecamatan

PU	: Pekerjaan Umum (Dinas)
puskesri	: pusat kesehatan nagari
puskesmas	: pusat kesehatan masyarakat
pustu	: puskesmas pembantu
PTO	: Petunjuk Teknis Operasional
RA	: raudatul atfal (TK Islam)
RAPBDes	: Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
Raskin	: Beras untuk Rumah Tangga Miskin
RT	: rukun tetangga
RTM	: rumah tangga miskin
RW	: rukun warga
SD	: sekolah dasar
SMA	: sekolah menengah atas
SMP	: sekolah menengah pertama
SPP	: Simpan Pinjam Perempuan
TK	: taman kanak-kanak
TKI	: tenaga kerja Indonesia
TPK	: tim pelaksana kegiatan
UEP-SP	: Usaha Ekonomi Produktif-Simpan Pinjam
UPK	: unit pelaksana kegiatan

RANGKUMAN EKSEKUTIF

Pendahuluan

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-Mandiri) adalah program penanggulangan kemiskinan yang diluncurkan oleh Pemerintah Indonesia pada 2007. Komponen terbesar dari program ini adalah untuk pemberdayaan masyarakat perdesaan. Mengikuti format program pendahulunya, yaitu Program Pengembangan Kecamatan (PPK), PNPM Mandiri mendorong partisipasi warga dalam setiap tahapan program. Berdasarkan kesepakatan warga, pemerintah desa selanjutnya mengajukan proposal kegiatan pembangunan ke tingkat kecamatan. Ketentuan program menyatakan bahwa dana *block grant* dialokasikan per kecamatan, untuk selanjutnya dikompetisikan oleh desa-desa yang ada di kecamatan tersebut berdasarkan prinsip urgensi dan kemanfaatan bagi warga miskin.

Untuk mengevaluasi dampak program tersebut, Lembaga Penelitian SMERU bekerja sama dengan PNPM Support Facility (PSF) melakukan studi evaluasi kualitatif. Secara umum, studi ini membandingkan kondisi terkini desa sampel dengan kondisi sebelum pelaksanaan program. Data tentang kondisi desa sebelum pelaksanaan program telah dikumpulkan melalui studi *baseline* (rona awal) pada 2007. Pengumpulan data dilakukan melalui diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*, atau FGD), wawancara mendalam, dan pengamatan terhadap kegiatan/hasil kegiatan PNPM-Perdesaan. Studi ini dilakukan di 18 desa di 9 kabupaten di 3 provinsi, yaitu Jawa Timur, Sumatra Barat, dan Sulawesi Tenggara. Mengikuti sampling studi *baseline*, lokasi studi dibagi menjadi tiga kategori, yaitu (i) desa/nagari yang telah berpartisipasi dalam Program Pengembangan Kecamatan Tahap II (PPK-II) sejak 2002 dan juga menerima PNPM pada 2007 (dalam laporan ini disebut K1); (ii) desa/nagari yang tidak berpartisipasi dalam PPK-II, tetapi menerima PNPM pada 2007 (dalam laporan ini disebut K2); dan (iii) desa/nagari yang tidak ikut PPK-II dan PNPM pada 2007, tetapi menerima PNPM pada 2009 (dalam laporan ini disebut K3), yaitu ketika pemerintah berkomitmen untuk mencakup semua kecamatan dalam pelaksanaan program. Secara keseluruhan studi ini dilakukan pada Maret–Oktober 2010.

Karakteristik Wilayah Studi

Semua desa sampel tergolong wilayah perdesaan yang mengandalkan pertanian sebagai mata pencaharian utama. Ada beberapa desa yang berada di dekat pantai, tetapi mayoritas penduduknya tetap bertani dan memelihara ternak. Selain bertani, sebagian warga bekerja di sektor perdagangan kecil seperti membuka warung atau kios, di sektor jasa seperti menjadi tukang ojek, buruh bangunan, atau bekerja sebagai buruh migran di luar negeri (TKI–tenaga kerja Indonesia). Dalam dua tahun terakhir, banyak warga desa di Kabupaten Bombana dan Konawe Selatan, Sulawesi Tenggara, bekerja di lokasi penambangan emas rakyat, baik sebagai penambang maupun sebagai penyedia barang dan jasa bagi para penambang.

Kondisi infrastruktur jalan di desa-desa sampel relatif beragam. Di Jawa Timur dan Sumatra Barat, kondisi sebagian besar jalan desa dan jalan dusun sudah bagus. Di Sulawesi Tenggara, ada banyak jalan, terutama jalan kabupaten atau bahkan jalan provinsi yang melewati desa sampel, yang kondisinya rusak parah. Sebagian besar jalan yang rusak telah mengalami perbaikan dalam tiga tahun terakhir, sebagian didanai PNPM. Namun, ketersediaan sarana transportasi umum masih menjadi kendala yang belum teratasi dan warga desa umumnya mengandalkan jasa ojek.

Di sektor pendidikan dasar dan kesehatan, sebagian besar desa sampel telah memiliki sarana yang cukup memadai. Hanya beberapa desa tertentu di Sulawesi Tenggara tidak memiliki SD sehingga anak-anak harus bersekolah di SD desa tetangga yang jaraknya cukup jauh. Sarana pendidikan lainnya, yakni pra-SD, SMP, dan SMA ke atas rata-rata tidak tersedia di desa yang bukan ibu kota kecamatan. Untuk sarana kesehatan, hanya di desa sampel Sulawesi Tenggara yang ketersediaannya masih sangat kurang. Di desa sampel lainnya, sarana kesehatan seperti polindes, pustu, dan posyandu relatif tersedia, tetapi kondisinya masih memerlukan peningkatan.

Dalam hal ketersediaan air bersih, secara umum masyarakat di desa sampel tidak menganggapnya sebagai masalah utama. Meskipun demikian, masih ada sebagian warga dusun atau RT tertentu yang masih sulit mengaksesnya. Masyarakat di desa sampel pada umumnya tidak mengalami kesulitan untuk mengakses sarana perekonomian seperti pasar.

Temuan Utama

1. Pelaksanaan PNPM-Perdesaan

Hampir semua desa memilih proyek infrastruktur untuk kategori program *open menu* (pilihan terbuka). Hanya satu desa (di Dharmasraya) mengajukan usulan kegiatan noninfrastruktur, yakni pelatihan pengembangan industri rumah tangga. Infrastruktur yang dibangun berupa jalan, jembatan, sistem irigasi, plengsengan, bangunan sekolah, dan posyandu. Kecenderungan terhadap proyek infrastruktur ini disebabkan (i) masih kurangnya ketersediaan infrastruktur di wilayah penelitian; (ii) PNPM dianggap sebagai program untuk masyarakat umum; (iii) warga ingin menetralisasi dampak negatif program bersasaran seperti Bantuan Langsung Tunai (BLT), Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin), Program Keluarga Harapan (PKH), dan Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas); dan (iv) adanya bias kelompok elite dan nonmiskin dalam pengambilan keputusan.

Program Simpan Pinjam Perempuan (SPP) dianggap memberikan manfaat yang besar dalam (i) mengembangkan usaha penerima, (ii) menambah kapasitas keuangan keluarga, dan (iii) menggeser keberadaan rentenir. Penerima program menggunakan dana SPP untuk mengembangkan usaha lama dan membina usaha baru. Pelaksana program memang mensyaratkan bahwa calon penerima harus sudah memiliki usaha terlebih dahulu. Sebagian kecil dana SPP digunakan untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga yang mendesak. Terutama di Ngawi, SPP juga dianggap berperan mengurangi ketergantungan warga pada rentenir karena SPP menawarkan bunga yang kompetitif dan prosedur yang tidak berbelit-belit bagi calon peminjam yang sudah memiliki usaha.

Akses rumah tangga miskin terhadap SPP dibatasi oleh pelaksana PNPM dengan cara menerapkan syarat yang berat karena pelaksana PNPM khawatir bahwa mereka tidak mampu mengembalikan pinjaman. Selain itu, terdapat kasus "pencatutan" nama warga miskin oleh orang-orang tertentu untuk mencairkan dana pinjaman, yakni dengan memasukkan nama-nama penduduk miskin ke dalam daftar anggota kelompok yang mengajukan proposal SPP. Namun, dana tersebut kemudian dimanfaatkan bukan oleh warga miskin, melainkan oleh warga lain yang justru tergolong tidak miskin.

Penyaluran dana SPP dianggap oleh sebagian besar pelaksana program di desa dan aparat desa sebagai bagian dari syarat untuk mendapatkan program *open menu*. Oleh karena itu, masyarakat berusaha mati-matian untuk merealisasikannya termasuk dengan cara

'mengakali' pelaksanaannya. Misalnya, banyak kelompok usaha yang mengajukan pinjaman SPP merupakan kelompok usaha instan yang dibentuk sekadar untuk mendapatkan pinjaman. Di banyak daerah, nama penduduk miskin dicatut untuk dimasukkan sebagai calon penerima SPP dan setelah dana turun, dana tersebut diberikan kepada warga nonmiskin. Namun, sebaliknya, di sebuah desa di Jawa Timur, pemuka masyarakat sengaja menolak SPP karena khawatir jika SPP dibagikan kepada warga, pengembaliannya akan macet dan membuat mereka tidak bisa mendapatkan program *open menu*.

Keterlibatan masyarakat desa dalam pengambilan keputusan terkait program *open menu* maupun SPP secara umum masih sebatas instrumental, yaitu sebatas memenuhi persyaratan formal program. Meningkatnya kehadiran warga dalam pertemuan-pertemuan PNPM tidak sepenuhnya mampu mengubah dominasi elite desa dalam proses pengambilan keputusan. Masyarakat, kelompok miskin pada khususnya, masih pasif dalam proses tersebut. Kondisi demikian terjadi akibat beberapa faktor seperti (i) hubungan kekerabatan, (ii) hubungan patronase, (iii) pihak elite desa belum sepenuhnya menerapkan asas demokrasi, dan (iv) sikap elite desa yang masih menempatkan diri sebagai pihak yang lebih superior daripada masyarakat kebanyakan. Keseluruhan faktor ini mengakibatkan tidak adanya posisi kesetaraan antara elite desa dan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

Meningkatnya partisipasi perempuan dalam proses perencanaan dan pelaksanaan PNPM belum bisa menghilangkan dominasi laki-laki. Dominasi laki-laki hanya berkurang pada forum yang khusus dibuat untuk perempuan, yaitu musyawarah penggalan gagasan perempuan yang akan menghasilkan usulan SPP serta satu usulan lain untuk program *open menu*. Namun, dalam pertemuan khusus itu, bukan berarti dominasi laki-laki tidak ada. Di beberapa desa sampel, keputusan final untuk usulan-usulan dari kelompok perempuan itu ditetapkan di tingkat desa. Di sini, yang mengambil keputusan adalah elite desa yang sebagian besarnya adalah laki-laki.

Di desa-desa sampel pada umumnya, tidak ada konflik serius yang terkait dengan pelaksanaan PNPM. Namun, di sebagian kecil desa sampel, pelaksanaan PNPM berpotensi dan bahkan sudah menimbulkan konflik, seperti konflik kepentingan antarjorong/dusun, antara pemerintah desa dan tim pelaksana kegiatan (TPK), antara TPK dan masyarakat, dan antara kelompok penduduk asli dan pendatang, serta konflik terkait pengadaan barang dan jasa. Selain terkait dengan kurangnya pemahaman terhadap program, dan oleh karenanya juga kurangnya sosialisasi, penyebab lain dari berbagai konflik tersebut adalah kurangnya koordinasi dengan atau pelibatan pihak yang relevan dalam pelaksanaan program. Di Sumatra Barat, karena satuan wilayah pelaksanaan program adalah jorong (atau dusun dalam sistem desa), wali nagari mengaku kurang dilibatkan sehingga tidak ada aktor yang bisa menjembatani kegiatan antarjorong. Kurang koordinasi juga menjadi penyebab munculnya konflik antara pemerintah desa dan TPK, sementara untuk kasus penduduk asli dan pendatang, potensi konflik dipicu oleh kecemburuan akibat ketimpangan, yaitu daerah transmigran lebih maju, sementara daerah penduduk asli relatif tertinggal, seperti yang terjadi di Dharmasraya. Karena dalam PNPM disyaratkan adanya swadaya masyarakat, sering kali desa yang mendapatkan program adalah desa transmigran. Hal itu terjadi karena jalan di desa transmigran luas dan para transmigran memiliki banyak tanah sehingga ketika mereka diminta swadaya dalam bentuk tanah, mereka tidak keberatan memberikannya. Sebaliknya, di desa penduduk asli jalannya sempit dan warga tidak mau memberikan tanahnya yang memang sempit sehingga mereka tidak mendapatkan program fisik PNPM.

Fasilitator kecamatan beranggapan bahwa beban kerja yang diberikan kepada mereka tidak berimbang dengan sumber daya yang ada. Ada fasilitator yang memiliki wilayah kerja kurang dari 10 desa, tetapi ada juga fasilitator yang memiliki tanggung jawab

memfasilitasi lebih dari 50 desa sebagaimana terjadi di salah satu kecamatan (bukan kecamatan sampel) di Kabupaten Agam, Sumatra Barat. Selain itu, fasilitator juga beranggapan bahwa beban kerja teknis dan administratif berupa penulisan laporan bulanan sangat memakan waktu sehingga tugas fasilitasi mereka tidak dapat dijalankan dengan maksimal.

Fasilitator kecamatan juga menganggap perlu adanya fasilitator khusus bagi pemberdayaan peminjam SPP. Alasannya, selain karena beban kerja mereka yang sangat banyak, juga karena tidak semua fasilitator pemberdayaan di kecamatan memiliki keahlian terkait pemberdayaan kredit mikro. Meskipun sudah ada fasilitator kredit mikro di tingkat kabupaten, peran mereka sebenarnya lebih dibutuhkan di tingkat kecamatan.

2. Pemerintahan, Partisipasi, dan Representasi dalam Pembuatan Kebijakan

Di sebagian besar desa sampel, pengambilan keputusan di tingkat desa umumnya hanya melibatkan elite desa, yakni perangkat desa dan tokoh-tokoh masyarakat. Elite desa dan sebagian besar masyarakat menilai mekanisme itu sudah mewakili masyarakat secara umum. Jika masyarakat umum hadir dalam proses tersebut, mereka pada umumnya hanya menjadi peserta pasif, yakni mendengarkan atau menyetujui keputusan elite desa. Sebagian warga, terutama kaum miskin, bahkan tidak mau hadir dalam pertemuan semacam itu karena merasa inferior. Selain itu, ketidakhadiran warga juga disebabkan oleh adanya sikap apatis, waktu pertemuan yang kurang sesuai dengan jadwal aktivitas warga, atau tidak mendapatkan undangan.

Dalam pengambilan keputusan di tingkat desa, perempuan sering kali hanya diwakili oleh lembaga-lembaga formal yang dianggap mewakili perempuan, seperti Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK) atau Bundo Kanduang, yaitu kelengkapan struktur pemerintahan nagari yang isinya adalah para pemuka perempuan, di Sumatra Barat. Akibatnya, proporsi keterwakilan perempuan selalu jauh lebih rendah dibandingkan laki-laki. Meskipun demikian, dibandingkan dengan kondisi delapan atau tiga tahun lalu, jumlah perempuan yang hadir dalam pengambilan keputusan desa secara umum mengalami peningkatan. Namun, peningkatan kehadiran perempuan tersebut tidak banyak berarti dalam mengubah dominasi laki-laki dalam proses pengambilan keputusan. Selain kalah secara jumlah, ada pandangan bahwa kepemimpinan adalah tanggung jawab laki-laki sehingga merekalah yang memutuskan, bukan perempuan.

Sistem perwakilan tidak berfungsi dengan baik, terlihat dari tiadanya mekanisme di tingkat RT/dusun untuk menyerap aspirasi warga atau menyampaikan berbagai hasil pertemuan di tingkat desa. Tidak adanya pertemuan untuk menyerap aspirasi warga terjadi karena para elite desa mengaku sudah mengetahui persoalan warga, bahkan mereka merasa jauh lebih tahu daripada warga sendiri sehingga pertemuan untuk menyerap aspirasi warga dianggap tidak perlu. Tidak adanya mekanisme untuk menyampaikan hasil pertemuan di tingkat desa kepada warga terjadi karena elite desa menganggap bahwa tidak semua keputusan dan informasi tersebut harus disampaikan kepada masyarakat, apalagi kalau hal itu menyangkut keuangan. Selain itu, penyebab lainnya adalah warga sendiri sangat jarang menanyakan informasi, keputusan, dan kegiatan di tingkat desa kepada aparat. Kalaupun ada informasi yang disampaikan kepada warga, biasanya hal itu dilakukan melalui pertemuan informal di desa seperti pada acara arisan, pengajian, dan halal bihalal.

Warga desa pada umumnya bersikap pasif terhadap berbagai informasi tentang pembangunan, kecuali informasi menyangkut program bantuan langsung seperti Raskin dan BLT. Di tingkat desa atau dusun, informasi tentang pembangunan biasanya disampaikan secara lisan dan berjenjang, yakni dari kepala desa ke kepala dusun/RW/RT dan

selanjutnya turun ke warga. Jenis informasi yang sampai kepada masyarakat umumnya adalah informasi tentang bentuk kegiatan dan pelaksanaannya, sementara informasi mengenai dana atau anggaran kegiatan suatu program jarang disampaikan kepada publik. Selain itu, informasi yang disampaikan pemerintah desa umumnya sering kali bersifat instruktif atau upaya memobilisasi warga, seperti pengumuman tentang pelaksanaan kerja bakti.

Jika ada hal-hal yang dirasa kurang memuaskan atau bermasalah, pada umumnya masyarakat tidak mengungkapkan keluhan atau ketidakpuasannya kepada pemerintah desa. Mereka hanya membicarakannya dengan sesama warga atau tokoh masyarakat. Hanya sedikit masyarakat yang mau dan berani menyampaikannya ke pemerintah desa. Kondisi ini dipengaruhi oleh beberapa hal seperti adanya perasaan segan/sungkan, takut kepada aparat desa, serta sikap apatis (karena keluhan yang pernah disampaikan tidak pernah ditanggapi).

Secara umum, model partisipasi yang diterapkan PNPM tidak berdampak signifikan terhadap pemerintahan (partisipasi, transparansi, akuntabilitas) di tingkat desa. Hal ini terlihat pada perbandingan antara desa yang telah menerima program PNPM sejak 2002, desa yang menerimanya pada 2007, dan desa yang baru menerimanya pada 2009. Hanya ada satu desa yang melaporkan adanya dampak PNPM terhadap kegiatan lain di luar PNPM. Di desa-desa lain, partisipasi atau transparansi sebagaimana diterapkan PNPM dianggap sebagai kekhususan PNPM yang tidak harus serta-merta diterapkan dalam program lain.

Tidak berdampaknya PNPM terhadap tata pemerintahan secara umum, antara lain, disebabkan oleh beberapa hal berikut: (i) besarnya dominasi elite serta kurangnya inisiatif warga sehingga membuat *status quo* selalu mapan; (ii) tidak adanya jaminan (insentif) bagi aparat maupun warga bahwa jika mereka menduplikasi mekanisme yang dijalankan PNPM pada kegiatan atau program di desa, mereka akan mendapatkan sesuatu, seperti proyek; dan (iii) ada indikasi kecenderungan warga dan aparat terhadap sikap normatif. Jika ketentuan program atau kegiatan tertentu tidak mensyaratkan partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, mereka pun tidak akan menuntutnya.

3. Kemiskinan dan Dinamikanya

Mayoritas desa sampel mengalami penurunan jumlah penduduk miskin dalam delapan atau tiga tahun terakhir dengan laju penurunan yang berbeda antardesa. Beberapa faktor yang menyebabkan penurunan kemiskinan adalah (i) adanya lapangan kerja baru atau perluasan kesempatan kerja seperti eksploitasi tambang emas oleh rakyat di Kabupaten Bombana, Sulawesi Tenggara; (ii) adanya kesempatan untuk menjadi buruh migran; (iii) pemekaran daerah yang menciptakan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru; dan (iv) pembukaan pabrik/perkebunan baru di lingkungan komunitas. Selain itu, penurunan kemiskinan juga disebabkan oleh peningkatan harga komoditas perkebunan seperti terjadi di Sumatra Barat dan harga hasil tangkapan laut seperti di Sulawesi Tenggara. Faktor lain yang lebih umum adalah semakin membaiknya infrastruktur jalan perdesaan, meningkatnya produktivitas pertanian, serta kontribusi berbagai bantuan pemerintah. Dalam hal ini, peran PNPM sebagian besar bersifat tidak langsung, yaitu dengan menyediakan infrastruktur umum, seperti jalan dan jembatan, serta infrastruktur pertanian, seperti sistem irigasi dan jalan usaha tani.

Peningkatan jumlah penduduk miskin terjadi di dua desa di Jawa Timur. Hal ini disebabkan terutama oleh penurunan produktivitas tangkapan ikan akibat degradasi lingkungan (pencemaran laut akibat limbah industri) serta penurunan partisipasi tenaga kerja akibat mekanisasi industri. Untuk dua kasus ini, tidak ditemukan ada usaha untuk memanfaatkan PNPM sebagai instrumen untuk memecahkan masalah tersebut.

Warga desa menghubungkan ciri-ciri kemiskinan terutama dengan aspek-aspek yang terkait dengan kepemilikan aset, tingkat pemenuhan kebutuhan sehari-hari (termasuk pendidikan dan kesehatan), dan jenis pekerjaan. Misalnya, minimnya kepemilikan aset atau tidak adanya pekerjaan tetap merupakan faktor-faktor utama yang menyebabkan kemiskinan. Ciri-ciri ini tidak mengalami perubahan berarti dalam kurun waktu delapan atau tiga tahun terakhir.

Penentu dinamika kemiskinan adalah faktor ekonomi, sosial, kelembagaan masyarakat dan pemerintahan, keberpihakan pemerintah, dan penetapan sasaran program. Faktor ekonomi seperti naik turunnya harga komoditas pertanian/perkebunan/ nelayan maupun harga kebutuhan pokok serta berbagai bantuan pemerintah memiliki peran terbesar dalam kasus sebagian rumah tangga miskin yang kondisi kesejahterannya naik turun dalam delapan tahun terakhir.

Keadaan tetap miskin kelompok masyarakat miskin secara umum disebabkan oleh tidak adanya kemampuan dan modal untuk meningkatkan taraf kehidupannya. Secara lebih spesifik, hal itu disebabkan oleh (i) keterbatasan lapangan kerja alternatif selain pekerjaan yang telah mereka geluti, yaitu bertani; (ii) kualitas sumber daya manusia yang rata-rata di bawah SMP dan hanya memiliki keahlian tradisional (bertani, nelayan, atau bertukang); dan (iii) kekurangan modal, terutama modal uang. Khusus untuk modal, meski sudah terdapat banyak bantuan pinjaman modal, bantuan yang dibutuhkan warga miskin adalah bantuan yang tidak harus dikembalikan, alias bantuan langsung tunai. Faktor lain yang juga penting menurut warga adalah sikap mental yang tidak berorientasi pada kemajuan tetapi merasa cukup dengan apa yang sudah ada, faktor usia yang sudah lanjut sehingga tidak bisa lagi produktif secara ekonomi, status janda yang tidak mandiri secara ekonomi (tidak memiliki pekerjaan sendiri), dan kenaikan biaya hidup.

Program-program penanggulangan kemiskinan, terutama yang bersasaran khusus seperti BLT, Jamkesmas, atau Raskin, memiliki pengaruh yang signifikan dalam membantu warga miskin untuk tidak menjadi semakin miskin. Dana BLT, kartu Jamkesmas, serta subsidi beras Raskin dianggap masyarakat miskin bisa meringankan kebutuhan utama mereka terkait kebutuhan uang tunai untuk kebutuhan mendesak, biaya berobat, serta kebutuhan pangan. Tiga program ini selalu menempati urutan tiga besar untuk program pemerintah yang dianggap paling bermanfaat bagi masyarakat miskin. Sayangnya, penentuan RTM maupun penerima program menjadi domain petugas/elite desa tanpa ada ruang bagi warga lain untuk berpartisipasi dan/atau transparansi dalam penentuannya.

PNPM khususnya dinilai tidak banyak berperan secara langsung dalam mengatasi kemiskinan. Ini terjadi, antara lain, karena pelaksana program menganggap program ini bukan sebagai program penanggulangan kemiskinan, melainkan program pembangunan desa pada umumnya. Akibatnya, kelompok miskin tidak dijadikan sebagai prioritas dalam pelaksanaan program. Hal itu terlihat dari perencanaan proyek yang tidak selalu mempertimbangkan manfaatnya bagi warga miskin, penargetan tenaga kerja dalam pelaksanaan proyek fisik PNPM yang tidak secara khusus menyasar warga miskin, atau keharusan swadaya bagi warga tanpa pengecualian bagi orang miskin.

4. Dinamika Akses dan Kualitas Layanan Publik

Sebagian besar desa sampel sudah memiliki beberapa fasilitas layanan umum untuk bidang pendidikan, kesehatan, air bersih, dan pasar. Hal ini berkontribusi terhadap peningkatan akses masyarakat ke layanan umum dalam kurun delapan atau tiga tahun terakhir.

Dalam hal ini, PNPM dinilai cukup membantu karena ikut menyediakan tambahan dan/atau perbaikan terhadap berbagai sarana tersebut, termasuk perbaikan infrastruktur jalan. Selain itu, peningkatan infrastruktur jalan yang difasilitasi oleh PNPM juga dinilai membantu meningkatkan ekonomi masyarakat. Meskipun demikian, di sebagian desa sampel, masih ada sebagian masyarakat yang masih mengalami kesulitan dalam mengakses fasilitas umum. Ini disebabkan, antara lain, oleh (i) ketersediaan sarana dan prasarana yang masih kurang, (ii) tidak adanya transportasi umum untuk menjangkaunya, dan (iii) tidak adanya layanan yang berkualitas serta memadai terutama dalam hal layanan kesehatan.

Secara umum masyarakat menilai bahwa kualitas pelayanan umum masih kurang baik. Di bidang kesehatan, sebagai contoh, warga pemegang kartu Jamkesmas merasa kurang diperhatikan dibandingkan dengan pasien umum. Di beberapa desa sampel, pelayanan administrasi kependudukan, terutama KTP dan KK, dianggap semakin sulit karena harus diurus sampai ke tingkat kabupaten.

5. Dinamika Kebutuhan dan Pemenuhannya

Di hampir semua desa sampel, kebutuhan utama warga miskin adalah lapangan kerja, bantuan modal, dan pelatihan keterampilan. Setelah itu menyusul kebutuhan beasiswa pendidikan, kesehatan gratis, dan infrastruktur penunjang mata pencaharian warga (seperti irigasi dan jalan usaha tani). Sebagian besar kebutuhan tersebut sudah pernah dicoba untuk dipenuhi, terutama oleh pemerintah dan juga kelompok masyarakat sendiri. Namun, berbagai usaha tersebut tidak pernah betul-betul bisa memenuhi kebutuhan warga, antara lain, karena (i) program yang ada tidak memadai untuk memenuhi kebutuhan warga; (ii) ada kondisi-kondisi sosial-budaya di desa seperti kecemburuan sosial dan bias elite atau kelompok nonmiskin; dan (iii) adanya penyimpangan atau kurangnya efektivitas pelaksanaan program yang mengurangi dampak program dalam memenuhi kebutuhan desa.

PNPM-Perdesaan jarang digunakan untuk memenuhi kebutuhan utama warga miskin. Program *open menu* PNPM lebih banyak diarahkan untuk pembangunan infrastruktur yang bersifat umum dan tidak bersentuhan dengan kepentingan utama warga miskin. Hal ini dikarenakan PNPM dipandang sebagai program pembangunan desa untuk kepentingan seluruh warga, bukan program untuk warga miskin. Program SPP bisa memenuhi sebagian kebutuhan modal, tetapi warga miskin kesulitan mengaksesnya karena ada syarat yang sulit dipenuhi warga miskin, yaitu syarat "produktif" yang di tingkat desa diterjemahkan sebagai memiliki usaha.

PNPM belum berhasil memberdayakan masyarakat desa sepenuhnya. Hal ini disebabkan (i) struktur kekuasaan di desa yang sangat timpang karena adanya dominasi elite desa sehingga warga miskin menjadi sangat termarginalkan; (ii) model pemberdayaan PNPM menjadi sangat mekanistik dalam pelaksanaannya: fasilitator hanya sekadar memastikan terlaksananya tahapan-tahapan program, tanpa ada usaha lebih jauh untuk "menyadarkan" dan "meningkatkan kapasitas" masyarakat terkait tujuan program untuk mendorong terciptanya tata pemerintahan yang baik (partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas) serta meningkatkan kemampuan ekonomi masyarakat dengan berbasiskan kemandirian; (iii) adanya kasus ketidaksesuaian antara mekanisme program dan karakteristik budaya lokal: PNPM mendorong partisipasi individual dalam kegiatan program maupun dalam penyelenggaraan pemerintahan desa/nagari, sementara budaya lokal seperti di Sumatra Barat mendorong representasi komunal dengan mengembalikan tradisi pemerintahan nagari; (iv) kurang efektifnya kerja fasilitator karena terlalu banyaknya pekerjaan teknis dan administratif; dan (v) sebagian fasilitator tidak berkualitas dan tidak berpengalaman, serta sering terjadinya rotasi wilayah bagi fasilitator dan tingginya pergantian fasilitator.

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada Agustus 2006, pemerintah meluncurkan sebuah payung program penanggulangan kemiskinan yang diberi nama Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-Mandiri). Di bawah payung program ini, terdapat berbagai jenis PNPM dan salah satu yang terbesar adalah PNPM-Perdesaan. Desain PNPM-Perdesaan ini didasarkan pada program pendahulunya, yaitu Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Program ini mulai diterapkan pada 2007 dan pada saat ini (2010), pelaksanaannya sudah mencakup 4.805 Kecamatan. Secara umum, tujuan PNPM adalah mengurangi kemiskinan, meningkatkan kerja sama antara masyarakat dan pemerintah daerah untuk meningkatkan efektivitas pengurangan kemiskinan, meningkatkan partisipasi warga masyarakat dalam proses pembangunan, meningkatkan kemampuan pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan umum, dan meningkatkan kapasitas lembaga-lembaga kemasyarakatan yang ada di daerah.

Setelah PNPM-Perdesaan dilaksanakan selama tiga tahun, Lembaga Penelitian SMERU bekerja sama dengan PNPM Support Facility (PSF) melakukan studi kualitatif untuk mengetahui kondisi terkini beserta perubahan-perubahan yang terjadi terkait dengan tujuan PNPM untuk mengurangi kemiskinan, meningkatkan partisipasi masyarakat, dan memperkuat kelembagaan pemerintah daerah. Untuk mengetahui lebih seksama perubahan-perubahan yang terjadi, hasil studi ini akan dibandingkan dengan hasil studi *baseline* PNPM-Perdesaan yang sudah dilaksanakan pada 2007. Dengan demikian, akan diketahui apa saja yang berubah, sejauh mana perubahan itu terjadi, dan apa yang menyebabkan terjadinya perubahan tersebut.

1.2 Tujuan Penelitian

Studi ini berusaha mendapatkan data tentang perubahan yang terjadi dari waktu ke waktu serta dampak yang ditimbulkan oleh PNPM-Perdesaan dengan cara membandingkannya dengan hasil studi *baseline* yang sudah dilakukan pada 2007. Oleh karena itu, studi ini akan mendatangi daerah sampel yang sama dengan daerah sampel studi *baseline* tersebut. Tujuan utama studi kualitatif evaluasi dampak PNPM-Perdesaan ini adalah

- a) mendokumentasikan kondisi terkini menyangkut prinsip dan tujuan PNPM-Perdesaan setelah program dilaksanakan selama dua tahun di wilayah *treatment*, atau perlakuan, dan kontrol;
- b) mendokumentasikan dan menganalisis perubahan yang terjadi dari waktu ke waktu serta menentukan apa kontribusi PNPM-Perdesaan terhadap perubahan tersebut; dan
- c) memahami penyebab dan faktor utama yang mengakibatkan perubahan itu dari waktu ke waktu dan mungkin juga memengaruhi pelaksanaan serta hasil dari program tersebut.

Lebih jauh, studi ini mendalami isu-isu yang terkait dengan kemiskinan, penargetan kemiskinan, akses terhadap pasar dan fasilitas umum, pemerintahan daerah, dan pemberdayaan sebagaimana diperlihatkan pada Tabel 1.

Tabel 1. Pertanyaan Penelitian

	Pertanyaan Penelitian	Topik-Topik yang Akan Diteliti
Kemiskinan dan penargetan kemiskinan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimanakah komunitas (desa/pemerintah) memahami kemiskinan, penyebabnya, dan solusinya? 2. Bagaimanakah perubahan kemiskinan dalam masyarakat dalam dua tahun terakhir ini? 3. Bagaimanakah komunitas (desa/pemerintah) menarget masyarakat miskin? 	<ul style="list-style-type: none"> - Pemahaman masyarakat (desa/pemerintah) tentang karakteristik rumah tangga miskin. - Pemahaman masyarakat (desa/pemerintah) tentang alasan mengapa rumah tangga miskin menjadi miskin. - Apakah faktor-faktor yang memengaruhi kemiskinan dalam masyarakat berubah dalam dua tahun terakhir ini? - Pemahaman masyarakat (desa/pemerintah) tentang cara keluar dari kemiskinan. - Penargetan kemiskinan di desa (yaitu untuk lokasi proyek dan penentuan penerima).
Pemerintahan, partisipasi, dan transparansi	<ol style="list-style-type: none"> 4. Bagaimanakah perubahan inklusivitas, transparansi, dan daya tanggap pemerintah desa dalam proses pengambilan keputusan dalam dua tahun terakhir ini? 5. Seberapa besarnya tuntutan warga terhadap partisipasi dan informasi dan bagaimanakah perubahannya dalam dua tahun terakhir ini? 	<ul style="list-style-type: none"> - Arus informasi di desa (ke atas/ke bawah). - Partisipasi masyarakat umum di desa dalam pengambilan keputusan, baik secara keseluruhan maupun dalam kegiatan PNPM-Perdesaan. - Kinerja sistem perwakilan (dusun/RT) dan pelaksanaan PNPM-Perdesaan. - Pemecahan masalah oleh pemerintah desa, termasuk mekanisme penanganan keluhan/resolusi konflik dalam PNPM-Perdesaan. - Ketanggapan pemerintah desa terhadap kebutuhan dan persoalan warga desa. - Harapan warga desa terhadap hasil partisipasi masyarakat versus pengambilan keputusan oleh perwakilan/pemerintah atau elite desa. - Perubahan persepsi warga desa terhadap pentingnya partisipasi dan akses terhadap informasi untuk memenuhi kebutuhan.
Pemberdayaan dan kebutuhan desa	<ol style="list-style-type: none"> 6. Bagaimanakah partisipasi dalam pengambilan keputusan dan akses terhadap informasi memengaruhi kemampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan mereka dan bagaimanakah perubahannya dalam dua tahun terakhir ini? 	<ul style="list-style-type: none"> - Prioritas kebutuhan desa (misalnya, infrastruktur atau layanan). - Strategi untuk memenuhi kebutuhan/menyelesaikan masalah. - Hasil dari berbagai kegiatan, termasuk pembangunan yang dikelola oleh masyarakat. - Pengalaman menerapkan berbagai strategi pemecahan masalah (keberhasilan dan kegagalan). - Alasan terbatasnya akses terhadap pelayanan (kesehatan, pendidikan, air bersih, administrasi) dan pasar. - Persepsi terhadap kualitas layanan (kesehatan, pendidikan, air bersih, administrasi). - Kondisi gotong royong di tingkat lingkungan, pada berbagai tingkatan di desa dan dalam kelompok-kelompok formal atau semiformal. - Peran dan tanggung jawab lembaga-lembaga kemasyarakatan versus pemerintah desa dalam pemecahan masalah.

1.3 Metodologi Penelitian

Studi evaluasi dampak ini adalah studi kualitatif yang berusaha membandingkan kondisi daerah perlakuan dengan kondisi daerah kontrol pada tiga potongan waktu, yaitu setahun yang lalu (2009), tiga tahun yang lalu (2007), dan delapan tahun yang lalu (2002). Tahun 2009 adalah ketika semua wilayah yang pada studi *baseline* dijadikan sebagai wilayah kontrol telah menerima program (menjadi wilayah perlakuan). Tahun 2007 adalah ketika studi *baseline* dilakukan dan 2002 adalah ketika PPK, sebagai pendahulu PNPM-Perdesaan, sudah berjalan efektif. Perbandingan wilayah perlakuan dengan bekas wilayah kontrol ini pada tiga potongan waktu tersebut adalah untuk melacak karakteristik perubahan yang terjadi terkait dengan lamanya program dilaksanakan. Semakin lama program berjalan diasumsikan kelembagaannya akan semakin kuat dan kemungkinan suksesnya juga akan semakin besar. Begitu pula sebaliknya.

Pengumpulan data dilakukan dengan empat metode, yaitu wawancara mendalam, diskusi kelompok terfokus (FGD), pengamatan terhadap proses atau hasil kegiatan PNPM, serta pengumpulan dokumen yang relevan. Wawancara mendalam dengan menggunakan pedoman wawancara dilakukan dengan informan kunci serta informan rumah tangga. Informan kunci terdiri atas aparat pemerintah yang terkait dengan pelaksanaan PNPM di kecamatan dan desa seperti camat atau penanggung jawab operasional kegiatan (PJOK), kepala desa, kepala urusan (kaur) pembangunan, atau kepala dusun; pelaksana PNPM seperti fasilitator kecamatan (FK) dan unit pelaksana kegiatan (UPK) di tingkat kecamatan, dan tim pelaksana kegiatan (TPK) dan Kader Pembangunan Masyarakat Desa (KPMD) di tingkat desa; tokoh masyarakat yang aktif di desa, baik laki-laki maupun perempuan; dan warga biasa yang terdiri atas warga miskin dan menengah/kaya, baik laki-laki maupun perempuan.

Selain itu, FGD dilaksanakan sebanyak lima kali di setiap desa. Seluruh FGD tersebut meliputi satu FGD dengan perwakilan masyarakat desa yang terdiri atas aparat serta tokoh masyarakat, dua FGD dengan warga miskin laki-laki dan perempuan secara terpisah, dan dua FGD dengan warga menengah/kaya laki-laki dan perempuan secara terpisah. Selain wawancara dan FGD, dilakukan pula pengamatan terhadap proses (jika ada saat di lapangan) atau hasil kegiatan PNPM. Terakhir, dilakukan pula pengumpulan berbagai dokumen yang relevan, baik sebelum maupun selama di lapangan.

Tabel 2. Kategori dan Jumlah Informan

Informan kunci untuk wawancara mendalam (di tingkat kecamatan dan desa)	Camat/PJOK	1
	Pelaksana kegiatan di tingkat kecamatan (FK/UPK)	1
	Kepala desa	1
	Aparat desa lainnya (kaur/kadus/RT)	2
	Tokoh masyarakat laki-laki	1
	Tokoh masyarakat perempuan	1
	Pelaksana/mantan pelaksana kegiatan di desa (TPK/KPMD)	1
	Total:	8
Informan warga desa (di tingkat desa)	Warga desa biasa laki-laki dari golongan miskin	1
	Warga desa biasa perempuan dari golongan miskin	1
	Warga desa biasa laki-laki dari golongan menengah/kaya	1
	Warga desa biasa perempuan dari golongan menengah/kaya	1
Total:	4	
Diskusi kelompok terfokus (di tingkat desa)	FGD dengan perwakilan masyarakat desa (aparat dan tokoh)	1
	FGD dengan warga miskin laki-laki	1
	FGD dengan warga miskin perempuan	1
	FGD dengan warga menengah/kaya laki-laki	1
	FGD dengan warga menengah/kaya perempuan	1
Total:	5	

1.4 Daerah Penelitian

Daerah penelitian untuk studi kualitatif evaluasi dampak PNPM-Perdesaan ini sama dengan daerah penelitian studi *baseline* PNPM-Perdesaan 2007, yaitu di tiga kabupaten di Jawa Timur, tiga kabupaten di Sumatra Barat, dan tiga kabupaten di Sulawesi Tenggara. Wilayah penelitian di tiga provinsi ini dibagi menjadi tiga kategori waktu, yaitu K1 sebagai daerah yang telah menerima perlakuan sejak 2002, K2 sebagai daerah yang telah menerima perlakuan sejak 2007, dan K3 sebagai daerah yang menerima perlakuan pada 2009.

Tabel 3. Kategori Daerah Penelitian

Kategori Lokasi	Provinsi			
	Jawa Timur	Sumatra Barat	Sulawesi Tenggara	
Pada PNPM 2007 , sebagai kecamatan perlakuan; sebelumnya telah menerima PPK 2 .	2 desa di 2 kecamatan	2 desa di 2 kecamatan	2 desa di 2 kecamatan	
Pada PNPM 2007 , sebagai kecamatan perlakuan; sebelumnya tidak menerima PPK 2 .	2 desa di 2 kecamatan	2 desa di 2 kecamatan	2 desa di 2 kecamatan	
Pada PNPM 2009 , sebagai kecamatan perlakuan; sebelumnya tidak menerima PPK 2 dan PNPM 2007 (daerah kontrol untuk evaluasi dampak).	2 desa di 2 kecamatan	2 desa di 2 kecamatan	2 desa di 2 kecamatan	

Daerah-daerah yang semula dijadikan sebagai wilayah kontrol, yaitu daerah yang tidak menerima PPK 2 dan PNPM 2007, sejak 2009 sudah menerima program sehingga dalam studi ini tidak ada lagi daerah yang bisa dikategorikan sebagai wilayah kontrol dalam pengertian yang sebenarnya. Oleh karena itu, analisis perbandingan perlakuan-kontrol tidak lagi bisa dilakukan secara saksama. Dalam kondisi seperti itu, yang dilakukan adalah analisis perubahan antarwaktu. Dengan melihat perubahan yang terjadi pada daerah dengan perbedaan waktu penerapan perlakuan, diharapkan bisa dilihat kontribusi PNPM-Perdesaan dalam perubahan tersebut. Lebih jauh, di setiap kecamatan dipilih dua desa dengan kategori kesejahteraan berbeda, yaitu desa miskin dan desa sedang/kaya. Lengkapnya daerah penelitian itu ditampilkan pada Tabel 4.

Tabel 4. Daerah Studi

Provinsi/ Kabupaten	Kecamatan	Desa/Kelurahan (Bukan Nama Sebenarnya)	Kategori
Jawa Timur			
Gresik	Bungah	Wetan	Kategori 2, desa miskin
	Kedamean	Kulon	Kategori 1, desa sedang
Lumajang	Tempursari	Lor	Kategori 1, desa miskin
	Rowokangkung	Kidul	Kategori 3, desa sedang
Ngawi	Sine	Jejeg	Kategori 3, desa miskin
	Paron	Ndoyong	Kategori 2, desa sedang
Sulawesi Tenggara			
Bombana	Rarowatu	Kenanga	Kategori 1, desa miskin
	Poleang Timur	Melati	Kategori 2, desa sedang

Konawe Utara	Sawa	Mawar	Kategori 3, desa miskin
	Asera	Kamboja	Kategori 1, desa sedang
Konawe Selatan	Moramo	Anggrek	Kategori 2, desa miskin
	Ranomeeto	Cempaka	Kategori 3, desa sedang
Sumatra Barat			
Dharmasraya	Koto Baru	Nagari ^a Gantuang	Kategori 2, desa miskin
	Sitiung	Nagari Rantau Jorong ^b Taruko	Kategori 1, desa sedang
Solok	IX Koto Sungai Lasi	Nagari Bukik Barisan	Kategori 1, desa miskin
	Gunung Talang	Nagari Darek	Kategori 3, desa sedang
Agam	Sungai Puar	Nagari Tanah Tinggi	Kategori 3, desa miskin
	Tilatang Kamang	Nagari Luhak Jorong Koto Tengah	Kategori 2, desa sedang

^aNagari = desa di Sumatra Barat.

^bJorong = dusun di Sumatra Barat.

Dari gambaran di atas, terlihat bahwa ada tiga perbandingan sekaligus yang akan dilakukan dalam studi ini, yaitu perbandingan perlakuan-kontrol, perbandingan antarwaktu K1, K2 dan K3, serta perbandingan daerah kaya dan daerah miskin. Dari perbandingan tiga dimensi ini, diharapkan bisa ditangkap kompleksitas persoalan dalam pelaksanaan dan efektivitas PNPM-Perdesaan.

1.5 Karakteristik Daerah Penelitian

1.5.1 Topografi dan Kependudukan

Desa-desanya yang menjadi daerah penelitian ini sepenuhnya sama dengan daerah penelitian studi *baseline* pada 2007. Oleh karena itu, informasi umum tentang karakteristik desa-desanya tersebut hampir sama dengan informasi *baseline* kecuali jika ada perubahan dalam tiga tahun terakhir. Untuk topografi wilayah penelitian, tidak ada perubahan berarti dibandingkan dengan tiga tahun lalu. Sebagian desa penelitian merupakan perdesaan-pedalaman dengan topografi yang sebagian berbukit dan sebagian lagi cukup datar. Sebagian kecil desa terletak di daerah pesisir seperti Desa Wetan, Kabupaten Gresik, serta sebagian daerah di Desa Mawar, Kabupaten Konawe Utara. Desa penelitian juga terbagi atas desa yang maju dan miskin. Desa yang maju biasanya sangat dekat ke perkotaan, atau paling tidak ke pusat pemerintahan, sehingga coraknya cukup urban seperti Jorong Koto Tengah, Nagari Luhak, Kabupaten Agam; Desa Cempaka, Kabupaten Konawe Selatan; dan Nagari Darek, Kabupaten Solok. Desa miskin biasanya terletak agak jauh dari kota atau pusat pemerintahan, kecuali Desa Kidul, Kabupaten Lumajang, yang cukup dekat dengan Kota Lumajang dan Desa Batu Palano, Kabupaten Agam, yang juga dekat ke Kota Bukittinggi meski cukup jauh ke pusat kabupaten. Beberapa desa berbatasan dengan hutan seperti Desa Lor, Kabupaten Lumajang, dan Desa Kenanga, Kabupaten Bombana. Terutama masyarakat Kenanga mengeluhkan wilayahnya yang terjepit oleh hutan lindung sehingga mengurangi lahan yang bisa mereka olah. Menurut mereka, akan sangat membantu jika hutan lindung itu sebagian dikelola oleh warga sehingga bisa mengurangi tekanan kemiskinan yang mereka hadapi.

Di Jawa Timur, Desa Ndoyong, Kabupaten Ngawi, memiliki wilayah yang paling luas, 87,78 km². Namun, jumlah penduduknya juga cukup banyak, yaitu mencapai 7.723 orang. Daerah sampel yang paling kecil adalah Desa Jejeg, Kabupaten Ngawi, yang hanya memiliki luas 21,64

km² dan jumlah penduduknya juga relatif kecil, hanya 1.296 orang. Desa yang memiliki penduduk dengan kepadatan tinggi adalah Nagari Gantuang, Kabupaten Dharmasraya (10.389 orang/17,40 km²), Desa Lor, Kabupaten Lumajang (8.762 orang/55,71 km²), dan Nagari Darek, Kabupaten Solok (8.017 orang/15,66 km²). Desa dengan kepadatan paling rendah adalah Desa Mawar, Kabupaten Konawe Utara (369 orang/20,00 km²).

Jarak desa-desa lokasi studi rata-rata cukup jauh dari ibu kota kabupaten, rata-rata lebih dari 20 km. Empat desa yang cukup dekat dengan ibu kota kabupaten adalah Nagari Darek, Kabupaten Solok (5 km), Desa Ndoyong, Kabupaten Ngawi (9 km), Desa Kidul, Kabupaten Lumajang (sekitar 8 km), dan Desa Kenanga, Kabupaten Bombana (17 km). Tiga desa yang paling jauh adalah Nagari Luhak Jorong Koto Tengah (80 km) dan Nagari Tanah Tinggi (65,7 km), keduanya di Kabupaten Agam, meski sangat dekat ke Kota Bukittinggi; dan Desa Kamboja, Kabupaten Konawe Utara (75 km). Selebihnya merupakan desa-desa yang berjarak antara 20–45 km dengan medan yang agak sulit karena berbukit atau jalan rusak.

Secara administratif, desa/nagari ini terbagi atas beberapa dukuh atau jorong (untuk Sumatra Barat), yakni antara dua sampai dengan lima dusun/jorong. Di Jawa Timur dan Sulawesi Tenggara, rata-rata jumlah dusun/dukuh untuk tiap desa adalah antara dua sampai dengan empat desa. Desa Jejeg, Kabupaten Ngawi, hanya memiliki dua dukuh/dusun, yaitu Dusun Sukomulyo dan Dusun Jejeg, sedangkan nagari rata-rata mempunyai jorong sebanyak tiga sampai dengan lima jorong.

1.5.2 Kondisi Sosial-ekonomi

Sebagian besar desa yang menjadi lokasi PNPM, baik di Jawa, Sumatra Barat maupun Sulawesi Tenggara, memiliki tipe desa pertanian, baik pertanian sawah (irigasi maupun tadah hujan), palawija, sayuran, maupun perkebunan dan hutan. Hanya Desa Wetan, Kabupaten Gresik, yang betul-betul merupakan desa pantai/pesisir. Di samping itu, sebagian wilayah Desa Kamboja, Kabupaten Konawe Utara, masuk kategori pesisir. Namun, hanya sebagian kecil penduduk di desa ini berprofesi sebagai nelayan. Mereka umumnya menjadi petani tambak.

Pada umumnya, pekerjaan penduduk desa di lokasi studi adalah petani—sebagai petani pemilik lahan, petani penggarap, atau buruh tani. Yang menonjol dan berbeda adalah gambaran di Nagari Luhak Jorong Koto Tengah, Kabupaten Agam, yang perekonomiannya juga ditopang oleh sektor nonpertanian dengan lebih dari 50 kepala keluarganya bekerja sebagai pegawai negeri sipil (PNS). Lebih dari 50% areal di desa studi PNPM merupakan lahan pertanian. Misalnya, lahan pertanian di Desa Kulon mencapai 62% dan bahkan di Nagari Darek mencapai 80%. Areal ini menghasilkan berbagai komoditas pertanian. Desa-desa di Jawa umumnya menghasilkan padi, tebu, sayuran, dan palawija. Desa-desa di Sumatra Barat dan Sulawesi Tenggara, selain menghasilkan padi, juga menghasilkan komoditas perkebunan seperti karet, kopi, jambu mete, coklat, kelapa sawit, dan kemiri, serta berbagai sayuran. Namun, sebagai daerah pertanian yang menghasilkan padi, desa-desa tersebut rata-rata hanya mengandalkan pengairan tadah hujan, setahun panen sekali yang diikuti tanaman palawija. Di luar sektor pertanian, hanya Desa Wetan, Kecamatan Bungah, Kabupaten Gresik, yang menghasilkan komoditas ikan laut dan hasil tambak.

Desa-desa di Sulawesi Tenggara lebih tertinggal sektor pertaniannya dibandingkan desa-desa di dua provinsi lainnya. Hal itu karena pertanian relatif baru bagi desa-desa di Sulawesi Tenggara. Desa-desa di Konawe Selatan atau Bombana baru mengenal pertanian sawah pada akhir 1970-an ketika transmigrasi begitu marak. Menurut pengakuan masyarakat, para transmigran inilah yang mengajarkan mereka bertani sawah. Desa-desa di Konawe Utara, di samping mengandalkan

pertanian, juga diuntungkan oleh perkebunan. Ada beberapa perkebunan besar di daerah ini yang memberi masyarakat setempat lapangan kerja alternatif. Masyarakat Kabupaten Bombana, bahkan masyarakat Sulawesi Tenggara pada umumnya, sejak pertengahan 2007, dan mencapai puncaknya pada 2008, diuntungkan oleh ditemukannya tambang emas yang dikelola oleh masyarakat. Sebagian warga lainnya berusaha menyediakan kebutuhan hidup dan kebutuhan pendukung lainnya bagi para penambang. Namun, pada 2009, pemerintah daerah melarang warga untuk menambang secara liar atau tanpa izin. Warga desa beranggapan bahwa ada lobi dari pengusaha kepada pemerintah daerah untuk menguasai tambang itu sehingga keluar larangan tersebut. Saat ini, hanya sebagian kecil warga yang masih berani melakukan penambangan tanpa izin.

Dari segi akses pasar, di hampir semua wilayah studi, tidak ada persoalan yang berarti. Di hampir semua desa, terdapat pasar, atau sekurang-kurangnya pasar kaget yang beroperasi seminggu sekali selama dua hingga tiga jam pada pagi hari. Desa yang paling jauh jangkauannya dari pasar adalah Nagari Rantau Jorong Taruko, Kabupaten Dharmasraya, yaitu sekitar 20 km, karena pasar lokal dan Koperasi Unit Desa (KUD) yang ada tidak efektif. Petani di nagari ini umumnya menjual hasil pertanian dan perkebunan mereka kepada tengkulak yang kemudian membawanya ke pasar.

1.5.3 Pemerintahan

Secara umum, terdapat tiga jenis lembaga di desa studi, yaitu lembaga pemerintahan desa/nagari, lembaga sosial keagamaan, dan lembaga bentukan program bantuan. Meskipun secara formal di tiap-tiap desa terdapat Badan Permusyawaratan Desa (BPD), lembaga ini tidak berfungsi secara optimal. Lembaga yang lebih dominan adalah lembaga pemerintahan desa/ nagari, dan lembaga keagamaan.

Desa-desanya di Jawa, terutama di Jawa Timur di mana tempat studi ini dilakukan, merupakan basis organisasi Nahdlatul Ulama (NU). Oleh sebab itu, organisasi yang berafiliasi dengan NU seperti Muslimat dan Fatayat sangat aktif dan berperan dalam kegiatan kemasyarakatan di desa-desanya tersebut. Di samping itu, organisasi dan kelompok informal seperti kelompok tani, kelompok arisan, kelompok tahlilan juga berfungsi dan banyak berkembang. Di lain pihak, organisasi kemasyarakatan yang banyak berfungsi di desa-desanya Sulawesi Tenggara merupakan organisasi yang berafiliasi dengan perangkat desa, seperti Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Karang Taruna, pos pelayanan terpadu (posyandu), kelompok tani, dan sebagainya. Organisasi kemasyarakatan yang berperan di Sumatra Barat kebanyakan merupakan kepanjangan dari lembaga adat/nagari.

Dalam bidang politik, selama beberapa tahun terakhir ini, desa-desanya di Jawa Timur, Sulawesi Tenggara, dan Sumatra Barat menunjukkan kondisi yang berbeda-beda. Di daerah penelitian di Jawa Timur, pada umumnya suksesi kepemimpinan pemerintahan desa berjalan meriah. Sebaliknya, di Sulawesi Tenggara, proses pemilihan kepala desa (pilkades) berjalan dingin dan biasa-biasa saja. Bahkan cenderung tidak banyak orang berminat mencalonkan diri untuk mengikuti pilkades. Hal ini, antara lain, karena sebagian besar masyarakatnya merupakan satu rumpun keluarga dengan ikatan kekerabatan yang masih kuat. Dalam kondisi seperti itu, persaingan memperebutkan jabatan dianggap kurang etis. Selain itu, lesunya pilkades di daerah ini juga karena kurangnya insentif sebagai kepala desa. Seorang kepala desa di Konawe Selatan mengatakan bahwa ekonominya tidak berjalan sejak jadi kepala desa. Kondisi berbeda terjadi di desa-desanya di Jawa di mana insentif sebagai kepala desa cukup besar. Di Kabupaten Lumajang, misalnya, seorang kepala desa bisa mendapatkan pemasukan sekitar 5 juta rupiah dalam sebulan dari gaji serta tanah bengkok (tanah milik desa yang menjadi hak pejabat desa terpilih).

Di Sumatra Barat, organisasi-organisasi adat begitu kuat dan berpengaruh sehingga di nagari yang menjadi lokasi studi, tidak tampak hiruk pikuk pemilihan wali nagari (kepala desa). Pemerintahan nagari di Sumatra Barat secara gamblang memperlihatkan model pemerintahan yang berbasis komunitarian dengan representasi kaum (kelompok keluarga dari beberapa tingkatan keturunan yang sama) yang sangat diperhitungkan. Sebuah desa di Kabupaten Agam telah merancang model representasi dalam pemerintahan desa dengan sistem satu kaum memiliki satu kursi dalam forum pengambilan keputusan dalam nagari. Setiap keputusan di tingkat nagari hanya bisa dianggap sah jika sudah disetujui oleh perwakilan kaum (biasanya diwakili oleh *mamak* kepala kaum) yang jumlahnya puluhan. Selain itu, batas wilayah sebuah nagari tidak ditetapkan berdasarkan administrasi teritorial pada umumnya, melainkan berdasarkan ketentuan adat.

1.6 Tim Peneliti dan Jadwal Penelitian

Studi ini dilaksanakan oleh peneliti Lembaga Penelitian SMERU yang dipimpin oleh Muhammad Syukri, dibantu oleh lima peneliti inti lainnya, yaitu Sul-ton Mawardi, Akhmadi, Sirojuddin Arif, Kartawijaya, dan Asep Kurniawan. Di masing-masing provinsi penelitian, peneliti SMERU dibantu oleh peneliti lapangan yang berjumlah 12 orang. Satu tim kecil yang terdiri atas satu peneliti inti dari SMERU dan dua peneliti lokal bertanggung jawab melakukan penelitian di satu desa.

Secara keseluruhan, studi ini berlangsung selama enam bulan, yaitu mulai Maret hingga September 2010. Persiapan studi dilaksanakan sejak Maret hingga pertengahan April 2010 yang kemudian dilanjutkan dengan kunjungan lapangan mulai dari 18 April sampai dengan 10 Juni 2010. Dari pertengahan Juni hingga Juli, dilakukan finalisasi catatan lapangan serta laporan desa. Kemudian, pada akhir Juli, dilakukan analisis terhadap hasil studi yang kemudian diikuti dengan penulisan laporan akhir hingga akhir Agustus.

1.7 Struktur Laporan

Laporan ini terdiri atas tujuh bab utama ditambah rangkuman eksekutif serta berbagai lampiran yang relevan. Bab I merupakan pendahuluan yang memberikan gambaran tentang studi, metodologi penelitian, serta karakteristik wilayah studi. Bab II memaparkan pelaksanaan PNPM-Perdesaan di daerah penelitian. Bagian ini merupakan pintu masuk bagi penjelasan tentang keberhasilan atau kegagalan program. Bab III membicarakan berbagai aspek yang relevan tentang pemerintah, partisipasi, dan akuntabilitas. Bagian ini memperkuat penjelasan tentang pelaksanaan serta dampak PNPM-Perdesaan terhadap penguatan kelembagaan pemerintah daerah. Pada Bab IV, dibicarakan tentang dinamika kemiskinan. Bagian ini memperlihatkan kondisi terkini kemiskinan dan kontribusi PNPM dalam pengurangan kemiskinan di daerah. Selanjutnya, Bab V memaparkan kondisi ketersediaan dan akses terhadap pelayanan umum yang dilanjutkan dengan Bab VI yang memperlihatkan kebutuhan masyarakat desa serta cara pemenuhannya. Pada dua bagian terakhir ini, bisa terlihat apa persoalan utama masyarakat dan bagaimana pula mereka memanfaatkan PNPM untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Lebih jauh, kedua bagian ini juga memperlihatkan apakah sudah terjadi pemberdayaan atau belum. Bab terakhir, yaitu Bab VII, memaparkan kesimpulan dan rekomendasi.

II. PELAKSANAAN PNPM-PERDESAAN DI DAERAH PENELITIAN

2.1 Gambaran Umum Program dan Pelaksanaannya

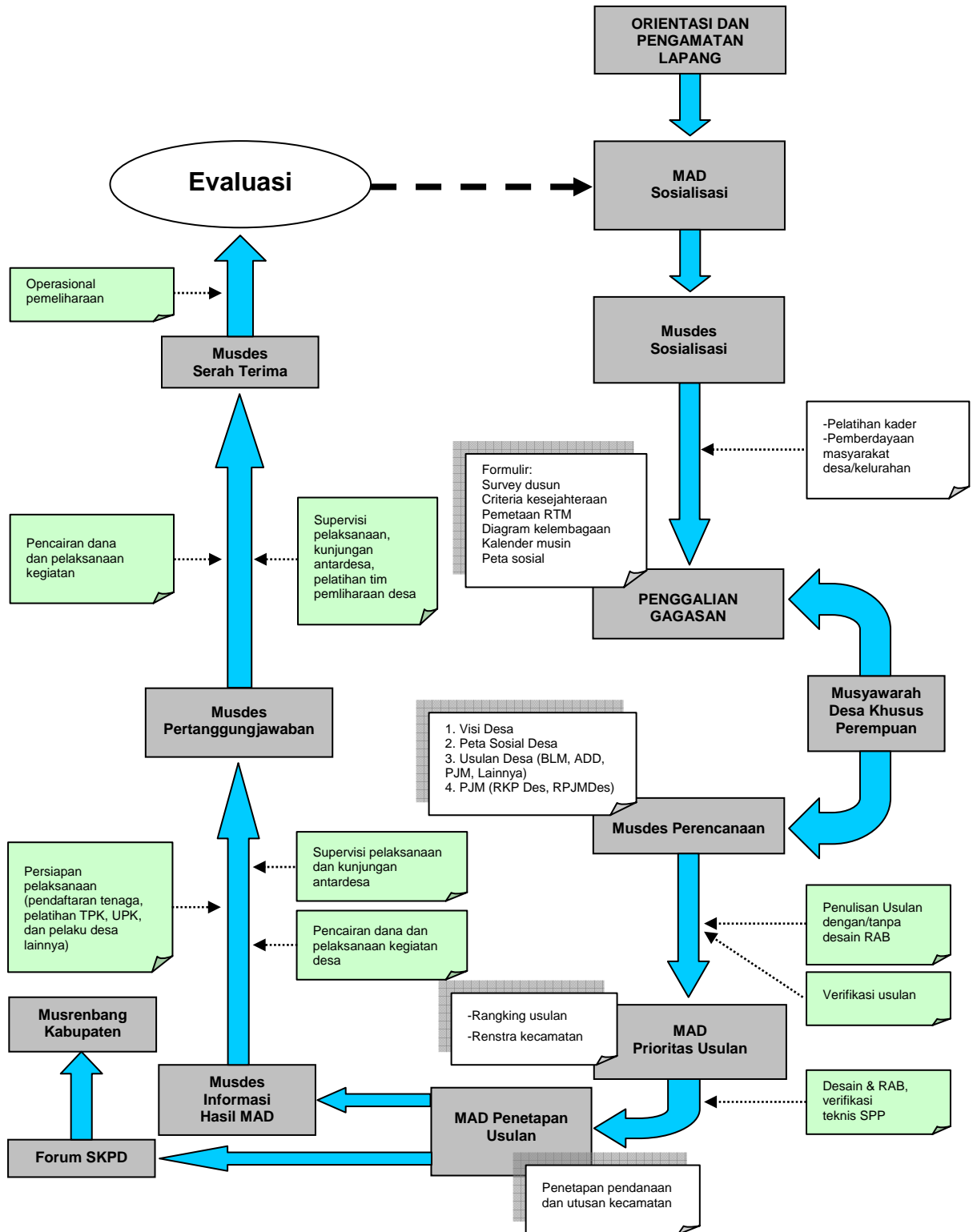
PNPM-Perdesaan adalah salah satu program yang berada di bawah payung PNPM-Mandiri. Program ini diarahkan bagi pembangunan daerah perdesaan dengan cara memberikan sejumlah dana melalui kecamatan yang nantinya akan dikelola sendiri oleh masyarakat di desa berdasarkan mekanisme yang sudah ditetapkan. Dalam program ini, kecamatan diberi dana *block grant* (dana hibah) yang besarnya disesuaikan dengan jumlah penduduk dan tingkat kemiskinan di masing-masing kecamatan. Untuk mendapatkan *block grant* tersebut, setiap desa harus bersaing dengan mengajukan proposal proyek yang akan dilaksanakan. Untuk itu, warga desa harus memilih fasilitator desa yang akan membantu proses sosialisasi dan perencanaan. Mereka kemudian mengadakan pertemuan untuk membahas kebutuhan dan prioritas pembangunan desa mereka.

Kegiatan PNPM-Perdesaan didasarkan pada prinsip *open menu* (pilihan terbuka) dan dapat diklasifikasikan menjadi empat jenis kegiatan, yaitu (i) kegiatan pembangunan atau perbaikan prasarana dasar yang dapat memberikan manfaat ekonomi bagi warga miskin; (ii) kegiatan perbaikan layanan pendidikan dan kesehatan; (iii) kegiatan penunjang usaha ekonomi produktif masyarakat; dan (iv) Simpan Pinjam Perempuan (SPP).¹ Berdasarkan prinsip *open menu*, penduduk desa harus memilih jenis proyek pembangunan yang mereka butuhkan dalam sebuah pertemuan yang harus dihadiri semua unsur warga desa. Setelah usulan terkumpul, ada sebuah pertemuan antardesa yang terdiri atas perwakilan desa yang akan bermusyawarah untuk membuat keputusan final tentang proyek mana yang akan didanai. Setelah dana *block grant* dialokasikan, konsultan sosial dan teknis akan membantu sosialisasi, perencanaan, dan pelaksanaan kegiatan. Pertemuan desa harus memilih beberapa orang yang akan menjadi bagian dari tim pelaksana kegiatan yang akan menjalankan proyek. Fasilitator teknis akan membantu tim pelaksana untuk menyusun rancangan infrastruktur, anggaran proyek, verifikasi kualitas, dan pengawasan. Gambaran lebih lengkap tentang alur proses PNPM itu terlihat pada Gambar 1.

Di wilayah penelitian, tahapan-tahapan seperti terlihat pada Gambar 1 secara umum sudah diikuti oleh semua desa. Namun, ada desa di Kabupaten Agam (bukan desa sampel) yang mendapatkan sanksi karena tidak mengadakan Musyawarah Desa (Musdes) Sosialisasi Hasil Musyawarah Antardesa (MAD) Penetapan Usulan. Menurut aparat kecamatan, hal itu karena program desa tersebut kalah bersaing di MAD kecamatan sehingga utusannya merasa tidak perlu memberi tahu kekalahan tersebut kepada warga desanya.

Di daerah-daerah yang telah mengikuti semua tahapan program, ditemukan ada perbedaan kualitas pelaksanaan antara satu desa dengan desa lainnya. Perbedaan ini terutama ditentukan oleh tinggi atau rendahnya tingkat dan kualitas partisipasi warga dalam berbagai kegiatan program.

¹ Penjelasan IV, Petunjuk Teknis Operasional (PTO) PNPM Perdesaan, Direktorat Jenderal Pembangunan Masyarakat dan Desa (PMD), 2008.



Gambar 1. Alur tahapan PNPM-Perdesaan

Sumber: Petunjuk Teknis Operasional PNPM Mandiri-Perdesaan (Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri, 2008: 41).

Selain persoalan kualitas pelaksanaan, di wilayah penelitian, juga ditemukan beberapa kasus dalam pelaksanaan program seperti

- a) keterlambatan penyelesaian kegiatan seperti terjadi di sebuah desa di Kabupaten Agam;
- b) keterlambatan pencairan anggaran seperti terjadi di Kabupaten Ngawi, Bombana, Konawe Utara, dan Agam;
- c) penggelapan dana SPP oleh ketua kelompok seperti terjadi di Kabupaten Gresik;
- d) macetnya pengembalian SPP seperti terjadi di Kabupaten Konawe Selatan;
- e) pengupahan kepada pihak ketiga untuk pekerjaan infrastruktur yang seharusnya dikerjakan oleh warga seperti terjadi di Kabupaten Agam, Konawe Utara, Bombana, dan Dharmasraya; dan
- f) tidak turunnya dana dampingan dari APBD sehingga dana dari pusat juga tidak turun seperti terjadi di Kabupaten Konawe Utara.

Ditemukan pula indikasi bahwa proses MAD Penetapan Usulan hanya dilakukan sebagai formalitas saja di mana keputusannya sebetulnya sudah dimusyawarahkan di antara kepala desa. Beberapa modus operandi yang ditemukan adalah dengan

- a) menyesuaikan anggaran proyek dengan jumlah kegiatan yang akan ditetapkan dalam MAD agar semua desa mendapatkan bagian;
- b) menempatkan proyek dengan anggaran kecil sebagai prioritas sehingga lebih banyak proyek bisa didanai; dan
- c) menyepakati bahwa desa yang telah mendapatkan proyek tidak akan diprioritaskan pada tahun berikutnya.

Adanya gejala semacam ini disebabkan oleh mekanisme dan prosedur program yang oleh warga dianggap berbelit-belit dan memakan waktu lama. Seorang anggota KPMD di Jawa Timur menuturkan, "Bolak-balik ngumpul *gak* dapat apa-apa. *Lah*, ini *kan* memang menyita waktu mereka" (wawancara, laki-laki, 32, Kabupaten Ngawi, 23 April 2010).

2.2 Kegiatan yang Dilaksanakan

Secara umum, kegiatan PNPM yang dilaksanakan di wilayah penelitian berkaitan dengan pembangunan infrastruktur. Meskipun ada empat jenis kegiatan yang disarankan dalam PNPM Perdesaan, dalam pelaksanaannya PNPM-Perdesaan seringkali terfokus pada dua program utama, yaitu Program SPP dan program prasarana. Prinsip program *open menu* menjamin bahwa masyarakat bisa memilih berbagai kegiatan yang ada dalam daftar kegiatan yang mencakup kegiatan fisik, pemberdayaan, peningkatan kapasitas, dan lain-lain. Namun, di daerah penelitian, kecuali di sebuah desa, semua program *open menu* yang diajukan oleh masyarakat berkaitan dengan infrastruktur, seperti pengerasan atau pengaspalan jalan; atau pembangunan atau perbaikan jembatan, gorong-gorong, sistem irigasi, gedung sekolah (taman kanak-kanak (TK)/pendidikan anak usia dini (PAUD)), gedung posyandu, dan lain-lain. Sebuah jorong di Kabupaten Dharmasraya yang memilih program nonfisik mengusulkan dan mendapatkan pelatihan keterampilan bagi ibu rumah tangga berupa pelatihan membuat kue.

Besarnya aspirasi warga desa terhadap program infrastruktur ini, antara lain, disebabkan oleh (i) masih kurangnya infrastruktur utama di desa, (ii) pemahaman tentang PNPM sebagai program untuk semua sehingga harus dialokasikan untuk sesuatu yang bisa dinikmati oleh semua warga, (iii) dijadikannya PNPM sebagai peredam dampak kecemburuan yang

ditimbulkan oleh program lain yang penerimanya hanya kelompok warga tertentu, dan (iv) adanya indikasi dominannya elite dalam pembuatan keputusan di desa. Beberapa hal ini akan dielaborasi lebih jauh pada Bab VI.

2.3 Program Simpan Pinjam Perempuan (SPP)

Program SPP telah berjalan dengan baik dan dianggap efektif oleh masyarakat. Hanya dua desa yang ditemukan tidak menerima SPP karena belum adanya kelompok usaha yang memenuhi kriteria SPP-PNPM serta sebuah desa yang menolak untuk menerima SPP karena pemahaman yang keliru bahwa kemacetan pengembalian SPP akan mengakibatkan mereka tidak menerima program *open menu*. Masyarakat menganggap SPP efektif untuk menggeser peran bank *titul* (bank harian/rentenir) yang cukup kuat di beberapa desa, terutama di Jawa Timur dan Sulawesi Tenggara. Seorang tokoh perempuan di Kabupaten Ngawi mengatakan bahwa dulu di desanya ada banyak sekali bank *titul*. Namun, sekarang sudah berkurang karena ia giat menyadarkan warga agar beralih meminjam ke SPP-PNPM saja. Kata seorang informan, “Dulu banyak orang yang pinjam ke bank *titul*. Ini bikin orang melarat. Makanya, saya anjurkan warga untuk pinjam di sini [SPP-PNPM]” (wawancara, perempuan, 47, Kabupaten Ngawi, 22 April 2010).

Selain itu, SPP dianggap dapat memberikan kontribusi untuk mengembangkan usaha warga yang sudah ada dan, dalam beberapa kasus, SPP juga bisa menstimulasi warga untuk menciptakan usaha baru. Seorang informan mengatakan, “Seperti saya sekarang. Modal dari PNPM. Saya buka usaha dan berkembang” (FGD Perempuan Menengah, 26, Kabupaten Bombana, 6 Juni 2010),² sementara seorang informan lainnya berkata, “Pembangunan jalan membantu karena bisa memperlancar jalan dan SPP membuat perempuan seperti raja” (FGD Laki-Laki Menengah, 40, Kabupaten Dharmasraya, 14 Mei 2010).

Terakhir, SPP bahkan juga bisa meningkatkan kemampuan keuangan keluarga. Meski, menurut pemahaman para penerima SPP, dana tersebut seharusnya digunakan untuk membuka atau memperkuat usaha mereka, ada juga sebagian dana yang dipakai untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga.

PNPM juga menyediakan dana sosial yang bisa digunakan untuk keperluan-keperluan yang dianggap penting, misalnya, jika ada anggota keluarga yang sakit, yang diambilkan dari dana SPP. (Wawancara, laki-laki, 46, Kabupaten Ngawi, 21 April 2010)

Repotnya mereka yang menerima [SPP] itu banyak yang menggunakan di pendidikan, untuk biaya sekolah anaknya, karena dalam keadaan terdesak *tho*. Jadi, bukan untuk usaha. (Wawancara, perempuan, 42, Kabupaten Konawe Selatan, 7 Juni 2010)

Meskipun begitu, muncul beberapa persoalan terkait pelaksanaan SPP ini. Pertama, masyarakat miskin susah mengakses SPP karena di wilayah penelitian, pelaksana PNPM di kecamatan dan

²Melihat persyaratan yang diterapkan di desa informan, tampaknya yang bisa mengakses SPP hanyalah rumah tangga nonmiskin karena persyaratan yang ditetapkan cukup berat. Menurut seorang informan yang juga seorang anggota KPMD di salah satu desa sampel di Kabupaten Ngawi, persyaratannya adalah peminjam harus warga desa, menandatangani akad (perjanjian), mematuhi peraturan, mempunyai usaha, wajib menyisihkan dana untuk simpanan beku sebesar 10% dari jumlah pinjaman, jasa pinjamannya sebesar 2% dari jumlah pinjaman, dan periode pengembaliannya maksimal 10 bulan (10 angsuran). Khusus bagi peminjam individu (tidak melalui kelompok), peminjam harus memberikan jaminan (biasanya berupa Bukti Pemilikan Kendaraan Bermotor (BPKB)) dan bersedia menjadi anggota Pokmas (kelompok masyarakat). Dalam konteks ini, penurunan jumlah peminjam pada bank *titul* kemungkinan hanya terjadi pada kelompok nonmiskin. Pada kelompok miskin, bank *titul* masih tetap menjadi andalan karena tidak menerapkan berbagai syarat yang memberatkan.

desa mensyaratkan setiap warga yang akan mengajukan pinjaman harus memiliki usaha. Hal itu untuk memastikan bahwa mereka mampu mengembalikan pinjaman tepat waktu. Oleh karena itu, sebagian besar penerima adalah kelompok yang lebih mampu. Seorang fasilitator di Sulawesi Tenggara dengan tegas menyatakan bahwa SPP memang tidak ditujukan bagi warga miskin, melainkan untuk yang sudah agak mampu (wawancara, laki-laki, 35, Kabupaten Konawe Selatan, 10 Juni 2010). Beberapa informan berikut menyatakan hal serupa.

Seharusnya pinjaman kepada orang miskin, tetapi kalau yang miskin sekali malah *ngga* dipinjam. Orang miskin yang belum usaha juga dilarang pinjam karena dianggap tidak bisa mengembalikan. (FGD Laki-Laki Miskin, 50, Kabupaten Ngawi, 24 April 2010)

Sedang untuk SPP, kelihatannya tidak ada ibu-ibu dari keluarga miskin yang mau meminjam. Soalnya, yang pertama disampaikan pengelola bukan bagaimana mengelola yang baik dana pinjaman tersebut, tapi malahan diancam-ancam kalau tidak mampu mengembalikan. Jadi, ibu miskin tidak berani karena tidak ada jaminan. (Wawancara, laki-laki, 60, Kabupaten Konawe Selatan, 3 Juni 2010)

Jika persoalan itu, memang saya lihat banyak perempuan yang aktif dalam beberapa kelompok, tapi saya tidak mau karena saya merasa diberatkan dalam kelompok yang harus menerima pinjaman dan dikembalikan dengan bunga yang cukup besar. (Wawancara, perempuan, 54, Kabupaten Konawe Selatan, 5 Juni 2010)

Adanya ketentuan seperti itu membuat warga miskin takut untuk mengajukan pinjaman. Ketakutan ini, di samping bersumber dari ketidakpahaman terhadap program, juga karena ada kasus di mana pelaksana program “menakut-nakuti” orang miskin untuk tidak meminjam dan mendorong mereka untuk mengalihkan pinjaman yang diajukan atas nama mereka itu kepada yang mempunyai usaha. Hal seperti di atas dilakukan oleh pelaksana program di tingkat desa karena adanya pemahaman bahwa penyaluran SPP adalah bagian dari syarat untuk mendapatkan program *open menu*. Jika suatu desa tidak mengambil SPP, desa tersebut tidak akan mendapat program *open menu*. Seorang pelaksana program di Kabupaten Ngawi mengatakan bahwa program *open menu* yang sering kali berbentuk pembangunan infrastruktur sangat dibutuhkan oleh warga sehingga mereka mati-matian untuk merealisasikan pinjaman SPP, termasuk dengan “mengakali” pelaksanaannya.

SPP di sini lancar karena *kan* ada sanksinya ... bila SPP tidak lancar, maka dana fisik ditunda. Jadi, pengurus TPK juga ikut *ningetin* warga untuk bayar cicilan pinjaman. (Wawancara, laki-laki, 56, Kabupaten Ngawi, 22 April 2010)

Karena itu [SPP] juga syarat untuk mendapatkan [program] fisik, SPP-nya menunggak, fisiknya *gak* dapat. Makanya, dia punya kepala desa ikut turun tangan. Jika si *anu* menunggak SPP, desa tidak bisa mendapatkan [program] fisik. (Wawancara, laki-laki, 35, Kabupaten Konawe Selatan, 10 Juni 2010).

Namun, di sebuah desa di Kabupaten Gresik, Jawa Timur, kekhawatiran bahwa macetnya Program SPP itu akan berdampak pada tertutupnya akses warga pada program *open menu* mendorong pemuka masyarakat untuk menolak Program SPP. Tentang apakah betul ketidaksiksesan SPP akan berdampak pada program *open menu*, tidak ada penjelasan yang meyakinkan dari pelaksana di lapangan. Sebagian dari mereka menganggap bahwa SPP berdampak pada *open menu* karena ketentuan bahwa usulan SPP (kalau ada) merupakan satu usulan otomatis dari tiga usulan yang dibawa ke MAD.

Selain itu, ditemukan pula usaha-usaha untuk meniyasati aturan program agar warga bisa mendapatkan manfaat secara lebih mudah. Di antara beberapa gejala yang ditemukan adalah adanya pembuatan kelompok-kelompok usaha secara instan untuk memenuhi syarat mengajukan SPP. Padahal, dalam ketentuan SPP, kelompok usaha itu seharusnya minimal

sudah ada dan aktif dalam setahun terakhir. Kondisi yang terjadi di hampir setiap desa ini tergambar dari pernyataan seorang tokoh masyarakat di Kabupaten Konawe Selatan berikut, "Sejauh ini, kelompok yang dibentuk untuk usaha biasanya dibentuk sebagai syarat mendapat bantuan. Jadi, manfaatnya adalah ikut menikmati bantuan tersebut" (wawancara, laki-laki, 60, 3 Juni 2010).

Ada juga kasus di mana nama orang miskin dicatut oleh warga lebih mampu agar warga tersebut bisa menjadi penerima SPP. Namun, pencatutan nama ini dianggap sesuatu yang legal, sebuah jalan keluar bagi persoalan susahnyanya menyalurkan dana SPP sesuai dengan peraturan program. Di sisi lain, ada tuntutan agar SPP terserap semaksimal mungkin. Seorang KPMD di Kabupaten Konawe Selatan menceritakan hal tersebut.

[Penerima] SPP itu ada pemanfaat langsung ada yang tidak. Yang tidak itu maksudnya seperti hanya pakai nama saya, tapi yang *pake* uangnya orang lain lagi, dan itu boleh [menurut PNPM]. Ini namanya manfaat tidak langsung. Artinya dia meminjam [SPP] dan orang lain yang mengelola uangnya. ... Itu *kan* karena dalam PNPM ini yang diprioritaskan RTM [rumah tangga miskin], tapi karena RTM tidak bisa mengembalikan, makanya non-RTM yang menggunakan. (Wawancara, perempuan, 42, Kabupaten Konawe Selatan, 7 Juni 2010)

Kotak 1 **Pencatutan Nama Orang Miskin dalam SPP**

Angrek adalah nama sebuah desa di Kabupaten Konawe Selatan, Sulawesi Tenggara. Dalam studi ini, desa tersebut dikategorikan sebagai desa miskin. Pada kenyataannya, memang jumlah penduduk miskin di desa ini cukup besar. Menurut para informan di desa, tingkat kemiskinannya masih sekitar 35%. Data pelaksana PNPM untuk 2010 sendiri menunjukkan bahwa jumlah kepala keluarga sangat miskin dan miskin di desa ini adalah sebanyak 101 dari total 162 KK, atau sekitar 62%. Dibandingkan dengan data-data sebelumnya, terjadi peningkatan rumah tangga miskin di desa ini karena sebelumnya selama tiga tahun berturut-turut, data pelaksana PNPM menunjukkan jumlah RTM yang hanya 147 KK.

Desa ini telah mendapatkan PNPM sejak 2007. Mereka mengalokasikan dana PNPM-*Open Menu* untuk membangun gedung sekolah TK (2007) dan dua kali membangun drainase (2008 dan 2009). Selain itu, PNPM-SPP telah mereka terima sebanyak tiga kali, yaitu pada 2007 untuk 4 kelompok peminjam (80 orang anggota), pada 2008 untuk 1 kelompok peminjam (20 anggota), dan pada 2009 untuk 1 kelompok peminjam (20 anggota).

Berdasarkan data resmi PNPM kecamatan setempat, dari 6 kelompok penerima SPP dengan total anggota 120 orang itu, hanya 10 orang yang tidak berasal dari rumah tangga miskin. Itu terjadi pada program SPP 2009. Namun, berdasarkan informasi dari informan di desa, sebagian besar penerima SPP bukanlah berasal dari rumah tangga miskin, melainkan rumah tangga sedang, atau bahkan kaya. Hal ini juga diakui oleh pelaksana PNPM di desa. Menurutnya, itu terjadi karena hampir tidak ada rumah tangga miskin yang mau menerima SPP karena mereka takut tidak mampu mengembalikannya. Karena tidak ada yang mau menerima SPP, pelaksana program di desa terpaksa menyiasati nama penerima program dengan cara mencatut nama RTM. Jadi, dalam dokumen resmi, nama penerima adalah nama RTM, tetapi setelah uangnya cair, uang tersebut diberikan kepada orang lain yang memiliki usaha dan dipastikan bisa mengembalikan pinjaman tepat waktu. Hal ini terpaksa dilakukan karena menurut informan, jika SPP tidak diambil, desanya tidak akan mendapatkan program infrastruktur yang sangat mereka butuhkan. Warga RTM yang namanya dicatut juga setuju karena menurut informan lain, mereka "ditakut-takuti" bahwa jika mereka meminjam, mereka tidak akan mampu mengembalikannya. Jika mereka tidak mau namanya dicatut, desa mereka tidak akan mendapatkan program infrastruktur. Oleh karena itu, mereka tidak mempunyai pilihan lain.

2.4 Kelembagaan di Kecamatan dan Desa

Dilihat dari segi struktur organisasi, lembaga pelaksana PNPM di lapangan bisa dikatakan sudah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan program, baik di tingkat kecamatan maupun desa. Yang dirasa timpang adalah jumlah personel, terutama fasilitator kecamatan (FK). Di sebuah kecamatan tertentu, ada kemungkinan seorang FK memiliki beban yang sangat ringan karena hanya menangani jumlah desa yang sedikit, sementara di kecamatan lain, seorang FK dapat memiliki tugas yang sangat berat karena jumlah desa yang sangat banyak. Di wilayah penelitian, kecamatan rata-rata memiliki lebih dari sepuluh desa. Dengan jumlah desa/jorong binaan yang banyak, bisa diyakini seorang FK tidak akan mampu melakukan berbagai pekerjaan pemberdayaan seperti pembinaan kelompok warga, penguatan usaha penerima SPP, dll. Seorang FK di Kabupaten Konawe Selatan yang mengoordinasikan 21 desa mengatakan bahwa untuk menyelesaikan urusan administrasi berupa pembuatan laporan bulanan untuk 15 desa yang mendapatkan proyek saja, dia sudah kehabisan waktu, apalagi untuk melakukan kegiatan pemberdayaan. Selain persoalan proporsionalitas personel terhadap beban tugas, beberapa FK juga mengeluhkan tidak adanya fasilitator kredit mikro. Kebutuhan akan fasilitator kredit mikro ini tampaknya mengemuka lebih karena tidak adanya waktu bagi FK untuk membina kelompok-kelompok penerima SPP yang jumlahnya bisa mencapai ratusan di satu kecamatan saja. Memang, saat ini sudah ada fasilitator kredit mikro di tingkat kabupaten, tetapi menurut seorang fasilitator di Sumatra Barat, keberadaan fasilitator ini lebih dibutuhkan di tingkat kecamatan untuk melakukan kerja pemberdayaan yang berkaitan dengan SPP. Menurutnya, karena kegiatan SPP sangat penting dan besar, wajar jika ada fasilitator khusus yang profesional untuk memastikan program itu berjalan dengan baik.

Di tingkat desa, kelembagaan PNPM ditandai oleh dominannya elite lokal pada posisi-posisi kunci. Di hampir semua desa penelitian, pelaksana PNPM, yaitu TPK, KPMD, TP (tim pemantau), dan lain-lain, merupakan bagian dari lingkaran elite desa karena adanya hubungan kekuasaan atau kekeluargaan. Pada dasarnya, mekanisme pemilihan yang diatur oleh PNPM memungkinkan setiap orang untuk dapat memilih dan dipilih. Hanya saja, karena dominannya peran elite desa dalam berbagai pembuatan keputusan, mekanisme yang ada tidak bisa bekerja secara efektif. Dominannya elite desa di dalam kelembagaan PNPM, antara lain, diakibatkan oleh tidak tersedianya sumber daya manusia alternatif selain elite desa tersebut, serta “kesungkapan” warga untuk melibatkan diri ke dalam kegiatan yang dianggap bagian dari wilayah elite desa. Dipahaminya wilayah administrasi proyek secara umum, termasuk PNPM, sebagai “wilayah elite desa” merupakan akibat dari jarangnyanya masyarakat umum dilibatkan dalam pengelolaan bantuan atau program pemerintah selama ini.

Terkait fungsi kelompok penerima SPP, tidak ada perkembangan lain selain sebagai wahana untuk meminjam. Dalam kategori waktu dan kesejahteraan, tidak ada perbedaan antardaerah terkait fungsi kelompok ini. Tidak berkembangnya kelompok SPP ini tampaknya terjadi karena bagi para anggotanya maupun bagi pelaksana program, kelompok tersebut tidak lebih dari sekadar syarat untuk bisa mendapatkan pinjaman dana SPP. Tidak ditemukan adanya usaha-usaha konkret baik dari pelaksana PNPM (dalam hal ini FK) maupun warga masyarakat untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan kelompok penerima SPP agar mereka bisa menjalankan fungsi lebih dari sekadar kelompok peminjam saja.

2.5 Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan PNPM-Perdesaan cukup tinggi. FGD dari berbagai daerah penelitian menunjukkan bahwa jumlah warga yang menghadiri pertemuan terkait PNPM jauh melebihi pertemuan-pertemuan lain yang pernah diadakan di desa. Tentang

berapa orang yang hadir, ada perbedaan antara masing-masing daerah. Sebagai contoh, seorang informan di salah satu desa di Lumajang mengatakan bahwa tingkat kehadiran itu sekitar 70% dari jumlah penduduk desa yang berusia dewasa. Di sebuah desa di Kabupaten Konawe Selatan, Sulawesi Tenggara, jumlah yang hadir hanya sekitar 30 hingga 60-an orang dari sekitar 900-an jumlah penduduk. Jumlah itu sudah dianggap tinggi karena pertemuan selain PNPM tidak pernah dihadiri oleh penduduk sebanyak itu. Tingginya tingkat kehadiran warga dalam kegiatan PNPM ini disebabkan oleh beberapa hal:

- a) PNPM dianggap sebagai program “tunai”, yaitu program yang bukan hanya janji, tapi langsung ada realisasinya. Hal itu, misalnya, tercermin dari ungkapan seorang responden berikut. “PPK, karena langsung dirasakan oleh seluruh warga. Contohnya, seperti air bersih, manfaatnya besar sekali karena warga tidak lagi jauh kalau mau ambil air. Air sudah sampai ke rumah sendiri” (wawancara, laki-laki, 28, Kabupaten Konawe Utara, 5 Juni 2010).
- b) Masyarakat merasa skeptis terhadap perencanaan pembangunan melalui musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) karena setelah bertahun-tahun direncanakan, pembangunannya tidak pernah terealisasi. Seorang kepala desa di Kabupaten Bombana mengatakan, “Saya sudah delapan tahun jadi kepala desa banyak tidak *terkaper* karena ada *pending*. *Pending* karena kurang jolok [kurang nego-nego]” (wawancara, laki-laki, 42, 4 Juni 2010).
- c) Di sebagian daerah, karakter kompetisi sangat kentara di mana warga masing-masing dusun datang ke balai desa untuk memberikan suara bagi usulan pembangunan dari dusun mereka. Sebagian warga datang karena kesadaran individual untuk memenangkan kompetisi, sementara sebagian lain datang karena mobilisasi aparat dusun.

Meski tingkat partisipasi warga cukup tinggi dalam kegiatan PNPM, banyak indikasi menunjukkan bahwa partisipasi mereka masih bersifat instrumental, yaitu sekadar untuk memenuhi persyaratan program. Seorang pelaksana program di salah satu jorong di Kabupaten Agam menjelaskan bahwa dia bahkan harus menjemput warganya agar datang ke musala untuk menghadiri musyawarah jorong (musjor). Tentang hal ini, seorang kepala desa di Jawa Timur mengatakan, “Sistem yang demikian [melibatkan warga secara massal] tahun 2002 belum ada karena sistem ini untuk memenuhi syarat PNPM dan pada tahun 2002 PNPM belum masuk ke desa ini” (wawancara, laki-laki, 40, Kabupaten Gresik, 22 April 2010).

Di sebagian besar desa, tidak banyak warga yang berpartisipasi secara aktif. Hanya sebagian sangat kecil dari mereka saja yang berani bicara, mengusulkan, atau menyanggah jika sebuah usulan tidak mereka setuju. Pernyataan seorang informan berikut memberikan gambaran tentang keadaan tersebut.

Dalam rapat seperti itu, warga perempuan juga diundang. Akan tetapi, sama seperti warga laki-laki, tidak ada peran yang dimainkan. Mereka [perempuan] juga sebatas sebagai pendengar. Sering kali, setelah keluar atau selesai rapat mereka baru mengungkapkan pandangannya, namun itu juga hanya kepada sesama perempuan atau peserta rapat lain, bukan kepada kepala desa. (Wawancara, laki-laki, 53, tokoh masyarakat, Kabupaten Konawe Utara, 16 Juni 2010)

Tidak beraninya sebagian warga ini untuk menyampaikan aspirasi dan keberatan mereka, di satu sisi, adalah karena sebagian besar dari mereka memang tidak terbiasa berada dan berbicara dalam sebuah forum resmi seperti rapat. Seorang informan dari Kabupaten Dharmasraya mengatakan bahwa pertama kalinya ia menginjakkan kakinya di kantor wali nagari adalah pada hari itu juga saat ia diundang sebagai peserta FGD oleh peneliti SMERU. “Lalu, kalau orang miskin, ya *nggak* pernah diundang, Pak. Seumur-umur, saya ini yang baru diundang ke kantor ini, Pak” (FGD Perempuan Miskin, 32, 13 Mei 2010).

Selain itu, beberapa informan lainnya menyampaikan aspirasi mereka berikut ini.

Orang yang diundang rapat itu hanya orang-orang pintar, Pak. (FGD Perempuan Miskin, 33, Kabupaten Dharmasraya, 13 Mei 2010)

Lai pernah buk wak di undang rapek PKK, tapi wak dak ngarati dob, tu aniang se wak, kok apo-apo hasil rapek biasonyo wak tau dari kawan-kawan balellong atau di lapau nyo otaan di urang [Ada pernah saya diundang rapat PKK, tapi saya tidak mengerti apa-apa, makanya saya hanya diam, biasanya tentang hasil rapat saya tahu dari teman-teman balellong, atau dari obrolan di warung]. (Wawancara, perempuan, 26, Kabupaten Solok, RTSM, 12 Mei 2010)

Selain itu, kepasifan tersebut juga terjadi karena terlalu dominannya elite desa. Warga miskin dan warga biasa, terutama perempuan, tidak berani mengemukakan keinginan atau ketidaksetujuan mereka karena menganggap bahwa yang pantas bicara hanyalah para elite desa yang pintar seperti digambarkan di atas. Dominannya posisi elite desa di berbagai lokasi studi tersebut, antara lain, disebabkan oleh faktor sistem atau hubungan kekerabatan, atau hubungan patronase. Sistem patronase kelihatan sangat kentara di desa-desa di Jawa, di mana struktur perekonomiannya menciptakan hubungan patron-klien, antara majikan dan pekerja atau antara tuan tanah dan buruh tani. Di desa-desa di Sumatra Barat, sistem kekeluargaan yang diterjemahkan ke dalam sistem pemerintahan komunitarian, yaitu nagari, sangat berperan dalam memberikan kekuasaan sangat besar kepada elite nagari. Terakhir, di desa-desa di Sulawesi Tenggara, hubungan kekeluargaan, walaupun tidak melembaga menjadi sistem formal seperti di Sumatra Barat, memberikan elite desa kekuasaan yang tidak terbantahkan.

Dalam kasus-kasus seperti di atas, masyarakat awam dan miskin tidak mungkin berkata tidak terhadap keinginan elite desa karena hubungan mereka dengan para elite desa berlapis-lapis. Sudah menjadi kenyataan yang umum di masyarakat perdesaan bahwa warga miskin tidak saja terlibat dalam hubungan formal pemerintahan dengan para elite desa, tetapi juga dalam hubungan ekonomi (majikan dan pekerja), hubungan sosial-budaya (hubungan antara kepala suku dan kaum/antara *mamak* dan kemenakan di Sumatra Barat), dan hubungan kekeluargaan. Setiap lapisan hubungan itu memiliki konsekuensi-konsekuensi yang tidak ringan bagi mereka jika melakukan sesuatu yang merusak kemampuan hubungan: kehilangan pekerjaan, dikeluarkan dari kaum, tidak dianggap saudara, dan lain-lain. Beberapa kutipan berikut memberikan gambarannya.

Yang turut dilibatkan dalam membuat kebijakan adalah RT [rukun tetangga], RW [rukun warga], Pemerintah Desa-Perangkat Desa, Lembaga Desa beserta wakil-wakil masyarakat dari semua wilayah, dan tokoh masyarakat. Di sini, Mas, sangat berlaku *abot sawangane*, artinya menghormati tokoh-tokoh lebih dahulu untuk diajak bicara. (Wawancara, laki-laki, 39, ketua RT, Kabupaten Gresik, 23 April 2010)

Sebagai warga yang baik, yaitu warga yang mengerti hak dan kewajibannya, maka mungkin bagi warga untuk terlibat langsung dalam pembuatan keputusan sangat penting. Tapi, jika semua warga dilibatkan dalam pengambilan keputusan dalam waktu dan kesempatan yang sama, maka hal ini akan membutuhkan banyak sumber daya, entah itu tempat atau lokasi atau dana. Maka, cara dan metode yang akan di pakai di Desa X [nama desa disamarkan] adalah melalui kerja sama antara Bamus (badan musyawarah) dengan perwakilan dari 58 kaum. Sebagai contoh, untuk pembuatan sebuah peraturan nagari (perna), Bamus akan membuat rancangan atau draf, yang kemudian diserahkan pada 58 perwakilan kaum dan mereka akan merembungkan dengan seluruh kaumnya kemudian dihimpun masukan saran perubahan yang kemudian dirapatkan dan dimusyawarahkan kembali dengan Bamus dan wali nagari untuk disatukan dan disahkan sebagai sebuah keputusan. Sosialisasi dari keputusan ini juga dilakukan oleh perwakilan 58 kaum ini kepada kaumnya. (Wawancara, laki-laki, 60, wali nagari, Kabupaten Agam, 10 Mei 2010)

Warga desa yang kaya selama ini telah mempekerjakan orang miskin sebagai buruh tani. Tanpa adanya pekerjaan yang diberikan oleh warga desa yang kaya, orang miskin akan menjadi semakin miskin (Wawancara, laki-laki, 54, kepala desa, Kabupaten Gresik, 21 April 2010).

Khusus tentang partisipasi perempuan, semua informan menegaskan adanya peningkatan yang signifikan. Dalam PNPM, terdapat forum-forum yang khusus disediakan untuk ibu-ibu. Pada berbagai pertemuan tersebut perempuan aktif menyampaikan gagasan. Menurut informan, di beberapa desa, misalnya, di Sumatra Barat, perempuan bahkan bisa lebih aktif dari laki-laki.

Perempuan memang lebih aktif yang sekarang. Mereka diundang juga jika ada musyawarah untuk menghasilkan keputusan karena perempuan sekarang memiliki kelompok baru dari PNPM. Jadi, jika ada proses pembuatan keputusan berkaitan dengan program itu, perempuan bisa menyampaikan pendapatnya. (Wawancara, perempuan, 45, RTM, Kabupaten Ngawi, 25 April 2010)

Sejak ada PNPM, partisipasi perempuan meningkat pesat, bahkan kadang-kadang lebih aktif dari laki-laki. (Wawancara, laki-laki, 40, pengurus TPK, Kabupaten Agam, 16 April 2010)

Dulu, entah karena sistem yang ada di Minang ini atau karena faktor alam di sini, partisipasi perempuan untuk datang acara musyawarah jorong cukup rendah. Tapi, dengan adanya PNPM ini yang menuntut adanya keterwakilan perempuan, maka mulai ada partisipasi perempuan dalam pembuatan keputusan. (Wawancara, laki-laki, 33, kepala jorong, Kabupaten Agam, 16 Mei 2010)

Kalau masalah perempuan yang saya dengar, sudah mulai bagus karena mereka selalu hadir dalam pertemuan baik kelompok maupun tidak. (Wawancara, perempuan, 54, RTSM, Kabupaten Konawe Selatan, 6 Juni 2010)

Meskipun begitu, keaktifan seperti itu tidak selalu berlaku pada proses pengambilan keputusan. Dalam hal ini, laki-laki tetap lebih menentukan. Satu-satunya media pengambilan keputusan yang cukup steril dari dominasi laki-laki adalah musyawarah khusus perempuan yang kemudian menghasilkan satu usulan SPP dan satu usulan *open menu*. Minimnya dominasi laki-laki dalam forum ini adalah karena musyawarah ini memang hanya dihadiri oleh perempuan. Namun, bukan berarti forum ini sepenuhnya steril dari dominasi laki-laki karena di beberapa daerah, seperti di sebuah desa di Kabupaten Gresik, usulan perempuan, khususnya SPP, dinegosiasikan lagi di tingkat desa. Berdasarkan kesepakatan para elite desa yang sebagian besar adalah laki-laki, desa tersebut memutuskan untuk tidak mengajukan SPP. Pertimbangan mereka adalah karena takut warganya yang meminjam tidak taat mengembalikan pinjaman. Menurut mereka, jika SPP macet, desa mereka tidak akan mendapatkan program *open menu*. Oleh karena itu, daripada membahayakan program *open menu*, lebih baik tidak mengajukan SPP.

Namun, dalam forum PNPM, baik yang khusus untuk perempuan maupun campuran, tidak semua perempuan desa terlibat. Besar kemungkinan hanya perempuan dari kelompok menengah ke atas saja yang menghadiri kegiatan tersebut. Beberapa informan perempuan dari keluarga miskin mengaku tidak pernah diundang, apalagi hadir dalam berbagai pertemuan di desa.

Perempuan jarang rapat, cuma bapak-bapak. Saya juga *taunya* dari Bapak. Pulangnya ya Bapak cerita. (FGD Perempuan Miskin, 38, Kabupaten Lumajang, 24 April 2010)

Partisipasi perempuan dibandingkan tahun 2002 masih sama saja. Jika dikatakan meningkat, tidak banyak. Perwakilan perempuan sering diundang untuk rapat, tetapi tidak antusias dan sedikit yang datang. (Wawancara, laki-laki, 40, Kabupaten Gresik, 22 April 2010)

Tapi, selama ini juga, Pak, perempuan kalau mereka diundang, itu sekadar datang saja. Jarang mereka bicara atau mengusulkan. (Wawancara, perempuan, 42, Kabupaten Konawe Selatan, 7 Juni 2010)

Tidak meningkatnya partisipasi warga miskin perempuan, antara lain, karena faktor-faktor terkait dirinya sendiri atau di luar dirinya. Faktor-faktor pada dirinya sendiri itu seperti sibuk dengan pekerjaan dan kehidupannya sendiri, tidak mau hadir karena merasa tidak patut atau tidak penting untuk hadir, karena sudah tua atau sakit, atau karena statusnya janda. Faktor-faktor di luar dirinya itu seperti tidak diundang, tempat pertemuan jauh, dan lain-lain. Namun, dari semua alasan para informan tersebut, tampaknya faktor-faktor dari individu sendiri yang paling berperan. Seperti tergambar pada beberapa kutipan di atas serta kutipan pada bagian "Partisipasi" dalam bab berikutnya, warga miskin, terutama perempuan, tidak merasa patut untuk hadir dalam pertemuan-pertemuan di desa karena mereka bukan "orang penting" dan bukan "orang pintar".

III. PEMERINTAHAN, PARTISIPASI, DAN TRANSPARANSI DI DESA

Di sebagian desa sampel, terutama di Sulawesi Tenggara, dan di sebagian desa di Sumatra Barat, lembaga pemerintahan desanya belum berfungsi dengan baik. Sering kali lembaga-lembaga tersebut hanya ada namanya, tapi tidak ada kegiatannya. Pemerintah desa hanya bersikap menunggu instruksi dari atas dan tidak mempunyai inisiatif menggerakkan warganya untuk membangun sesuai dengan kapasitas yang dimilikinya sendiri. Di sebagian desa lainnya, terutama di Jawa Timur, pemerintahan desa cenderung lebih dinamis, lebih terbuka, dan partisipatif. Akuntabilitas para elite desa juga lebih tinggi.

Secara kelembagaan, kecuali desa-desa di Sumatra Barat, semua desa sebenarnya mempunyai kelengkapan yang sama. Demikian juga halnya dengan mekanisme pemerintahannya, karena semua desa berada dalam aturan dan perundang-undangan yang sama. Di Sumatra Barat, pemerintahan setingkat desa diwarnai oleh adanya nomenklatur lokal, yaitu sebutan nagari beserta kelengkapannya untuk satuan pemerintahan terendah. Meskipun menggunakan nomenklatur lokal, pada dasarnya fungsi-fungsi yang ada pada pemerintahan desa ada pula pada pemerintahan nagari.

Perbedaan kinerja antarpemerintah desa/nagari umumnya disebabkan oleh faktor sumber daya manusia, baik sumber daya aparat desa maupun sumber daya masyarakat. Selain itu, yang tidak kalah pentingnya dalam memengaruhi kinerja pemerintahan desa adalah kemampuan anggaran mereka untuk menggerakkan roda pemerintahan, baik anggaran yang berasal dari dalam desa/nagari sendiri maupun dana yang berasal dari luar atau pemerintahan di atasnya.

3.1 Arus Informasi dan Transparansi di Desa

Pada umumnya, elite desa, terutama kepala desa/nagari, menguasai sekaligus menjadi sumber informasi menyangkut peri kehidupan desa. Tidak ada mekanisme, forum, atau media yang secara resmi mengharuskan dan memastikan informasi tersebut sampai kepada masyarakat. Dalam konteks ini, apakah informasi tersebut sampai kepada masyarakat atau tidak bukan ditentukan oleh sistem melainkan oleh "kebaikan hati" elite desa, jadi bukan berdasarkan kewajiban sebagai pemerintah desa. Sebagian informasi disampaikan kepada warga oleh kepala desa/wali nagari melalui kepala dusun/jorong atau ketua RT. Ketua RT-lah yang kemudian diminta untuk menyampaikan informasi kepada warga dengan memanfaatkan kebiasaan setempat dan pertemuan-pertemuan rutin yang bersifat keagamaan di desa. Untuk kasus tertentu, informasi terkadang juga disampaikan secara formal melalui pertemuan di balai desa. Namun, hal ini jarang terjadi.

Informasi yang pada umumnya disampaikan oleh aparat desa kepada warganya adalah informasi tentang program dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi serta kegiatan kerja bakti. Namun, informasi tentang program ini juga tidak selalu disampaikan secara terbuka, melainkan secara terbatas kepada penerima. Ada kecenderungan pemerintah desa lebih banyak menyampaikan informasi tentang aspek-aspek yang menjadi kewajiban warga desa, sementara untuk aspek-aspek yang terkait dengan hak warga desa, umumnya pemerintah desa belum bersikap transparan. Seorang kepala desa di Jawa Timur mengatakan, "Tidak semua informasi harus disampaikan kepada warga, apalagi menyangkut soal anggaran. Soal anggaran tidak bisa dibuka seluas-luasnya" (wawancara, laki-laki, 45, Kabupaten Lumajang, 22 April 2010). Selain itu, informasi yang disampaikan kepada masyarakat umumnya juga tidak utuh. Hal-hal yang

lebih mendetail atau berkaitan dengan keuangan atau anggaran proyek, misalnya, tidak disampaikan. Tidak ada satu pun informan warga biasa yang mengetahui berapa banyak uang bantuan yang masuk ke desa mereka dan untuk apa saja uang itu dibelanjakan oleh pemerintah desa. Seorang informan mengatakan, “Jangankan anggaran, tahu Program ADD [Alokasi Dana Desa] saja tidak” (FGD Laki-Laki Menengah, 41, Kabupaten Lumajang, 25 April 2010).

Dalam hal transparansi, terdapat perbedaan pandangan antara aparat dan elite desa, dan masyarakat pada umumnya. Aparat dan elite desa beranggapan bahwa pemerintahan desa sudah bersikap transparan terkait program pembangunan maupun aspek-aspek pemerintahan lainnya. Sebaliknya, sebagian masyarakat beranggapan bahwa pemerintah desa tidak transparan karena tidak mau menjelaskan berbagai program yang ada secara gamblang. Beberapa kutipan berikut menggambarkan arus informasi dan transparansi yang terjadi di desa-desa sampel.

Informasi yang biasanya tidak tersebar kepada masyarakat adalah informasi tentang bantuan untuk orang miskin. Terkadang kami baru tahu setelah ada orang yang mendapatkan bantuan. (Wawancara, laki-laki, 72, Kabupaten Solok, 13 Mei 2010)

Terkadang informasi itu tidak bisa didapat karena putus sampai di RT. ... Informasi dari aparat desa tidak pernah sampai ke warga desa karena RT tidak pernah menyampaikan hasil rapat dari pertemuan dengan aparat desa. Biasanya informasi didapat justru dari omongan orang lain yang berbeda RT. ... Tidak pernah ada transparansi hasil dari pertemuan di balai desa. (Wawancara, laki-laki, 46, Kabupaten Gresik, 23 April 2010)

Kalau ada rapat di nagari, masyarakat yang ikut adalah tokoh-tokoh masyarakat. Orang miskin tidak pernah diundang. Selama ini, pihak jorong dan nagari kalau mengadakan rapat/pertemuan, informasi hasil pertemuan tidak pernah sampai. Saya *aja* tahunya dari tetangga saya. (FGD Laki-Laki Miskin, 31, Kabupaten Dharmasraya, 13 Mei 2010)

Selama tiga tahun terakhir, hanya Program PNPM yang memberikan penyebaran informasi yang baik, sementara untuk layanan masyarakat yang lain, tidak ada perubahan. (Wawancara, laki-laki, 38, Kabupaten Bombana, 6 Juni 2010)

Belum maksimalnya penyampaian informasi secara terbuka serta transparansi itu karena adanya hambatan struktur sosial dan infrastruktur kelembagaan masyarakat desa, terutama menyangkut hubungan antara elite desa dan rakyat yang sangat berjarak. Di semua desa sampel, elite desa masih secara sadar menempatkan dirinya sebagai pihak yang lebih superior, lebih tahu, dan lebih bertanggung jawab dibandingkan dengan masyarakat umum. Di lain pihak, masyarakat pada umumnya bersikap pasif, bahkan cenderung tidak peduli, terhadap berbagai informasi yang menyangkut aspek-aspek kehidupan desa. Mereka umumnya menunggu saja informasi yang disampaikan oleh aparat. Sangat jarang terjadi masyarakat secara proaktif menanyakan informasi kepada aparat desa. Beberapa kutipan berikut merefleksikan kenyataan itu.

Kalau diberitahu oleh wali jorong, maka saya akan tahu informasinya. Kalau tidak diberitahu, maka tidak dapat informasinya. (Wawancara, laki-laki, 72, RTM, Kabupaten Solok, 13 Mei 2010)

Warga di sini kurang aktif mencari informasi. Nanti ada undangan atau didatangi aparat desa baru dapat informasinya. (Wawancara, laki-laki, 31, warga menengah, Kabupaten Bombana, 8 Juni 2010)

Tidak perlu nanya-nanya informasi ke jorong. Kita ini yang penting kerja saja di sawah. (Wawancara, laki-laki, 49, warga menengah, Kabupaten Dharmasraya, 26 April 2010)

Sikap apatis masyarakat terhadap informasi yang terkait dengan pemerintahan desa kemungkinan juga muncul karena masyarakat sebenarnya tidak mempunyai kepentingan terhadap informasi tersebut. Bagi kebanyakan warga desa, yang penting adalah bahwa

pekerjaan mereka sehari-hari bisa berlangsung dengan baik. Sikap masyarakat seperti ini mungkin juga menjadi penyebab aparat desa tidak mempunyai urgensi untuk melaksanakan pemerintahan secara transparan. Dalam konteks ini, baik masyarakat maupun aparat desa sepertinya tidak menganggap transparansi pemerintahan sebagai topik penting untuk dibicarakan, apalagi diwujudkan.

Kondisi arus informasi seperti dijelaskan di atas dalam delapan atau tiga tahun terakhir bisa dikatakan tidak berubah, kecuali untuk PNPM yang penyebaran informasinya lebih terstruktur melalui pertemuan-pertemuan kelompok, poster, dan penempelan laporan pertanggungjawaban keuangan ketika proyek diluncurkan. Hanya saja model arus informasi dari PNPM tidak banyak berdampak terhadap model program lainnya maupun kebijakan desa lainnya. Dari sekian banyak desa sampel, hanya ditemukan satu desa yang warganya menuntut agar program lain meniru model transparansi PNPM.

Kotak 2 **Akuntabilitas di Desa Keramat**

Pelaksanaan PNPM di Desa Wetan, Kabupaten Gresik, mulai diluncurkan sejak 2007. Saat itu, aktivitas program yang dilakukan adalah sosialisasi program, perencanaan dari bawah hingga kesepakatan usulan di tingkat desa, dilanjutkan dengan MAD di tingkat kecamatan. Usulan Desa Wetan yang bersifat *open menu* pada waktu itu adalah pembangunan TK di Dusun Karang Liman sebagai usulan dari kelompok perempuan dan termasuk dalam *ranking* (peringkat) yang terbiayai. Pelaksanaan proyek pembangunannya terealisasi pada 2008. Untuk pelaksanaan PNPM 2009, usulan Desa Wetan berupa perbaikan drainase di Dusun Wetan masuk dalam *ranking* yang tidak terbiayai, tetapi pada 2010 termasuk yang terbiayai melalui PNPM Optimalisasi. PNPM Optimalisasi ini, menurut salah satu pengurus TPK Desa Wetan, adalah "kesepakatan semua pihak untuk memilih usulan yang tidak terbiayai dari tahun 2009 untuk langsung dilaksanakan tanpa melalui lagi perencanaan dari bawah seperti biasanya." Ketika studi ini dilaksanakan, pembangunan drainase masih masuk tahap rencana pelaksanaan; belum dilakukan pembangunan fisiknya.

Selama tiga tahun PNPM ada di Desa Wetan, jika dilihat secara fisik, memang belum terasa manfaatnya karena desa ini baru sekali mendapat pembangunan fisik. Akan tetapi, kalau dilihat dalam perspektif transparansi dan akuntabilitas, setidaknya model seperti PNPM ini telah memberikan dampak pada masyarakat, yaitu mengubah perspektif mereka tentang bagaimana sebuah proyek pembangunan seharusnya dipertanggungjawabkan. Setelah melihat bagaimana PNPM mempertanggungjawabkan segala hal terkait pembangunan yang dilaksanakan, warga desa menuntut agar model seperti PNPM ini juga diterapkan pada program pembangunan lainnya. Hal ini ditegaskan oleh seorang anggota KPMD Desa Wetan:

Bahkan, cara PNPM melaporkan belanja keuangan dengan ditempel di papan informasi membuat masyarakat ingin kalau ada pembangunan, seperti itu pelaporannya. Pernah ada kejadian proyek swakelola dari Pemkab Gresik untuk membangun madrasah ditolak oleh masyarakat karena tidak bisa memenuhi keinginan masyarakat untuk laporannya dirinci dan ditempel. (Wawancara, perempuan, 40, 25 April 2010)

3.2 Partisipasi dan Representasi dalam Pembuatan Kebijakan

Di sebagian besar wilayah penelitian, pengambilan keputusan di tingkat desa biasanya dilakukan melalui pertemuan atau rapat yang dihadiri oleh para elite desa (aparat desa, BPD, LPM (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat), PKK, RW/RT, dan tokoh-tokoh masyarakat). Mereka ini dinilai sudah mewakili masyarakat, "tidak perlu mengundang semua warga karena pandangan warga sudah terwakili. ... Kalau sudah diundang tokoh masyarakatnya, ya sudah terwakili" (Wawancara, laki-laki, 38, aparat desa, Kabupaten Konawe Utara, 6 Juni 2010). Di beberapa desa sampel lainnya, sebagian warga juga dilibatkan dalam rapat desa. Namun, mereka sering kali hanya sebatas mendengarkan atau mengesahkan keputusan yang telah

diambil sebelumnya oleh kepala desa atau pemerintah desa. Setidaknya, terdapat tiga alasan yang menyebabkan warga desa, terutama warga miskin, tidak dilibatkan langsung dalam proses pengambilan keputusan. Pertama, sama dengan tingkat pemerintahan lainnya, keberadaan masyarakat sudah diwakili oleh berbagai kelembagaan yang dibentuk untuk mewakili masyarakat. Kedua, secara teknis, sepertinya tidak memungkinkan melibatkan masyarakat secara langsung dalam proses pengambilan keputusan karena, antara lain, keterbatasan ruang tempat pertemuan dan biaya akomodasi. Ketiga, pertemuan yang melibatkan sejumlah orang banyak tidak efisien seperti tergambar dalam pernyataan berikut. "Seluruh warga desa tidak perlu dihadirkan pada pertemuan karena akan membuat rapat kacau dan sulit untuk menjalankan musyawarah. Sudah cukup dengan perwakilan saja" (wawancara, laki-laki, 40, aparat desa, Kabupaten Gresik, 22 April 2010).

Pelibatan masyarakat secara langsung hanya mungkin terjadi di tingkat dusun/RT. Namun sayangnya, baik di tingkat dusun maupun RT, sangat sedikit desa melakukan hal itu. Pertemuan-pertemuan yang sering terjadi di tingkat dusun/RT umumnya hanya pertemuan informal seperti pengajian, yasinan, atau arisan yang bukan untuk membahas permasalahan desa.

Menyikapi proses pengambilan keputusan seperti itu, narasumber atau masyarakat di desa sampel mempunyai tanggapan yang berbeda-beda. Pertama, ada kelompok masyarakat yang menganggap bahwa partisipasinya sudah diwakili oleh para elite desa dan tokoh yang hadir dalam proses pembuatan keputusan tersebut. Kelompok masyarakat ini percaya bahwa apa pun yang telah diputuskan oleh pemerintah desa merupakan keputusan terbaik.

Percaya begitu saja karena mereka sudah sesuai dengan kapasitasnya. Seperti wali jorong, dia sudah dipilih dan dipercayai oleh warga, ibaratnya didahulukan *salangkab* ditinggikan *sarantiang*. ... Itu sudah cukup karena kalau seluruh warga hadir dalam forum yang lebih tinggi bisa dibayangkan betapa ramainya pertemuan ini. Jumlah penduduk di Nagari X lebih kurang 2.500. Kalau separonya saja dewasa, berarti 1.200 orang akan hadir dalam satu pertemuan. (Wawancara, laki-laki, 36, warga menengah, Kabupaten Agam, 15 Mei 2010)

Kami semua sudah sangat percaya dengan RT dan kasun. Mereka pasti *kan* mementingkan dan perduli dengan kepentingan warga. Jadi, kami serahkan semuanya kepada Pak RT dan Pak Kasun. (Wawancara, perempuan, 45, RTSM, Kabupaten Ngawi, 24 April 2010)

Bagus juga kalau kadus yang wakili saja warganya karena kadus juga tahu apa kebutuhan warganya. Di sini, RT tidak berfungsi, lebih berfungsi kepala dusun. (Wawancara, perempuan, 48, RTSM, Kabupaten Konawe Utara, 9 Juni 2010)

Kedua, terdapat kelompok masyarakat kritis yang menganggap bahwa proses pengambilan keputusan itu tidak sepenuhnya mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam bahasa lain, beberapa keputusan itu lebih mengakomodasi kepentingan elite desa daripada kepentingan masyarakat umum. Untuk menghindari keputusan yang bias elite desa, mereka menghendaki agar proses pengambilan keputusan itu melibatkan masyarakat secara langsung. Beberapa informan mengatakan,

Ya, cukup *gak* cukup. Cukup kalau memang bisa membawa keinginan masyarakat, *gak* cukup kalau sepertinya membawa kepentingan pribadi tokoh atau malah misalnya setuju-setuju saja. Kelihatannya *sib* ya begitu. (Wawancara, laki-laki, 49, RTSM, Kabupaten Gresik, 26 April 2010).

Saya rasa tidak [cukup diwakili] karena warga miskin seperti saya ini pasti ada hal-hal yang diinginkan lebih jauh ketimbang warga yang lainnya. (Wawancara, perempuan, 54, RTSM, Kabupaten Konawe Selatan, 8 Juni 2010)

Tidak cukup hanya [wali] jorong mewakili warga karena wali jorong kurang mengetahui keadaan masyarakat. Wali jorong tidak mengetahui apa sebenarnya yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dan parahnya lagi, sekarang masyarakat Jorong Koto Tangahbanyak yang tidak suka dengan [wali] jorong sekarang. Banyak warga yang menginginkan wali jorong sekarang turun, tetapi wali jorong sekarang tidak mau karena dia berharap kalau Jorong Koto Tangah ini masuk daerah Kota Bukittinggi, maka dia akan diangkat menjadi Pegawai Negeri. (Wawancara, perempuan, 29, warga menengah, Kabupaten Agam, 17 Mei 2010).

Dalam pelaksanaan PNPM, partisipasi dan representasi masyarakat bisa dikatakan sangat tinggi. Semua informan mengakui hal itu. Namun, tingkat partisipasi dan representasi yang bagus dalam PNPM ternyata kurang berpengaruh terhadap proses kebijakan dan program yang lain. Partisipasi dalam pembuatan kebijakan dan program di desa secara umum tidak mengalami perubahan. Partisipasi dan representasi masih dimaknai secara normatif dan formal. Akibatnya, tidak ada pola yang baku untuk menyerap aspirasi lebih jauh mengenai kebutuhan dan kepentingan warga desa secara umum. Juga tidak ada pola untuk memungkinkan keterlibatan warga secara lebih aktif dalam merumuskan kebutuhan maupun pengambilan keputusan. Kondisi seperti ini juga ditopang oleh budaya setempat sehingga sekaligus dijadikan sebagai alat untuk legitimasi bagi elite desa. Misalnya, istilah *abot sawangane* (bahasa Jawa) yang dalam budaya lokal dimaknai sebagai mendahulukan tokoh dan orang yang dituakan sering kali dipakai menjadi alasan untuk menjawab kebuntuan mengenai partisipasi dan representasi masyarakat. Beberapa kutipan berikut menggambarkan pendapat masyarakat tentang aspek representasi dan partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan di tingkat desa.

Meski tokoh masyarakat yang diundang cukup banyak, jarang terjadi perdebatan dalam pertemuan seperti itu. Dalam rapat, biasanya yang banyak berbicara adalah kepala desa dan perangkat desa lainnya, sementara peserta hanya menyetujui. (Wawancara, laki-laki, 38, aparat desa, Kabupaten Konawe Utara, 6 Juni 2010)³

Tidak perlu semua warga desa diundang karena sudah ada perwakilannya. (Wawancara, laki-laki, 48, aparat desa, Kabupaten Gresik, 26 April 2010)

Pentingnya supaya dapat tahu apa yang dibicarakan dan sebenarnya semua lapisan masyarakat [seharusnya diundang], tapi kadang tidak diundang. Ada lagi diundang, tapi malas dan bosan kalau rapat terus. (Wawancara, Perempuan, 40, Kabupaten Bombana, 4 Juni 2010)

Kita hanya *manut* saja apa yang diputuskan aparat desa, apalagi yang terkait pembangunan desa. ... Saya tidak pernah terlibat dalam pembuatan keputusan apapun. Saya makmum [mengikuti] saja dan terserah aparat desa (Wawancara, laki-laki, 60, RTM, Kabupaten Gresik, 28 April 2010)

Masalah yang rapat-rapat ini tokoh-tokoh saja, Pak. (FGD Kelompok Miskin, laki-laki, 45, Kabupaten Dhamasraya, 13 Mei 2010)

Warga mungkin akan tertarik untuk datang ke pertemuan jika pertemuan tersebut terkait dengan bantuan yang akan dibagikan. ... Banyak pertemuan-pertemuan itu tidak selalu berkaitan dengan pemberian bantuan. (Wawancara, perempuan, 44, RTM, Kabupaten Agam, 15 Mei 2010)

Khusus untuk partisipasi dan representasi perempuan, sebagian besar narasumber di semua desa sampel menyatakan bahwa sejak pelaksanaan PNPM, secara formal partisipasi perempuan dalam proses pembuatan keputusan mengalami peningkatan. Dalam hal ini, partisipasi perempuan umumnya masih bersifat instrumental karena lebih merupakan keharusan untuk memenuhi

³Dalam FGD Kelompok Laki-Laki Miskin (Kabupaten Konawe Utara), beberapa peserta FGD menyatakan bahwa yang bicara biasanya hanya kepala desa saja. Perangkat desa sekalipun biasanya juga tidak banyak bicara, hanya mendengarkan saja. Lebih lanjut, mereka menyatakan bahwa jika perangkat desa saja hanya mendengarkan, maka apalagi warga biasa yang hadir dalam rapat.

persyaratan formal program. Selain itu, peningkatan partisipasi ini umumnya hanya terjadi pada golongan masyarakat menengah ke atas. Untuk golongan masyarakat miskin, partisipasi perempuan cenderung tidak mengalami peningkatan, atau di desa tertentu, partisipasi justru mengalami kemunduran. Posisi perempuan miskin tetap marginal. Kenyataan demikian tercermin dari beberapa pernyataan berikut.

Kalau dilihat, memang harus diakui masih kurang berpengaruh. Soalnya kalau kegiatan yang lain, caranya tetap saja tidak seperti PNPM. Hanya tokoh masyarakat dan aparat saja yang sering terlibat. Perempuannya pun terhitung tokoh-tokohnya saja. Kalau PNPM, *kan* ibaratnya semua warga terlibat dan tahu perkembangan program. (Wawancara, laki-laki, 40, anggota KPMD, Kabupaten Gresik, 25 April 2010)

Perwakilan dari PKK diundang, di mana anggota PKK berasal dari golongan ekonomi menengah. Perempuan dari warga miskin *nggak* pernah diundang. Ketika masih pemerintahan desa, perwakilan perempuan dari warga miskin ada di setiap perempuan, tetapi ketika sudah berganti menjadi pemerintahan nagari, perwakilan perempuan dari warga miskin tidak ada lagi. Jarang diundang perempuannya. (FGD Laki-Laki Miskin, 31, Kabupaten Dharmasraya, 13 Mei 2010)

Diundang *pas* ada mencoblos saja, Pak. ... Saya tidak pernah diundang, Pak. Baru sekarang ini saya diundang ke kantor wali nagari [untuk menjadi peserta FGD studi ini], Pak. (FGD Perempuan Miskin, 33, Kabupaten Dharmasraya, 3 Mei 2010)

Perempuan mungkin akan diundang ke dalam musyawarah yang membicarakan urusan-urusan perempuan. (Wawancara, laki-laki, aparat desa, Kabupaten Ngawi, 21 April 2010)

Dalam rapat seperti itu, warga perempuan juga diundang. Akan tetapi, sama seperti warga laki-laki, tidak ada peran yang dimainkan. Mereka [perempuan] juga sebatas sebagai pendengar. Sering kali, setelah keluar atau selesai rapat, mereka baru mengungkapkan pandangannya. Namun, itu juga hanya kepada sesama perempuan atau peserta rapat lain, bukan kepada kepala desa. (Wawancara, laki-laki, 38, aparat desa, Kabupaten Konawe Utara, 6 Juni 2010)

Keikutsertaan perempuan dalam pembuatan keputusan sangat minim. Mereka banyak diam dan masih kalah dengan bapak-bapak. Keikutsertaan perempuan ada peningkatan dibanding dahulu sebelum ada PNPM. (Wawancara, laki-laki, 51, Kabupaten Gresik, 23 April 2010)

Kalau rapat nagari, tidak ada perempuan yang diundang. Kalau rapat Bundo Kandung ada, tapi itu juga dipilih-pilih. (FGD Perempuan Miskin, 66, Kabupaten Solok, 12 Mei 2010)

Buat apa hadir? *Kan* sudah ada masing-masing bidangnya. ... Kalau rapat *nagari*, ada aparatnya. Kalau rapat Bundo Kandung, ada anggotanya. Kalau kita datang, orang-orang itu makan nasi bungkus. Kami hanya bisa menelan ludah. (FGD Perempuan Miskin, 40, Kabupaten Solok, 12 Mei 2010)

3.3 Sistem Perwakilan

Sistem perwakilan dalam desa secara formal diatur oleh undang-undang melalui kewajiban desa untuk melakukan pembentukan BPD. BPD diharapkan mampu berperan sebagai lembaga legislatif di tingkat desa yang secara ideal menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Di desa-desa dengan kategori K1, K2, dan K3, ternyata BPD dan sistem keterwakilan lainnya belum berfungsi secara optimal. Masyarakat menganggap bahwa lembaga atau orang yang seharusnya bisa mewakili kepentingan masyarakat dalam perumusan kebutuhan, keputusan program, dan kebijakan sampai saat ini cenderung malah menjadi alat legitimasi dari pemerintahan desa. Ini ditandai dengan tidak adanya pertemuan-pertemuan khusus di tingkat warga (RT/RW/dusun/jorong) untuk menyerap aspirasi masyarakat maupun menginformasikan sejauh mana aspirasi masyarakat sudah dijalankan.

Menurut responden, meskipun sistem pemerintahan desa mengenal adanya pemerintahan di tingkat dusun maupun RT, tidak ada kegiatan terencana selain menyampaikan informasi kepada warga sebagaimana diperintahkan oleh kepala desa. Di tingkat RT atau dusun,⁴ juga tidak ada pertemuan rutin yang dilakukan untuk membicarakan masalah-masalah yang ada di tingkat RT atau dusun. Namun, dalam konteks sistem perwakilan, sebagian masyarakat menganggap sistem demikian sudah baik karena sudah mewakili aspirasi masyarakat secara umum, sementara sebagian lagi tidak puas karena menganggapnya tidak transparan. Jika ditelusuri lebih lanjut, masyarakat yang menganggap sistem perwakilan telah memenuhi aspirasi mereka ternyata bukan didasarkan pada realitas bahwa sistem ini telah berjalan dengan baik. Sikap demikian ternyata lebih disebabkan oleh relasi sosial yang menempatkan dominasi penguasa sebagai kemutlakan. Hal ini, antara lain, tercermin dari pernyataan berikut.

Saya kira tidak perlu [ikut memutuskan]. *Kan* sudah ada yang mewakili. Itu saja sudah cukup. Kami semua sudah sangat percaya dengan RT dan kasun. Mereka pasti *kan* mementingkan dan perduli dengan kepentingan warga. Jadi, kami serahkan semuanya kepada Pak RT dan Pak Kasun. Tidak pernah [mengeluh]. Apapun keputusannya, saya terima. Paling, kalau ada yang tidak puas, hanya berbisik-bisik saja, tapi tidak melakukan apa-apa. (Wawancara, perempuan, 45, RTM, Kabupaten Ngawi, 24 April 2010)

Ya, cukup diwakili wali jorong saja karena beliau yang lebih *tau* dengan kondisi warganya dan beliau yang diberikan kepercayaan untuk mewakili warga. (Wawancara, perempuan, 32, RTM, Kabupaten Solok, 15 Mei 2010)

Jarang sekali warga menanyakan keputusan dari pertemuan yang dihadiri oleh tokoh masyarakat karena sudah percaya sepenuhnya akan terwakili oleh tokoh masyarakat tersebut. (Wawancara, laki-laki, 40, RTM, Kabupaten Lumajang, 24 April 2010)

Kalau keluhan tentang putusan desa, *gak* pernah. Warga umumnya menerima kalau keputusan sudah diputuskan karena warga percaya pada wakil-wakil di lembaga desa. (Wawancara, laki-laki, 49, kepala dusun, Kabupaten Ngawi, 27 April 2010)

Sebaliknya, masyarakat yang kecewa dengan praktik sistem perwakilan yang selama ini berlangsung, antara lain, mempunyai argumen berikut.

Ya, cukup *gak* cukup. Cukup kalau memang bisa membawa keinginan masyarakat. *Gak* cukup kalau sepertinya membawa kepentingan pribadi *tob* atau malah misalnya setuju-setuju saja. Kelihatannya *sib* ya begitu. (Wawancara, laki-laki, 49, RTM, Kabupaten Gresik, 26 April 2010)

Tidak cukup warga diwakili karena warga harus tahu sendiri apa kesimpulan dari rapat. (Wawancara, laki-laki, 38, warga menengah, Kabupaten Bombana, 8 Juni 2010)

Keputusan itu tergantung bagaimana maunya Pak Wali Nagari, Pak Jorong, dan aparat nagari lainnya saja. (Wawancara, laki-laki, 36, warga menengah, Kabupaten Dharmasraya, 16 Mei 2010)

Pemerintah desa membuat kebijakan melalui rapat yang diadakan dengan aparat desa terkait tanpa ada warga desa. ... Seharusnya warga itu ikut dilibatkan *kalo* ada pertemuan di balai desa. *Lha* tapi ini *ga* pernah, Mbak. Nah, jadi ya gitu kalo ada apa-apa ngomongnya juga antarwarga saja. (Wawancara, laki-laki, 46, warga menengah, Kabupaten Gresik, 23 April 2010)

⁴Tentang posisi ketua RT atau kepala dusun, beberapa peserta FGD dari kelompok laki-laki miskin menyatakan bahwa mereka “makan gaji buta”, dalam artian mereka mendapat insentif dari posisi mereka, tetapi sebenarnya tidak ada fungsinya.

3.4 Keluhan, Konflik, dan Mekanisme Penyelesaiannya

Di desa-desa sampel, dapat dikatakan tidak ada konflik serius yang terkait dengan pelaksanaan program. Konflik yang pernah terjadi belum bersifat massal sehingga mengakibatkan terjadinya ketegangan sosial atau konflik horizontal antaranggota kelompok masyarakat secara massal. Di tingkat desa, hal ini yang mungkin menyebabkan belum terdapat mekanisme resolusi konflik atau keluhan yang baku untuk menangani keluhan dan konflik yang ditimbulkan baik oleh program maupun kebijakan di tingkat desa. Ketika keluhan atau konflik terjadi, penanganannya dilakukan secara sporadis dan biasanya kepala desa bertindak sebagai aktor utama dalam penyelesaiannya. Konflik-konflik tersebut umumnya dapat diselesaikan dengan penjelasan atau musyawarah dengan melibatkan tokoh masyarakat.

Selama pelaksanaan PNPM, konflik pernah terjadi di beberapa wilayah sampel seperti di Nagari Tanah Tinggi dan Nagari Marapi (Kabupaten Agam), dan Desa Waru (Kabupaten Ngawi) (dua nagari/desa terakhir bukan desa sampel). Untuk Nagari Marapi, kasusnya berkisar soal kecurigaan warga setempat terhadap pengurangan debit air bersih akibat adanya proyek air bersih PNPM di Nagari Singgalang yang mengambil sumber air dari Nagari Marapi. Di Nagari Tanah Tinggi, kasusnya melibatkan Jorong Pakan Baru, Jorong Padang Gantiang, dan Simpang Tigo mengenai pemanfaatan jalan PNPM di Jorong Pakan Barudan Jorong Padang Gantiang untuk pengangkutan material pembangunan jalan PNPM di Jorong Simpang Limo. Menurut Wali Nagari Tanah Tinggi, konflik ini seharusnya tidak terjadi jika pemerintah nagari dilibatkan dalam pelaksanaan program, terutama dalam koordinasi antarjorong, sebab pemerintah jorong sama sekali tidak memiliki kewenangan selain sebagai perpanjangan tangan wali nagari. Oleh karena itu, penyelesaian masalah di dalam maupun antarjorong akan lebih efektif bila melibatkan pemerintah nagari.

Di Desa Waru, kasusnya disebabkan oleh ketidaksepakatan sebagian warga desa dengan usulan pembangunan talud yang kemudian menjadi usulan desa. Sebagian warga yang tidak setuju menganggap mereka yang merumuskan tidak kompeten (sangat mungkin perumusan usulan tidak transparan).⁵ Kasus pertama dapat diselesaikan dengan baik dengan melibatkan camat dan Dinas Pekerjaan Umum (PU) Kabupaten Agam. Untuk kasus kedua, masalahnya dapat diselesaikan di tingkat nagari. Untuk kasus Desa Waru, kasusnya masih dalam penyelesaian oleh fasilitator kecamatannya. Di luar tiga konflik ini, konflik pelaksanaan PNPM lainnya terjadi dalam lingkup desa, seperti konflik antara pemerintah desa dan TPK, konflik antara TPK/masyarakat dan kelompok kepentingan tertentu, serta konflik terkait pengadaan barang dan jasa. Namun, konflik-konflik ini tidak sampai menimbulkan ketegangan sosial dan masalahnya dapat diselesaikan secara internal di tingkat desa.

Mengenai keluhan masyarakat terhadap kinerja pemerintahan desa dan/atau pelaksanaan suatu program, sebagian besar responden menyatakan bahwa warga desa umumnya bersikap diam. Mereka cenderung menyimpannya sendiri atau membicarakannya dengan sesama warga. Kondisi demikian, antara lain, merupakan akibat dari adanya sikap segan, sungkan, dan takut kepada aparat, serta putus asa karena keluhan yang pernah disampaikan tidak pernah ditanggapi. Fenomena demikian terekam dalam kutipan-kutipan berikut.

Tidak pernah menyampaikan keluhan kepada kepala jorong atau kepala dusun. ... khawatir di *cemeeh* [diejek atau direndahkan] atau digunjingkan ke sesama warga. Dari pada digunjingkan, ... [lebih baik] tidak menyampaikan keluhan. (Wawancara, laki-laki, 51, RTM, Kabupaten Agam, 13 Mei 2010)

Tidak pernah disampaikan ke pemerintah desa. Keluhan itu hanya menjadi pembicaraan pada tingkat warga. (Wawancara, laki-laki, 38, warga menengah, Kabupaten Bombana, 8 Juni 2010)

⁵Peneliti tidak memiliki informasi lebih banyak tentang desa ini karena desa ini bukan desa sampel.

Jika ada ketidakpuasan/komplain pun, warga cenderung malu atau sungkan untuk menyampaikan dan biasanya hanya melakukan kasak-kusuk antarsesama warga. (Wawancara, perempuan, 60, warga menengah, Kabupaten Lumajang, 25 April 2010)

Kalau saya, mengadunya ke teman-teman *aja*. Kalau saya *nggak dapet* Raskin⁶, saya *nggak* berani *ngadu* ke Pak Jorong. Daripada saya pendam dalam hati *kan nggake* enak, Pak. Cerita ke teman-teman bisa ketawa-ketawa, Pak. (FGD Laki-Laki Miskin, 44, Kabupaten Solok, 16 Mei 2010)

Paling kalau ada yang tidak puas hanya berbisik-bisik saja, tapi tidak melakukan apa-apa. (Wawancara, perempuan, 45, RTM, Kabupaten Ngawi, 24 April 2010)

Kalau mau komplain juga percuma tidak dianggap sebab yang protes dianggap orang kecil. (Wawancara, perempuan, 46, warga menengah, Kabupaten Lumajang, 26 April 2010)

3.5 Akuntabilitas dan Ketanggapan Pemerintah Desa

Secara umum, di semua desa sampel, belum tampak adanya mekanisme akuntabilitas dan ketanggapan pemerintah desa yang sistematis. Akuntabilitas pemerintahan desa sangat tergantung pada faktor kepemimpinan kepala desa, belum pada sistem kelembagaan. Ditambah dengan faktor kondisi masyarakat yang umumnya masih menempatkan diri pada posisi inferior dalam konteks hubungan penguasa-rakyat, maka kepala desa merupakan figur yang dominan. Pemerintahan desa identik dengan kepala desa. Berdasarkan hal ini, masyarakat mempunyai penilaian yang berbeda terhadap akuntabilitas pemerintahan. Untuk desa/nagari yang mempunyai figur kepala desa/wali nagari yang kapabel dan responsif, masyarakat setempat umumnya menganggap pemerintahan desa telah mempunyai akuntabilitas yang tinggi. Sebaliknya, untuk desa/nagari yang dipimpin oleh kepala desa/wali nagari yang kepemimpinannya kurang baik, masyarakat umumnya menilai akuntabilitas pemerintahan desanya rendah.

Fenomena tersebut muncul, antara lain, karena dalam praktik pemerintahan desa, kepala desa tidak pernah menyampaikan laporan pertanggungjawaban tentang kinerja penyelenggaraan pemerintahan desa secara terbuka kepada warga desa. Walaupun ada laporan pertanggungjawaban, maksimal laporan itu hanya disampaikan kepada BPD. Bahkan, di salah satu desa sampel di Sulawesi Tenggara, seorang anggota BPD menyatakan bahwa selama ini BPD tidak pernah diberitahu oleh kepala desa mengenai pendapatan maupun pengeluaran keuangan pemerintah desa, termasuk dana ADD/RAPBDes (Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa).

Tidak semua informasi harus disampaikan kepada warga, apalagi menyangkut soal anggaran. Soal anggaran tidak bisa dibuka seluas-luasnya. (Wawancara, laki-laki, 45, Kabupaten Lumajang, 22 April 2010)

Nyo ganjia mah buk, kok ado pitibnyo warga dak tau doh, pi kok nan kabagotong royong capek warga tau mah [Ini beda, Bu. Kalau urusan yang ada uangnya, warga tidak tahu dan tidak perlu tahu, tetapi kalau urusan untuk gotong royong, warga biasanya cepat dikasih tahu]. (Wawancara, perempuan, 54, Kabupaten Solok, 13 Mei 2010).

Kalau ADD, ini *kan* pengawasannya tidak begitu-begitu saja [ketat]. Inspektorat yang membina dan inspektorat juga yang memeriksa. Jadi, sudah selesai masalahnya. ... Kalau PNPM, itu *kan* betul-betul diawasi, diikuti terus, sedangkan volumenya sudah ditentukan. Tapi, kalau proyek lain, seperti ADD, itu *kan* tidak ada [pengawasan], hanya program sendiri, laporannya begini-begini *kan* boleh saja kita bikin *tob*. ... Merencanakan sendiri dan melaksanakan sendiri. Begitulah kita punya kepala daerah. (Wawancara, laki-laki, 45, ketua Gapoktan, Kabupaten Konawe Selatan, 9 Juni 2010)

⁶Beras untuk Rumah Tangga Miskin.

Ada masalah keuangan ADD yang dikelola desa, seperti anggaran untuk posyandu tidak jelas; makanan tambahan untuk balita juga tidak jelas. Untuk warga Dusun Z (nama desa disamarkan), akhirnya untuk kegiatan PKK dan balita menggunakan kas kelompok pengajian. Adanya program jimpitan beras. ... Kalau mau komplain juga percuma. Tidak dianggap sebab yang protes dianggap orang kecil. Kades dalam pemilihan anggota legislatif kemarin [2009] mencalonkan dan kalah sepertinya terlibat banyak utang jadi uang operasional ADD termasuk uang Raskin sering diputar dulu. Tanah bengkok [jatah perangkat desa] pernah disewakan kepada pihak lain saat belum terisi. Saat terisi dan haknya diminta oleh perangkat yang bersangkutan, Kades ditagih sama yang sewa sampai mendatangkan polisi dan tentara. Biasa menghadapi tentara dan polisi, jadinya kalau berurusan dengan protes warga, tidak dianggap. (Wawancara, perempuan, 46, warga menengah, Kabupaten Lumajang, 26 April 2010)

Terlepas dari faktor kepemimpinan kepala desa, penilaian masyarakat terhadap akuntabilitas pemerintahan desa juga dipengaruhi oleh aspirasi politik. Para pendukung calon kepala desa yang kalah dalam pemilihan kades umumnya cenderung memberikan penilaian yang kurang baik terhadap kepala desa yang terpilih. Seorang kepala desa di Kabupaten Gresik, misalnya, menyatakan, "Kita ini sudah berbuat sebaik mungkin saja masih dianggap salah oleh mereka [para pendukung calon kepala desa yang kalah], apalagi kalau kita sampai berbuat kesalahan" (wawancara, laki-laki, 40, 22 April 2010). Penilaian masyarakat terhadap akuntabilitas pemerintahan desa juga tergantung apakah kepentingannya terakomodasi atau tidak, tanpa melihat keterkaitannya dengan faktor lain. Untuk Bantuan Langsung Tunai (BLT), misalnya, masyarakat miskin yang tidak mendapatkan BLT kemudian secara langsung memvonis bahwa pemerintahan desanya tidak akuntabel, pilih kasih, dan sebagainya. Padahal, kewenangan untuk menentukan sasaran BLT bukanlah menjadi tanggung jawab pemerintah desa.

Kutipan-kutipan berikut memberikan gambaran tentang persepsi responden terhadap akuntabilitas dan ketanggapan pemerintahan desa di wilayah sampel.

Sebagian besar warga desa sudah merasa cukup puas dengan pelayanan yang ada. (Wawancara, laki-laki, 40, RTM, Kabupaten Lumajang, 24 April 2010)

Pemerintah belum cukup untuk bertanggung jawab kepada masyarakatnya. (FGD Laki-Laki Miskin, 37, Kabupaten Gresik, 23 April 2010)

Pernah mengusulkan kepada Kades untuk meminta PDAM memasang saluran PDAM hingga RT 8. Kades mengatakan, "Insya Allah akan mengusulkan." Sampai sekarang belum ada kabar dari Kades tentang perkembangan usulan mereka. (Wawancara, laki-laki, 40, RTM, Kabupaten Ngawi, 25 April 2010)

3.6 Dampak PNPM terhadap Tata Pemerintahan yang Baik di Desa

Seperti terlihat di atas bahwa model pengelolaan PNPM yang mengedepankan partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas tidak berdampak terhadap pengelolaan pemerintahan di desa, baik pengelolaan birokrasi maupun program-program yang diterima desa. Berdasarkan berbagai informasi dan pengamatan di desa, tampaknya hal itu disebabkan oleh beberapa hal berikut.

Pertama, seperti dijelaskan pada Bab II, besarnya dominasi elite desa serta kurangnya inisiatif warga telah membuat *status quo* selalu mapan. Warga biasanya merasa takut atau sungkan untuk mengusulkan perubahan bagi mekanisme yang sudah ada terkait partisipasi, dan terlebih lagi transparansi dan akuntabilitas. Menuntut transparansi dan akuntabilitas yang lebih baik berarti menantang elite desa yang berkuasa. Kondisi seperti ini lama-kelamaan menimbulkan rasa tak mau tahu di kalangan warga.

Kedua, tidak adanya jaminan bagi warga bahwa jika mereka menduplikasi mekanisme yang dijalankan PNPM pada kegiatan atau program di desa, mereka akan mendapatkan sesuatu (proyek). Perencanaan partisipatif dalam PNPM sudah pasti berujung pada sebuah proyek, sementara perencanaan separtisipatif apa pun melalui musyawarah perencanaan pembangunan desa (musrenbangdes), misalnya, belum tentu akan melahirkan sebuah proyek. Berdasarkan pengalaman mereka yang pernah berpartisipasi, kondisi ini diperparah oleh kenyataan, terutama dalam musrenbangdes, bahwa setelah bertahun-tahun, usulan mereka tidak pernah terealisasi. Selain itu, pada kasus tertentu seperti kasus-kasus di beberapa desa di Sulawesi Tenggara, setelah ada bantuan turun yang usulannya dirancang secara partisipatif, ternyata yang menikmati hanya beberapa orang tertentu dari elite desa. Di lain pihak, bagi elite desa, mekanisme seperti PNPM tentu akan merugikan mereka, dalam arti bahwa dominasi mereka akan tergusur berikut berbagai *privilege* (hak istimewa) yang mereka nikmati karena dominasi itu akan hilang.

Ketiga, ada indikasi kecenderungan warga dan aparat desa terhadap sikap normatif. Jika ketentuan program atau kegiatan tertentu tidak mensyaratkan partisipasi, transparansi dan akuntabilitas, maka mereka pun tidak akan menuntutnya. Logika normatif seperti ini tampaknya menguat karena tidak adanya kesadaran kritis serta pemahaman yang memadai terhadap tata pemerintahan yang ideal di kalangan masyarakat.

Kotak 3

Elite Capture (Dominasi Elite) dalam Program Bantuan Alat dan Mesin Pertanian (Alsintan)

Berbagai program bantuan rentan dibajak oleh para elite desa yang mengurusnya. Di sebuah desa sampel di Sulawesi Tenggara, fenomena itu terjadi secara berulang-ulang dan tidak ada perlawanan konkret dari warga. Menurut para informan, pada 2005, kelompok tani di desa itu diminta oleh pemerintah untuk mengajukan proposal untuk mendapatkan peralatan pertanian. Kelompok tani desa itu kemudian mengusulkan pengadaan traktor. Kemudian, pemerintah memberikan bantuan empat traktor ke desa tersebut. Masing-masing kelompok tani mendapatkan satu traktor. Menurut kesepakatan awal kelompok tani, traktor tersebut bisa digunakan baik oleh anggota kelompok tani maupun nonanggota kelompok tani. Perbedaannya hanya pada biaya sewa. Jika peminjam adalah anggota kelompok tani, maka ia membayar Rp650.000 dan untuk nonanggota, Rp700.000. Uang tersebut disepakati untuk digunakan sebagai dana kelompok tani yang akan digunakan untuk memperbaiki kerusakan traktor dan sisanya sebagai tabungan kelompok tani.

Namun, sejak 2008, tidak ada kejelasan lagi apakah traktor itu masih milik kelompok tani atau sudah milik pribadi. Yang jelas bagi anggota kelompok tani adalah bahwa traktor tersebut selalu dikuasai oleh ketua kelompok tani. Dana yang dihasilkan dari penyewaan traktor itu juga tidak pernah dilaporkan kepada anggota. Bahkan, sejak awal pembentukan kelompok tani tersebut, para anggota (yang menjadi peserta FGD) belum pernah sekalipun mendapatkan dana hasil pembagian sisa uang kelompok tani.

Kejadian serupa juga terjadi pada kasus bantuan *traser* (mesin pompa racun). Pada awalnya, kelompok tani menerima bantuan mesin pompa tersebut untuk kepentingan kelompok, tetapi kemudian dikuasai untuk kepentingan pribadi oleh ketua kelompok tani. Pada kasus lain, bantuan pemugaran rumah pertama-tama dialokasikan untuk rumah sekretaris desa (sekdes). Padahal, menurut para informan, sekdes bukanlah warga miskin sehingga seharusnya tidak berhak mendapatkan bantuan pemugaran rumah tersebut. Seorang informan dari keluarga miskin mengatakan,

Saya kurang tahu pasti, tapi kalau saya dan beberapa orang yang jumlahnya juga tidak sedikit rasanya tidak pernah dilibatkan. Waktu PNPM saja, kita tidak dilibatkan. Biasanya waktu pendataan nama kita yang dicatat, tapi kalau bantuan sudah keluar, kita tidak dapat. Orang yang tidak terdaftar malahan yang dapat. Misalnya, bantuan rumah. Ada beberapa rumah termasuk saya itu terdaftar dan bahkan difoto, tapi waktu bantuan keluar Pak Sekdes dan Kades malahan dia dapat bantuan. (Wawancara, laki-laki, 38, RTM, Kabupaten Konawe Selatan, 7 Juni 2010)

IV. DINAMIKA KEMISKINAN DI WILAYAH PENELITIAN

4.1 Kemiskinan dan Dinamikanya

Konsep kemiskinan telah berevolusi dari sekadar ketidakmampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhan dasar sampai pada konsep bahwa kemiskinan merupakan kompleksitas kondisi yang melibatkan dimensi-dimensi sosial dan moral. Sesuai dengan dinamika kehidupan sosial, ekonomi, politik, dan budaya, konsep kemiskinan telah berkembang menjadi konsep kemiskinan yang bersifat multidimensi. Dimensi kemiskinan, antara lain, meliputi bidang kesehatan, gizi, pendidikan, kerentanan (*vulnerability*), ketidakberdayaan (*powerlessness*), ketimpangan (*inequality*), ketersisihan sosial (*social exclusion*), dan keterdiaman (*voicelessness*). Secara umum, dapat dikatakan bahwa persoalan kemiskinan berkaitan dengan ide politik dan sosial yang merefleksikan harapan-harapan dan aspirasi masyarakat. Kemiskinan adalah kondisi tidak tercapainya suatu standar kehidupan yang dianggap layak oleh masyarakat.

Responden di daerah sampel, termasuk responden yang tergolong miskin, umumnya masih memaknai kemiskinan pada bentuknya yang paling mendasar, yakni ketidakmampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan dasar. Fenomena ini mungkin mengindikasikan bahwa kemiskinan yang terjadi di daerah sampel merupakan kemiskinan yang bersifat absolut. Uraian berikut menyajikan aspek-aspek yang terkait dengan tingkat dan kondisi kemiskinan setempat.

4.1.1 Indikator Kemiskinan

Di semua desa sampel, kemiskinan mempunyai karakteristik/indikator yang seragam. Hasil FGD maupun wawancara mendalam menyebutkan karakter kemiskinan yang dominan berpusat pada aspek kepemilikan aset, pemenuhan kebutuhan sehari-hari, dan jenis pekerjaan. Pada aspek kepemilikan aset, umumnya kelompok miskin mempunyai ciri (i) kondisi rumah jelek/tidak layak huni; (ii) tidak memiliki fasilitas sanitasi/MCK (mandi, cuci, kakus), atau kondisinya tidak sehat; (iii) tidak mempunyai aset atau perabot rumah tangga yang berharga; dan (iv) tidak mempunyai barang-barang modal seperti sawah, kebun, tambak, atau kapal penangkap ikan. Beberapa kutipan berikut memberikan ilustrasi ciri-ciri kemiskinan dalam aspek kepemilikan aset.

Secara umum, rata-rata orang miskin rumahnya jelek. (FGD Perwakilan Desa, 45, Kabupaten Gresik, 23 April 2010)

Tak andik [miskin], rumah bambu, gedek, lantai tanah, genteng, lampu *nyalur*, rumah kecil. (FGD Perwakilan Desa, 41, Kabupaten Lumajang, 22 April 2010)

Rumah keluarga miskin terbuat dari atap rumbia. Ventilasi tidak memenuhi standar. (FGD Perwakilan Desa, 45, Kabupaten Konawe Selatan, 13 Mei 2010)

Tidak memiliki perabot rumah yang memadai. (Wawancara, laki-laki, 56, tokoh masyarakat, Kabupaten Lumajang, 23 April 2010)

MCK-nya tidak ada. ... lari di kali. (FGD Perwakilan Desa, 45, Kabupaten Bombana, 4 Juni 2010)

WC panjang, di sungai atau kolam. (FGD Perwakilan Desa, 28, Kabupaten Solok, 11 Mei 2010)

Tidak ada lahan garapan. (FGD Perwakilan Desa, 51, Kabupaten Solok, 12 Mei 2010)

Untuk golongan *bansaik* [miskin], ada yang memiliki lahan dan ada yang tidak. Kalaupun ada, itu hanya sedikit. (FGD Perwakilan Desa, 64, Kabupaten Dharmasraya, 12 Mei 2010)

Nelayan itu ... miskin. Kalau yang kaya, biasanya pemilik perahu [juragan]. (FGD Perwakilan Desa, 50, Kabupaten Gresik, 22 April 2010)

Ingin bakabun tanah ndak ado, wak tiok pagi lah poi ka ladang urang [Ingin berkebun, tetapi tidak punya tanah. Tiap pagi, saya pergi bekerja ke ladang orang]. (FGD Perempuan Miskin, 37, Kabupaten Dharmasraya, 13 Mei 2010)

Tidak semua responden sependapat kondisi rumah sebagai indikator kemiskinan yang penting. Alasannya, ada beberapa warga desa yang memiliki rumah bagus dan layak huni, tetapi tidak memiliki aset produktif atau penghasilan yang tetap, dan masih mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar sehari-hari. Oleh karena itu, rumah tangga demikian tetap termasuk dalam kategori rumah tangga miskin. Rumah yang bagus tersebut biasanya dibangun oleh keluarga atau anak mereka.

Untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari, indikator kemiskinan umumnya menyangkut kesulitan dalam memenuhi kebutuhan pangan, sandang, kesehatan, dan pendidikan. Ungkapan berikut menyajikan potret kehidupan masyarakat miskin di daerah sampel.

... cukup untuk kebutuhan makan hari ini saja, sedangkan untuk makan besok atau lusa, nanti lagi dipikirkan bagaimana caranya. (FGD Perwakilan Desa, 38, Kabupaten Konawe Utara, 4 Juni 2010)

... berobat ke dukun dulu. Seandainya tidak sembuh juga, baru ke puskesmas [pusat kesehatan masyarakat]. (FGD Perwakilan Desa, 43, Kabupaten Agam, 11 Mei 2010)

Ya, karena sangat miskin, rata-rata pendidikannya tidak tamat SD. Jadi, kalau mau cari pekerjaan lain [selain buruh tani], tidak mungkin. (FGD Perwakilan Desa, 40, Kabupaten Konawe Utara, 4 Juni 2010)

Tidak mampu berobat ke dokter. (Wawancara, perempuan, 21, tokoh masyarakat, Kabupaten Gresik, 23 April 2010)

Tak andik [miskin] ... sulit berobat. Ada yang ke dukun, warung obat [beli bodrex, mixagrip]. *Tak andik* ... Ada yang banyak tidak sekolah ... Ada yang *mondok* ... Yang paling banyak hanya sampai SD. (FGD Perwakilan Desa, 38, Kabupaten Lumajang, 24 April 2010)

Orang tua menyekolahkan anaknya cuma sampai SMP. (FGD Perwakilan Desa, 41, Kabupaten Lumajang, 24 April 2010)

Pada aspek jenis pekerjaan, komunitas sampel mencirikan orang miskin sebagai kelompok yang tidak mempunyai pekerjaan tetap dan/atau pekerjaan yang memberikan pendapatan rendah seperti buruh tani, penyadap karet, kuli bangunan, dan tukang gali pasir.

Meskipun sudah serabutan. Istilahnya, segala pekerjaan kuli ditangani. (Wawancara, laki-laki, 49, warga miskin, Kabupaten Gresik, 22 April 2010)

Kalau orang miskin dan sangat miskin, pekerjaannya menerima upah dari orang *kayo*. (FGD Perwakilan Desa, 53, Kabupaten Solok, 11 Mei 2010)

Pekerjaannya sebagai kuli hari. (FGD Perempuan Menengah, 45, Kabupaten Dharmasraya, 14 Mei 2010)

Pekerjaannya sebagai petani penggarap ... dengan kata lain, tidak punya apa-apa. (Wawancara, laki-laki, 31, aparat desa, Kabupaten Gresik, 24 April 2010)

Bekerja sebagai pengais padi dari sisa-sisa jerami yang sudah dibuang, tidak punya lahan, bekerja sebagai buruh di sawah orang. (Wawancara, laki-laki, 47, aparat desa, Kabupaten Solok, 13 Mei 2010)

Cari makan susah, biasanya cari sayur di hutan untuk dijual, tidak punya pekerjaan tetap. (Wawancara, perempuan, 28, warga menengah, Kabupaten Konawe Utara, 5 Juni 2010)

Selain indikator-indikator tersebut, sebagian responden di beberapa desa sampel juga memasukkan indikator kemiskinan lainnya. Di Desa Kulon, Gresik, misalnya, mereka mencirikan kelompok miskin sebagai kelompok yang mempunyai sikap *minder* atau tidak percaya diri serta kurang bersosialisasi atau "kurang gaul" dengan lingkungan sekitar. Kelompok miskin seperti "mengucilkan diri" sehingga menyulitkan pemerintah desa untuk melibatkan mereka dalam kegiatan-kegiatan kemasyarakatan. Namun, sikap "mengucilkan diri" itu mungkin merupakan cerminan sikap yang pragmatis. Kelompok miskin umumnya waktunya habis untuk mencari nafkah, seperti tergambar dari pernyataan, "Dari dulu ada posyandu. Lokasinya sekitar 300 meter dari rumah saya. Saya tahu jadwalnya satu bulan sekali tiap hari Senin, tapi anak-anak saya tidak pernah saya bawa ke posyandu. Tidak ada waktu. Waktu saya habis di kebun untuk *motong* karet" (wawancara, perempuan, 38, warga miskin, Kabupaten Dharmasraya, 12 Mei 2010). Dalam batas tertentu, sikap mengucilkan diri mungkin juga merupakan refleksi kebingungan dan bahkan putus asa akibat menghadapi tantangan hidup yang sangat berat seperti tergambar dari pernyataan, "Orang miskin itu bernalar *cupet* [berpikiran sempit] dan selalu kebingungan karena sepertinya selalu menemui jalan buntu. *Aku iki kerjo opo, usaha opo ...? Kok kabeh ora iso ...?* [Saya ini kerja apa, usaha apa ...? *Kok* tidak bisa kerja apa pun ...?]" (wawancara, laki-laki, 63, warga miskin, Kabupaten Lumajang, 27 April 2010).

Secara sosiologis, mungkin banyak faktor yang dapat menjelaskan sikap rendah diri masyarakat miskin. Namun, secara sederhana sikap tersebut kemungkinan terkait dengan posisi relatifnya di masyarakat. Dalam komunitas yang proporsi kelompok miskinnya sedikit sehingga mereka menjadi kelompok minoritas, kecenderungan adanya sikap seperti itu menjadi lebih besar. Di Desa Kulon yang proporsi masyarakat miskinnya hanya sekitar 15%, perasaan menjadi kelompok masyarakat yang "gagal" terasa lebih kuat. Sebaliknya, di Desa Kenanga, Bombana, yang masyarakat miskinnya mencapai 68%, kelompok miskin tidak mempunyai perasaan *minder* atau sulit bersosialisasi dengan warga desa lainnya. Hal ini terbukti dari pernyataan, "Tidak ada perbedaan yang menonjol dan tidak ada masalah dengan hubungan sosial. Justru [orang miskin] yang bisa selesaikan pekerjaan kalau ada pesta dari mereka [orang kaya]. Kalau orang-orang kaya hanya duduk-duduk saja, cepat datang kopinya. Hahaha" (FGD Perwakilan Desa, 44, Kabupaten Bombana, 4 Juni 2010).

Indikator lain yang mencirikan kelompok masyarakat miskin adalah umumnya mereka terdiri atas orang-orang yang usianya sudah tidak produktif dan/atau para janda, seperti tercermin dalam ungkapan, "Kebanyakan adalah janda yang sudah tua atau orang tua yang sudah tidak kuat bekerja" (FGD Perwakilan Masyarakat, 39, Kabupaten Ngawi, 22 April 2010). Demikian juga di Dusun Bakung, Kulon, Gresik, mayoritas kelompok miskin terdiri atas janda yang sudah tua. Di dusun ini, dari total 25 KK, 9 KK di antaranya merupakan KK janda tua dan semuanya miskin.

Dalam kurun waktu delapan atau tiga tahun terakhir, indikator kemiskinan agak berubah. Beberapa perubahan indikator yang tercatat dalam studi ini, antara lain, adalah bahwa kelompok miskin sekarang sudah mempunyai kesadaran cukup tinggi untuk menyekolahkan anak-anaknya, setidaknya hingga tingkat SMP. Hal ini terutama karena adanya program wajib belajar sembilan tahun serta Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) sehingga biaya pendidikan SD dan SMP gratis. Sekolah gratis ini menjadikan anak-anak keluarga miskin mempunyai akses terhadap pendidikan yang lebih mudah daripada pada masa sebelumnya. Namun, tidak berarti kebijakan tersebut telah membebaskan warga miskin dari beban biaya pendidikan. Menurut responden, "Biaya pendidikan itu mahal. Yang gratis itu hanya di TV; realitanya tidak" (wawancara, laki-laki, 49, warga miskin, Kabupaten Gresik, 22 April 2010). Bahkan, sebagian responden menganggap biaya pendidikan justru menjadi faktor yang

menyebabkan terjadinya kemiskinan seperti tercermin dari ungkapan, “Awalnya punya [tidak miskin], tapi karena ingin anak sekolah, maka aset-aset dijual untuk biaya anak sekolah [sehingga menjadi miskin]” (FGD Perempuan Miskin, 53, Kabupaten Gresik, 24 April 2010).

Untuk perubahan indikator kemiskinan lainnya, di desa sampel Jawa Timur khususnya, kepemilikan sepeda motor tidak lagi menjadi pembeda yang penting antarkelompok kesejahteraan. Banyak warga miskin yang mempunyai sepeda motor meskipun mereka mengkreditnya. Kondisi rumah kelompok miskin pun mengalami perbaikan. Lantai tanah tidak lagi menjadi ciri pembeda yang signifikan karena banyak lantai rumah warga miskin telah diplester atau memakai keramik, terutama untuk ruang tamu.

4.1.2 Penyebab Kemiskinan

Kemiskinan merupakan masalah multidimensi; oleh karena itu, faktor-faktor yang menjadi penyebabnya juga bersifat multidimensi. Di desa sampel, faktor-faktor penyebab kemiskinan sangat beragam, tetapi tidak ada faktor pembeda yang jelas antardesa sampel. Umumnya, penyebab kemiskinan di desa sampel merupakan kombinasi faktor-faktor berikut.

a) Lahan milik sempit atau tidak memiliki lahan

Di semua daerah sampel yang ekonominya tergantung pada sektor pertanian, penyebab penting terjadinya kemiskinan adalah tidak adanya kepemilikan lahan atau lahan yang dimiliki sangat sempit. Hal ini membuat kelompok masyarakat yang tidak mempunyai lahan dan tidak mempunyai keterampilan lain cenderung akan menjadi buruh tani yang sifatnya musiman. Kutipan pada bagian sebelumnya menyatakan bahwa pendapatan sebagai buruh tani tidak mencukupi kebutuhan. Ditambah dengan tidak adanya kesempatan kerja lain di luar sektor pertanian, para buruh tani tersebut akan cenderung berada dalam kondisi miskin.

b) Lapangan kerja terbatas

Keterbatasan lapangan kerja merupakan faktor dominan di semua daerah sampel yang menyebabkan masyarakat setempat sangat sulit untuk keluar dari kemiskinan. Hal ini mengakibatkan orang miskin yang umumnya bekerja sebagai buruh harian (umumnya buruh tani) tidak mempunyai alternatif pekerjaan lain yang mampu memberikan pendapatan yang lebih baik.

c) Tingkat pendidikan rendah

Tingkat pendidikan formal yang rendah, umumnya tidak tamat atau hanya tamat SD, serta tidak adanya keterampilan lain selain di sektor pertanian, merupakan salah satu faktor penyebab kemiskinan yang terjadi di hampir semua daerah sampel. Ungkapan seperti, “Masyarakat bodoh-bodoh, *gak* pendidikan, jadi susah usaha” (FGD Perempuan Miskin, 40, Kabupaten Gresik, 23 April 2010) atau “Pendidikan rendah, akhirnya *gak* bisa kerja di pabrik” (FGD Perempuan Miskin, 42, Kabupaten Gresik, 24 April 2010) merupakan karakteristik pendidikan masyarakat miskin yang sulit mencari peluang kerja lain di luar sektor pertanian.

d) Keterbatasan modal

Di semua daerah sampel, hampir semua peserta FGD maupun wawancara mendalam menyebut faktor ketiadaan modal tetap (sawah, kebun, perahu, dll.) maupun modal lancar (uang) sebagai faktor penting yang menyebabkan masyarakat miskin sulit keluar dari kemiskinan.

Di luar beberapa faktor umum tersebut, beberapa desa sampel juga mempunyai faktor khusus yang menyebabkan terjadinya kemiskinan dan/atau tingkat kemiskinan yang terjadi sulit ditanggulangi. Peserta FGD Desa Ndoyong, Ngawi, menyebut biaya transportasi tinggi akibat infrastruktur jalan yang buruk sebagai salah satu penyebab penting terhambatnya peningkatan pendapatan. Tidak berfungsinya saluran irigasi juga menghambat produktivitas pertanian desa ini. Mendominasinya tengkulak dalam sistem tata niaga menyebabkan rendahnya tingkat harga yang diterima petani. Selain itu, keadaan alam yang berbukit-bukit dan ketiadaan sumber irigasi di Nagari Bukik Barisan, Solok, menyebabkan rendahnya produktivitas pertanian setempat sehingga pendapatan petani rendah dan petani menjadi miskin.

4.2 Faktor-Faktor yang Berpengaruh terhadap Dinamika Kesejahteraan Warga

Kecuali di Wetan dan Ndoyong, semua desa sampel menunjukkan kecenderungan penurunan jumlah penduduk miskin, baik dalam jumlah besar maupun kecil, walau tidak permanen, tetapi dinamis sesuai dengan perkembangan faktor yang menjadi penyebabnya. Sesungguhnya, beberapa faktor penting yang memengaruhi penurunan jumlah penduduk miskin dan/atau tingkat kemiskinan di desa-desa sampel tidak berbeda secara signifikan. Faktor-faktor berikut berandil dalam menurunkan tingkat kemiskinan di daerah sampel.

a) Adanya lapangan kerja baru dan/atau perluasan kesempatan kerja

Kasus-kasus berikut mencerminkan kesempatan kerja yang makin luas dan memungkinkan partisipasi penduduk miskin.

- (1) **Eksplorasi tambang emas oleh rakyat di Kabupaten Bombana, Sulawesi Tenggara.** Bagi masyarakat sekitar tambang, termasuk di Kenanga dan Melati, keberadaan tambang emas tidak saja menciptakan lapangan kerja sebagai penambang, tetapi juga menciptakan lapangan kerja lain seperti menjadi pedagang dan pengojek. *Booming* (ledakan) lapangan pekerjaan tambang emas ini terjadi pada 2008 dan 2009. Di Kenanga yang jaraknya sekitar 10 km dari lokasi tambang, tambang emas tersebut merupakan satu-satunya alternatif pekerjaan selain sektor pertanian. Menurut seorang peserta FGD Perwakilan Desa di Kabupaten Bombana (39, 4 Juni 2010), pada 2007–2009, jumlah penduduk miskin di Kenanga turun dari 78% menjadi 68%. Pada saat ini, penambangan emas telah menurun karena adanya kebijakan pemerintah setempat yang melarang para penambang rakyat beroperasi. Tanpa adanya lapangan kerja alternatif, hal ini kemungkinan akan berakibat laju penurunan jumlah penduduk miskin setempat mengalami stagnasi atau bahkan akan membuat mereka menjadi jatuh miskin lagi.
- (2) **Kesempatan menjadi buruh migran di kawasan perkotaan, baik kawasan perkotaan yang relatif dekat maupun jauh dari desa.** Di Desa Kulon, Gresik, sebagai contoh, banyak warga desa yang menjadi buruh bangunan di Surabaya. Selain menjadi buruh migran domestik, sebagian warga di desa-desa sampel juga memanfaatkan kesempatan menjadi tenaga kerja Indonesia (TKI) sebagai jalan keluar untuk memperoleh pendapatan yang lebih baik.
- (3) **Pemekaran daerah yang menciptakan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru (kasus Dharmasraya).** Hal ini memberi peluang kepada masyarakat lokal, termasuk penduduk miskin, untuk mendapatkan pekerjaan baru selain dapat meningkatkan harga komoditas pertaniannya.

- (4) **Pembukaan pabrik/perkebunan baru di lingkungan komunitas sampel.** Beberapa investor perkebunan (kelapa sawit) di Sulawesi Tenggara membuka kebun di sekitar desa sampel sehingga membuka lapangan kerja baru bagi penduduk miskin. Selain itu, di Desa Kulon, sejak 2004, banyak buruh tani mempunyai pendapatan tambahan sebagai pemulung setelah di wilayah tersebut dibuka beberapa pabrik yang menampung barang-barang bekas untuk diolah kembali.

Kotak 4

Tambang Rakyat dan Penurunan Kemiskinan di Sulawesi Tenggara

Desa Cempaka adalah satu dari sembilan desa yang ada di Kecamatan Ranomeeto Barat, Kabupaten Konawe Selatan. Cempaka adalah desa transmigran bagi warga yang banyak berasal dari Ciamis dan Tasikmalaya. Saat ini, Sindang Kasih merupakan salah satu dari dua desa yang termakmur di kecamatan ini. Pembangunan di wilayah ini lebih banyak digerakkan oleh proyek-proyek pembangunan yang masuk ke wilayah ini, seperti ADD, PNPM, Raskin, BLT, bantuan ternak, dana stimulan desa terpadu, maupun proyek bantuan simpan pinjam atau dana bergulir.

Dalam kegiatan ekonomi, warga Desa Cempaka memiliki jiwa berdagang yang gigih. Kondisi ekonomi penduduk desa ini semakin maju ketika pada 2007 ditemukan tambang emas di Kabupaten Bombana. Banyak warga dari desa ini dan desa lain dari hampir seluruh pelosok Sulawesi Tenggara datang ke pertambangan ini untuk mengubah nasib dengan menjadi penambang emas atau berdagang menyediakan kebutuhan hidup para penambang. Masyarakat Cempaka menjadi pionir dalam kegiatan ekonomi di pertambangan di Bombana ini. Mereka berangkat pada tengah malam dan berjualan di pagi hari di lokasi penambangan. Ada yang menggunakan sepeda motor, tetapi ada pula yang menggunakan mobil bak terbuka. Mereka umumnya suami-istri dan berjualan bersama-sama. Dalam kurun waktu 2007–2010, ekonomi warga Desa Cempaka meningkat pesat.

Akibat majunya ekonomi masyarakat di Desa Cempaka, saat ini, muncul kelompok baru di masyarakat yaitu kelompok kaya. FGD Dewasa Laki-Laki menunjukkan bahwa pada 2007, baru ada dua kelompok masyarakat, yaitu kelompok sedang dan miskin, dan baru sekarang ini muncul kelompok kaya dalam masyarakat. Kelompok ini terdiri atas para pedagang dan PNS (guru) yang mengalami kenaikan laba/gaji dalam kurun waktu tiga tahun terakhir. Kelompok ini mulai membeli kendaraan (sepeda motor atau mobil) sebagai alat untuk mempermudah usaha.

Sejak 2009, perusahaan penambangan emas mulai menertibkan para pedagang sehingga para pedagang dari Cempaka beralih menjadi pedagang keliling ke desa-desa tetangga. Dengan adanya PNPM yang kegiatannya berupa pembuatan jalan usaha tani, jembatan, dan *deker* (jembatan kecil), serta simpan pinjam perempuan, kehidupan ekonomi warga Desa Cempaka tetap dapat berjalan dan sebagian bisa meningkat. Mobilitas mereka menjadi lebih mudah dan lancar. Jalan usaha tani selain memudahkan warga menuju areal persawahan, juga menjadi jalan pintas bagi warga menuju kantor kecamatan dan puskesmas. Jika tambang emas meningkatkan ekonomi mereka secara sesaat, maka PNPM melakukannya secara berkelanjutan.

b) Peningkatan harga komoditas perkebunan

Kenaikan harga komoditas perkebunan (karet, sawit, dan kakao) dan komoditas hasil laut, terutama di Sumatra Barat dan Sulawesi Tenggara, memberikan kontribusi besar terhadap peningkatan pendapatan masyarakat setempat. Hal ini terjadi khususnya mulai semester II tahun 2009 setelah sebelumnya harga komoditas tersebut mengalami penurunan akibat krisis keuangan global. Pada saat krisis tersebut, harga karet di Nagari Gantuang, Sumbang, misalnya, hanya Rp1.500/kg, tetapi sekarang harganya telah mencapai Rp11.500/kg (FGD Perempuan Miskin, 33, Kabupaten Dharmasraya, 13 Mei 2010). Demikian juga halnya dengan harga komoditas *pokea* (kerang laut) di Kamboja, Konawe Utara, Sulawesi Tenggara. Harga *pokea* sekarang mencapai Rp7.000/kaleng, meningkat lebih dari empat kali lipat dari harga sebelumnya yang hanya mencapai Rp1.500/kaleng (FGD Perempuan Miskin, 45, Kabupaten Konawe Utara, 5 Juni 2010).

c) Perbaikan infrastruktur

Di beberapa lokasi sampel, telah terjadi perbaikan infrastruktur jalan perdesaan. Kondisi ini meningkatkan efisiensi tata niaga dan makin membuka akses ke pasar. Biaya transportasi menurun dan proporsi harga yang diterima petani makin meningkat. Peningkatan kesejahteraan akibat perbaikan infrastruktur jalan ini terutama terjadi di desa sampel yang kondisi jalan sebelumnya sangat buruk. Di Nagari Tanah Tinggi, Sumatra Barat, seorang responden menyatakan, "faktor yang paling mendukung perubahan tingkat kesejahteraan masyarakat adalah karena transportasi. Dengan lancarnya transportasi, masyarakat bisa menekan biaya angkut hasil panen dari ladang ke pasar" (FGD Perwakilan Desa, 54, Kabupaten Agam, 11 Mei 2010). Peningkatan kuantitas dan kualitas infrastruktur ekonomi perdesaan merupakan akibat langsung dari adanya berbagai program/proyek/bantuan pemerintah. Khusus untuk infrastruktur jalan perdesaan, beberapa program yang memberikan kontribusi cukup besar meliputi PNPM, Program JPD (Jalan Poros Desa), dana stimulan, dll.

d) Kenaikan produktivitas pertanian

Produktivitas pertanian sebagian desa sampel meningkat. Penyebabnya adalah adanya pembangunan infrastruktur irigasi dan keberhasilan penyuluhan pertanian. Misalnya, di Nagari Gantuang, Dharmasraya, Sumatra Barat, pada 2007, Pemerintah Pusat membangun jaringan irigasi teknis yang mampu mengairi sawah seluas 18.000 ha yang mencakup Sumatra Barat dan Jambi. Pembangunan irigasi ini meningkatkan frekuensi tanam padi dari dua kali panen menjadi tiga hingga empat kali panen dalam setahun. Di Nagari Tanah Tinggi, Agam, seorang peserta FGD Perwakilan Masyarakat (32, 11 Mei 2010) menyatakan, "Peningkatan kesejahteraan tersebut didukung oleh adanya perubahan pola tanam yang terjadi pada tahun 1999 dan didukung dengan lancarnya pemasaran. Dahulunya, masyarakat Tanah Tinggi hanya menanam wortel, tapi sejak diadakannya pelatihan oleh Dinas Pertanian, masyarakat sudah mulai menanam tanaman seperti tomat dan jagung".

Selain faktor-faktor positif, di beberapa desa sampel, juga terdapat faktor-faktor yang berpengaruh negatif terhadap tingkat kesejahteraan. Di Desa Wetan, Gresik, jumlah penduduk miskinnya meningkat akibat tercemarnya budi daya tambak setempat oleh limbah pabrik-pabrik yang beroperasi di sekitar wilayah desa. Pencemaran tersebut berperan besar dalam menurunkan produktivitas tambak. Pendapatan nelayan di desa tersebut juga makin menurun akibat kebijakan Pemerintah Kabupaten Gresik yang melarang penggunaan pukat harimau, sementara nelayan dari daerah lain yang beroperasi di kawasan tersebut menggunakannya. Akibatnya, para nelayan Desa Wetan kalah bersaing dalam menangkap ikan dan pendapatannya turun drastis.

Untuk Desa Ndyong, Lumajang, salah satu penyebab meningkatnya jumlah penduduk miskin adalah kebijakan mekanisasi pertanian di Pabrik Gula Jatiroto. Akibatnya, peluang penduduk miskin setempat menjadi pekerja musiman di pabrik gula tersebut tertutup. Tenaga kerja desa setempat juga makin tersisih dari kesempatan kerja karena para pedagang borongan padi membawa sendiri pekerjanya, tidak menggunakan tenaga kerja desa bersangkutan.

4.2.1 Program/Bantuan dari Pemerintah

Selama delapan tahun terakhir, Pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah telah melaksanakan berbagai program pembangunan yang berperan cukup besar dalam mengentaskan kaum miskin, atau setidaknya menjaga agar masyarakat miskin tidak makin miskin. Program-program itu dapat dikelompokkan menjadi dua kategori menurut target

sasarannya: pertama, program yang bersifat *narrowly targeted* (bersasaran terbatas), seperti Raskin, BLT, berbagai skema bantuan kredit, Gardu Taskin (Gerakan Terpadu Pengentasan Masyarakat Miskin), BOS, dan Jamkesmas (Jaminan Kesehatan Masyarakat); dan kedua, program yang bersifat *broadly targeted* (bersasaran tidak terbatas), seperti PNPM, JPD, ADD, dana stimulan, subsidi pupuk, dll. Semua program itu berupaya memberikan bekal dan ruang yang lebih besar kepada masyarakat desa untuk meningkatkan aktivitas ekonominya.

Namun, tiap desa sampel mempunyai keragaman yang cukup tinggi, baik menyangkut jumlah dan jenis program maupun efektivitasnya. Untuk jumlah dan jenis program, Nagari Gantuang, Dharmasraya, misalnya, selama 2007–2010, menerima sebanyak 16 jenis program. Desa Kenanga, Bombana, pada periode yang sama hanya menerima sebanyak lima jenis program. Perbedaan jumlah program ini dengan sendirinya berdampak berbeda terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat desa bersangkutan.

Selain jumlah dan jenis program, efektivitas pelaksanaan program yang sama di tiap desa sampel juga berbeda. Umumnya, perbedaan efektivitas program merupakan akibat perbedaan pelaksanaannya di lapangan. Mengingat kajian ini tidak melakukan pengukuran efektivitas atau kemanfaatan program secara langsung, melainkan hanya berdasarkan persepsi narasumber, kemungkinan terjadinya bias cukup besar. Atas dasar ini, keseluruhan uraian mengenai dampak program pemerintah dalam kajian ini tidak bersifat eksklusif.

Sebagai contoh, Program Raskin di Nagari Gantuang ternyata kurang efektif karena mayoritas masyarakat yang menerima beras Raskin bukan kelompok miskin. Hal ini terjadi karena kelompok miskin tidak tercakup dalam sasaran maupun karena mereka tidak mampu membelinya.

Di Jorong Padang Bintungan, belum *nyampe* dapat pemberian bantuan Raskin, meskipun sudah sejak enam tahun yang lalu. Beras Raskin [seharusnya] untuk orang miskin, tapi *kok* yang dapat bukan orang miskin, malah dari golongan menengah dan kaya. (FGD Laki-Laki Miskin, 63, Kabupaten Dharmasraya, 13 Mei 2010)

Kalau Raskin saya tidak pernah dapat karena tidak punya uang untuk beli. Hari ini uang yang saya punya cuma Rp1.000, itupun tadi pagi sudah diminta anak untuk jajan. Mana mungkin bisa beli beras Raskin. Kalau orang kaya, bisa beli Raskin banyak, bisa sampai lima karung. (Wawancara, perempuan, 38, warga miskin, Kabupaten Dharmasraya, 12 Mei 2010)

Salah satu penyebabnya adalah karena mekanisme penentuan sasaran program menjadi domain penguasa atau elite desa seperti tercermin dalam pernyataan, "Kepala jorong yang menentukan siapa yang mendapatkan bantuan. Kita *nggak* ada diajak bicara" (FGD Laki-Laki Miskin, 52, Kabupaten Dharmasraya, 13 Mei 2010). Efektivitas Program Raskin yang rendah akibat kurang tepat sasaran juga terjadi di Nagari Darek, Solok, seperti tergambar dalam ungkapan, "Masih ada warga miskin yang belum dapat bantuan, sementara ada orang yang tidak pantas dapat, ternyata dapat bantuan" (FGD Masyarakat Miskin, 50, Kabupaten Solok, 14 Mei 2010).

Pelaksanaan Program Jamkesmas di Nagari Gantuang juga gagal mencapai tujuannya. Hal ini terungkap dalam pernyataan seorang responden, "Anakku mati karena itu, Pak. Anakku sedang sekarat, aku malah disuruh urus surat ini itu, ya anak saya keburu mati, Pak" (FGD Perempuan Miskin, 33, Kabupaten Dharmasraya, 13 Mei 2010). Pelaksanaan Jamkesmas yang tidak efektif juga terjadi di Desa Lor, Lumajang, yang tercermin dari pernyataan, "Biar *pake* Jamkesmas, tetap diminta harus ada keluarga yang mau menjamin. Kalau *gak*, ya *gak* dilayani" (FGD Laki-Laki Menengah, 42, 27 April 2010).

Di beberapa desa sampel lainnya, kedua program di atas ternyata sangat efektif. Di Jorong Koto Tengah, Agam, misalnya, dari delapan program yang ada, warga setempat menempatkan Raskin sebagai program yang paling efektif dalam membantu masyarakat miskin. Di Nagari Darek, Solok, dan Kulon, Gresik, program kesehatan gratis baik dari Jamkesmas maupun pemerintah lokal mendapat apresiasi yang tinggi dari masyarakat. Apresiasi itu, antara lain, tercermin dari ungkapan, ”jaminan kesehatan gratis, maka kesadaran masyarakat untuk berobat cukup tinggi sekarang dibandingkan dengan 2007 lalu. ... Sekarang karena masyarakat sehat, jumlah panen pun meningkat” (FGD Perwakilan Masyarakat, laki-laki, 35, Kabupaten Solok, 12 Mei 2010).

Sama halnya dengan BLT, sebagian desa sampel menganggapnya sebagai program yang efektif karena bantuan BLT berbentuk uang tunai sehingga penggunaannya sangat fleksibel sesuai dengan kebutuhan tiap keluarga penerima. Di Desa Kidul, Lumajang, BLT merupakan program yang paling efektif dibandingkan program lainnya (FGD Perempuan Miskin, 40, 26 April 2010). Namun, sebaliknya, hasil FGD Perempuan Menengah-Kaya di Desa Lor, Lumajang, FGD Laki-Laki Menengah di Desa Ndoyong, Ngawi, dan wawancara dengan Kepala Desa Anggrek, Konawe Selatan, misalnya, menyatakan BLT sebagai program yang tidak efektif. Secara umum, alasannya adalah karena manfaat BLT sangat singkat (hanya untuk memenuhi kebutuhan konsumsi sesaat) dan tidak bisa membantu masyarakat untuk meningkatkan kondisi ekonominya.

Berdasarkan hal itu, masyarakat miskin khususnya memberikan respons yang berbeda terhadap berbagai program penanggulangan kemiskinan karena masyarakat miskin pada dasarnya bersifat heterogen. Kelompok miskin kronis dan persisten kemungkinan lebih memerlukan bantuan sosial, sedangkan kelompok miskin sementara (*transient poor*) mungkin memberikan respons yang lebih baik terhadap upaya pemberdayaan dan pembukaan kesempatan, tetapi pada saat yang sama mereka tetap memerlukan perlindungan terhadap guncangan.

Persepsi tentang efektivitas suatu program tidak hanya berbeda antardesa sampel. Di dalam satu desa sampel sendiri pun perbedaan persepsi tersebut merupakan keniscayaan. Di Desa Kulon, Gresik, FGD Laki-Laki Miskin menyimpulkan bahwa tiga peringkat pertama program yang paling bermanfaat bagi masyarakat adalah (i) JPD, (ii) pengerukan waduk, dan (iii) Raskin, sementara FGD Perempuan Miskin memilih (i) Raskin, (ii) pembangunan jalan, dan (iii) BOS. FGD Perempuan Menengah memilih (i) subsidi pupuk, (ii) JPD, dan (iii) Raskin, sementara FGD Laki-Laki Menengah menyimpulkan (i) Jamkesmas, (ii) PNPM, dan (iii) ADD.

Fenomena tersebut sekali lagi mengindikasikan bahwa penilaian masyarakat terhadap efektivitas suatu program tidak mempunyai pola tertentu. Bobot subjektivitasnya sangat tinggi. Subjektivitas ini bisa bersumber dari pengalaman personal yang kemungkinan sangat berbeda satu sama lain, tetapi kemungkinan juga bisa bersumber dari kepentingan kelompok masyarakat yang bersangkutan.

4.2.2 Kegiatan Lain/Inisiatif Warga

Persoalan kemiskinan merupakan persoalan bersama seluruh bangsa. Negara, c.q. pemerintah, sesuai dengan mandatnya, memang mempunyai kewajiban untuk menanggulunginya dan menjadi aktor utamanya. Meskipun demikian, program-program penanggulangan kemiskinan oleh pemerintah akan makin optimal jika mendapat dukungan dari semua komponen masyarakat, swasta, LSM, dan pihak-pihak lain yang peduli terhadap pengentasan kaum miskin.

Di semua desa sampel, sayangnya, semua program penanggulangan kemiskinan baik yang bersifat langsung maupun tidak hanya berasal dari pemerintah, baik pusat maupun daerah. Selama delapan atau tiga tahun terakhir, tidak ditemukan adanya lembaga di luar pemerintah yang ikut menanggulangi kemiskinan. Warga setempat yang tidak miskin juga tidak mempunyai kelembagaan yang dengan sengaja dibentuk untuk berkontribusi terhadap penanggulangan kemiskinan secara sistematis.

Namun, dari sudut pandang lain, warga nonmiskin setempat sebenarnya telah ikut menanggulangi kemiskinan. Hal ini setidaknya tercermin dari pernyataan responden bahwa warga desa yang kaya selama ini telah mempekerjakan orang miskin sebagai buruh tani. Tanpa adanya pekerjaan yang diberikan oleh warga desa yang kaya, orang miskin akan menjadi semakin miskin (wawancara, laki-laki, 40, kepala desa, Kabupaten Gresik, 23 April 2010). Di luar hubungan majikan-buruh seperti ini, kepedulian warga di beberapa desa sampel terhadap orang miskin masih dapat dijumpai. Di Desa Jejeg, Ngawi, misalnya, seorang warga miskin yang rumahnya terbakar mendapatkan rumah baru hasil gotong royong warga desa lainnya.

Keberadaan berbagai kelompok masyarakat di desa juga tidak mempunyai agenda khusus yang mengarah pada upaya menanggulangi kemiskinan. Hanya ada satu atau dua desa saja yang kelompok masyarakatnya mempunyai kegiatan khusus yang bersentuhan dengan kehidupan warga miskin. Di Tanah Tinggi, Agam, terdapat kelompok Bamus yang kegiatannya, antara lain, menggalang dana sosial untuk, antara lain, menyantuni anak yatim piatu.

Peran masyarakat setempat yang sangat minimal dalam membantu kehidupan kelompok miskin setidaknya disebabkan oleh dua hal. Pertama, keberadaan masyarakat miskin di lingkungan desa setempat sepertinya dianggap sebagai fenomena alamiah dan bukan merupakan persoalan kemasyarakatan yang perlu mendapatkan pemecahan secara bersama. Berdasarkan hal ini, umumnya warga setempat hanya sekadar menaruh belas kasihan tanpa berupaya nyata untuk menanggulangnya. Kedua, hampir semua narasumber di semua desa sampel, baik narasumber aparat pemerintah maupun narasumber dari kelompok miskin sendiri, berpendapat sama, yakni upaya penanggulangan kemiskinan merupakan tanggung jawab pemerintah. Bagi mereka, bentuk tanggung jawab pemerintah tersebut tidak lain berupa program bantuan.

Sikap masyarakat tersebut mungkin merupakan akibat paradigma lama program penanggulangan kemiskinan. Sebagian besar program penanggulangan kemiskinan pada masa silam umumnya bersifat *top down* (pendekatan dari atas) tanpa menyertakan partisipasi masyarakat. Pemerintah lebih memosisikan masyarakat sebagai pihak yang membutuhkan bantuan dan sebaliknya menganggap dirinya sebagai Sinterklas yang harus memberikan santunan. Dengan kata lain, program pembangunan yang ditujukan untuk masyarakat miskin sifatnya lebih sebagai karitas (*charity*) daripada peningkatan kapasitas dan/atau kemandirian masyarakat miskin. Paradigma pembangunan demikian dalam praktiknya justru menciptakan ketergantungan yang pada gilirannya justru lebih menyusahkan masyarakat.

4.2.3 Dampak PNPM terhadap Penanggulangan Kemiskinan

Untuk merombak mekanisme pembangunan yang bersifat *top down*, pemerintah melaksanakan PNPM yang bersifat partisipatoris. Melalui program ini, masyarakat diberi ruang untuk merumuskan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhannya. Secara konseptual, pendekatan pembangunan demikian diharapkan mampu memberikan dampak positif yang lebih besar. Di daerah sampel, secara garis besar PNPM-Perdesaan dibagi menjadi dua, yakni program pembangunan fisik infrastruktur dan program bantuan permodalan dalam bentuk

SPP. Sesuai dengan bentuk programnya, dampak kedua program tersebut terhadap penanggulangan kemiskinan mempunyai karakter yang berbeda. Dalam konteks ini, program pembangunan umumnya dan program bantuan khususnya, betapapun kecil kadarnya, tentu mempunyai manfaat bagi masyarakat. Yang menjadi pertanyaan kemudian adalah seberapa besar dampak PNPM tersebut dalam penanggulangan kemiskinan.

a) Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan

Program-program *open menu* PNPM Mandiri-Perdesaan selama ini tampak sekali lebih banyak diarahkan untuk pembangunan infrastruktur fisik. Akibatnya, di semua daerah sampel,⁷ kegiatan PNPM umumnya berkisar pada pembangunan dan/atau rehabilitasi jalan, jembatan, gedung PAUD, gedung TK, dan sarana air bersih. Keseluruhan pembangunan infrastruktur ini tentu mempunyai manfaat bagi masyarakat setempat. Bahkan, beberapa narasumber di banyak desa sampel menempatkan PNPM sebagai salah satu dari tiga program yang mempunyai manfaat besar bagi masyarakat.

Uraian pada bagian sebelumnya menunjukkan bahwa penyebab utama kemiskinan di daerah sampel umumnya terkait dengan keterbatasan barang modal maupun modal finansial, keterbatasan lapangan kerja, serta rendahnya kualitas sumber daya manusia (SDM). Terkait dengan hal ini, Bab VI (Kebutuhan Utama Desa dan Pemenuhannya) juga menjelaskan bahwa kebutuhan utama warga desa di semua lokasi sampel umumnya berkisar pada kebutuhan terhadap modal, lapangan pekerjaan alternatif, pelatihan keterampilan, pendidikan gratis, dan pelayanan kesehatan gratis dan bermutu. Dalam konteks ini, berbagai jenis pembangunan infrastruktur fisik PNPM-Perdesaan tersebut bukanlah jenis pembangunan yang mampu menjawab secara langsung akar masalah kemiskinan dan/atau kebutuhan utama warga desa.

Dengan mengacu pada fakta-fakta tersebut, maka dapat dikatakan bahwa peran PNPM-Perdesaan dalam menanggulangi kemiskinan tidak bersifat sentral atau dominan, melainkan hanya bersifat perifer. Indikasi langsung mengenai hal ini terutama tercermin dari hasil FGD maupun wawancara mendalam dengan kelompok miskin. Ketika menjawab pertanyaan mengenai tiga jenis program yang paling bermanfaat (efektif) dalam meningkatkan kesejahteraan kelompok miskin, jawaban responden umumnya berkisar pada Program Raskin, BLT, dan jenis program lainnya yang cukup bervariasi. Di banyak desa sampel, PNPM tidak termasuk tiga program yang dianggap mempunyai dampak positif terhadap peningkatan kesejahteraan kelompok miskin. Bahkan, di beberapa desa sampel, misalnya di Desa Kidul, Lumajang, peserta FGD tidak menyebutkan PNPM sebagai program yang ada di desa karena mereka tidak tahu apakah PNPM jadi dilaksanakan atau tidak. Menurut peserta FGD, mereka pernah diundang untuk merumuskan kebutuhan utama desa dan menentukan pengurus pada tahap awal pelaksanaan PNPM, tetapi tidak pernah mendapat informasi pada waktu realisasi program. Dalam konteks ini, seorang peserta FGD (laki-laki, 36, 26 April 2010) menyatakan, "... orang miskin hanya dibutuhkan dalam pengusulan program saja, sedangkan untuk realisasinya tidak pernah diajak bicara lagi." Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan PNPM sangat asing bagi masyarakat miskin setempat, apalagi manfaatnya bagi mereka.

Bagi warga desa umumnya dan sebagian warga miskin khususnya, peran perifer PNPM dalam meningkatkan kesejahteraan warga terjadi pada saat proses pembangunan fisik infrastruktur berlangsung. Hal ini tercermin dari pernyataan berikut, "Masyarakat miskin mendapatkan pekerjaan walaupun insidental. Masyarakat secara luas menikmati jalan yang

⁷Kekecualian hanya terjadi di Jorong Taruko, Dharmasraya, Sumatra Barat. Pada 2009, kegiatan PNPM dilaksanakan dalam bentuk kegiatan pendidikan keterampilan pembuatan kue untuk para ibu.

sudah bagus” (wawancara, laki-laki, 40, kepala desa, Kabupaten Gresik, 23 April 2010). Padahal, harapan kelompok miskin terhadap lapangan kerja alternatif adalah pekerjaan yang bersifat permanen, bukan yang temporer seperti dalam PNPM.

Selain memberikan lapangan pekerjaan temporer, pembangunan jalan perdesaan oleh PNPM juga berdampak pada penurunan biaya transportasi pemasaran, seperti tercermin dari pernyataan, ”dahulu upah angkat dari ladang ke jalan sekitar Rp5.000 ditambah ongkos ke pasar Rp3.000. Sekarang dengan biaya Rp2.500, hasil pertanian sudah sampai di pasar” (FGD Laki-Laki Menengah, 59, Kabupaten Agam, 14 Mei 2010). Kelompok miskin yang mempunyai lahan garapan, penurunan biaya transportasi ini sedikit banyak dapat meningkatkan pendapatannya. Namun, bagi kelompok miskin yang profesinya hanya sebagai buruh tani, penurunan biaya transportasi itu sepertinya kurang berdampak terhadap penghasilan mereka. Oleh karena itu, secara langsung pembangunan infrastruktur PNPM tidak memberikan dampak dalam mengurangi jumlah penduduk miskin. Dari 90 FGD dan sekitar 216 wawancara mendalam, informasi mengenai peran PNPM terhadap penanggulangan kemiskinan hanya berkisar pada aspek tersebut.

b) Program SPP

Di desa sampel, secara umum, terdapat tiga pemahaman tentang SPP. Pertama, SPP merupakan program wajib atau merupakan prasyarat bagi desa untuk mendapatkan proyek infrastruktur fisik PNPM. Kedua, tingkat pengembalian SPP akan menentukan apakah pada tahun berikutnya desa bersangkutan mendapatkan proyek infrastruktur atau tidak. Ketiga, SPP bukanlah program yang secara eksklusif dirancang bagi kelompok miskin. Berdasarkan pemahaman ini, pelaksanaan SPP lebih menekankan pada aspek kelancaran pengembalian kredit ketimbang aspek pemberdayaan. Akibatnya, program ini bias kepada kelompok menengah dan kaya. Kelompok inilah yang mempunyai potensi untuk mengembalikan kredit secara lancar, bukan kelompok miskin. Selain itu, di beberapa desa, terdapat kecenderungan pelaksanaan SPP hanya sebagai formalitas untuk mendapatkan proyek fisik PNPM.

Berdasarkan fenomena tersebut, realitas di lapangan menunjukkan bahwa SPP bukanlah program yang bertujuan untuk menanggulangi kemiskinan. Di Desa Ndoyong, Ngawi, sebagai contoh, jumlah warga desa yang menjadi pemanfaat SPP sebanyak 21 kelompok yang rata-rata beranggotakan 10 orang per kelompok. Meskipun jumlah pemanfaat SPP cukup banyak, ternyata sebagian besar dari mereka bukanlah warga yang tergolong miskin. Dalam hal ini, semua responden, baik dari kalangan warga dan aparat desa maupun pelaksana program, menyatakan bahwa penentuan sasaran program semata-mata berdasarkan aspek kelancaran pengembalian pinjaman, bukan berdasarkan aspek pemberdayaan ekonomi kelompok miskin. Pernyataan seperti “Kasihannya *kan* yang miskin, kalau *minjam* nanti tidak bisa mengembalikan, jadi dibebani utang” (FGD Perempuan Miskin, 32, 22 April 2010) merupakan indikasi kelompok masyarakat mana yang sebenarnya menjadi target SPP. Hal yang sama disampaikan oleh beberapa aparat desa.

SPP harusnya yang terima pinjaman itu yang miskin, tapi praktik di lapangan susah kita lakukan karena kalau miskin kita kasih dan dia tidak ada usaha [warung atau dagang], akan semakin memberatkan dia dalam pengembaliannya. (Wawancara, perempuan, 48, aparat desa, Kabupaten Ngawi, 22 April 2010)

Di desa ini, siapa saja boleh pinjam SPP asal punya usaha dan punya kemampuan mengembalikan pinjaman. Jadi, tidak ada ketentuan hanya orang miskin saja yang boleh meminjam. Makanya, untuk SPP ini, kita umumkan di desa, siapa yang mau pinjam silahkan. Jadi, tidak ada penunjukan karena kalau ada penunjukan, terus nanti ada apa-apa kita juga yang disalahkan. (Wawancara, laki-laki, 31, kepala dusun, Kabupaten Gresik, 24 April 2010)

Desain pelaksanaan Program SPP yang memang tidak ditujukan kepada kelompok miskin juga tercermin dari kenyataan bahwa di Desa Jejeg, Ngawi, misalnya, UPK setempat mensyaratkan adanya jaminan BPKB motor bagi warga miskin yang ingin meminjam SPP. Persyaratan itu tentunya aneh karena jangankan memiliki motor, untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari saja, warga miskin setempat mengalami kesulitan. Dengan kata lain, persyaratan tersebut hanyalah satu cara agar orang miskin tidak meminjam SPP karena dikhawatirkan tidak akan mampu mengembalikan pinjaman.

Fakta lainnya di Desa Kidul, Lumajang, menunjukkan bahwa dari sembilan peserta FGD Perempuan Miskin, hanya satu orang peserta yang mengetahui bahwa di desanya ada Program SPP. Di Desa Lor, Lumajang, warga miskin tidak berani meminjam SPP karena takut tidak bisa mengembalikan; mereka tidak memiliki penghasilan yang pasti setiap bulannya. Terkait dengan hal ini, terdapat beberapa persoalan yang mengakibatkan SPP tidak efektif dalam menyediakan modal bagi masyarakat miskin. Pertama, skema pengangsuran SPP tiap bulan tidak sesuai dengan pola penghasilan warga yang umumnya petani. Pekerjaan sebagai petani biasanya hanya bisa menghasilkan uang setiap kali panen, yakni sekitar sekali dalam empat bulan. Kedua, fasilitator kecamatan (FK) dan kader desa (KPMD) yang seharusnya melakukan tindakan penyadaran (pemberdayaan) agar warga mau memanfaatkan pinjaman itu dan kemudian membimbing mereka dalam menjalankan usahanya tidak melakukan tugasnya dengan baik. Ketiga, tampaknya FK/KPMD yang diharapkan melakukan fungsi pemberdayaan tidak memiliki waktu dan keahlian cukup untuk membimbing para peminjam agar bisa memanfaatkan pinjamannya secara produktif.

Berdasarkan hal itu, selama ini SPP terkesan hanya sekadar melepaskan dana ke masyarakat tanpa dibarengi dengan aspek pembinaan atau pemberdayaan ekonomi masyarakat yang menerima pinjaman. Untuk warga miskin yang kebetulan mendapatkan pinjaman SPP, kesannya kemudian adalah bahwa program ini justru memperdayakan masyarakat miskin dalam ketidakberdayaan dan hal ini jelas bertentangan dengan ruh PNPM sendiri yang berbasiskan pada aspek pemberdayaan. Ketidakberdayaan SPP, baik dilihat dari entitas program maupun dari penerima program, setidaknya tergambar dari beberapa kutipan berikut.

Yang terjadi tidak sesuai moto. *Kan* motonya mengentaskan kemiskinan. Seharusnya yang dikasih pinjaman adalah orang miskin, tapi buktinya lain. Seharusnya bantuan itu dipergunakan untuk membuat orang miskin semakin berdaya, tetapi malah orang miskin tidak dipinjam PNPM. (FGD Laki-Laki Miskin, 46, Kabupaten Ngawi, 24 April 2010)

Di PNPM [SPP] ini, kita mesti pintar berbohong supaya kita mendapat bantuan. Maksudnya, ketika kita ditanyai tentang pendapatan per bulan apakah kita mampu untuk mengembalikan pinjaman, maka kita mesti bohong mengatakan pendapatan kita tinggi agar dinilai mampu untuk membayar cicilan (SPP). Padahal, pendapatan kita tidak begitu. Ini terbukti, banyak anggota [SPP] yang dapat pinjaman 2 juta rupiah karena berbohong tentang pendapatannya. Padahal, saya tahu pendapatannya tidak *segitu*. Akhirnya desa ini pernah menunggak (SPP) sampai 15 juta rupiah sehingga Desa Mawar mendapat sanksi tidak bisa mengusulkan fisik. Pak Camat turun tangan untuk mengusahakan pengembalian pinjaman. (Wawancara, laki-laki, 24, warga menengah, Kabupaten Konawe Utara, 7 Juni 2010)

Saya dapat Rp500.000. Saya masuk kelompok jual beli sayur, tapi saya rasa tidak cukup untuk modal. Makanya, saya belikan beras. ... Makanya, saya berhenti menjual sayur. Untuk mengembalikan pinjaman, saya cari pekerjaan sampingan sebagai buruh angkat balok. Saya dibayar Rp40.000 per hari. Uang ini yang saya pakai untuk membayar cicilan PNPM. (Wawancara, laki-laki, 48, ketua RT, Kabupaten Konawe Utara, 4 Juni 2010).

Terdesak untuk membeli baju dan peralatan sekolah anak, makanya saya boleh meminjam uang ke SPP. (FGD Laki-Laki Miskin, 31, Kabupaten Dharmasraya, 12 Mei 2010).

Memang begitu. Istri saya yang masuk sebagai anggota, tapi saya yang olah jadi modal. Istri tidak bisa jual sayur. (Wawancara, laki-laki, 48, ketua RT, Kabupaten Konawe Utara, 4 Juni 2010)

Berbagai uraian dan kutipan tersebut menyatakan bahwa pelaksanaan Program SPP sejauh ini belum mencapai tujuannya dalam mendukung aktivitas ekonomi perempuan miskin dan kelompok miskin pada umumnya. Padahal, Petunjuk Teknis Operasional (PTO) PNPM Mandiri Perdesaan menyatakan bahwa baik visi maupun tujuan PNPM Mandiri Perdesaan—tentunya termasuk kegiatan SPP—adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin perdesaan. Yang lebih menyedihkan, akibat praktik pelaksanaan SPP yang bias kepada kelompok menengah dan kaya dan mengedepankan aspek kelancaran angsuran sebagai kriteria keberhasilan program, keberadaan kelompok miskin justru dimanfaatkan oleh pihak tertentu untuk kepentingannya sendiri. Hal ini terbukti dari pernyataan berikut. ”Jadi, ceritanya ada warga desa ini yang meminjam atas nama beberapa orang lain sampai jumlahnya sekitar 10 juta rupiah. Terus orang tersebut *minggat*. Terpaksa pihak desa yang *nomboki*” (wawancara, laki-laki, 31, kepala dusun, Kabupaten Gresik, 24 April 2010).

V. AKSES DAN KUALITAS LAYANAN UMUM DI DESA

Kondisi ketersediaan dan akses terhadap fasilitas layanan umum di wilayah penelitian tidak merata. Dari tiga provinsi yang menjadi wilayah studi, Provinsi Sulawesi Tenggara memiliki infrastruktur yang relatif terbatas, sementara infrastruktur di Provinsi Jawa Timur dan Sumatra Barat sudah cukup memadai meski kualitasnya masih butuh peningkatan. Pada bagian ini, akan dibahas akses terhadap dan kualitas dari berbagai layanan umum di daerah penelitian yang mencakup infrastruktur pasar, jalan, layanan pendidikan dan kesehatan, air bersih, dan layanan administrasi kependudukan.

5.1 Akses terhadap Pasar

Meski merupakan wilayah perdesaan, tidak ada desa sampel yang masih bisa dikategorikan sebagai desa subsisten. Artinya, warga desa pasti membutuhkan pasar, baik pasar sebagai wadah fisik tempat terjadinya pertukaran maupun pasar sebagai institusi yang memediasi pertukaran, untuk bisa saling bertukar barang dan jasa guna memenuhi kebutuhan. Masyarakat di desa-desa sampel umumnya tidak mengalami kesulitan besar untuk mengakses pasar guna mendapatkan kebutuhan hidup sehari-hari karena di sekitarnya sudah tersedia fasilitas pasar yang aksesnya relatif terjangkau. Perbedaannya, ada desa yang lebih dekat jaraknya dari pasar dan ada yang lebih jauh. Selain itu, warga yang lebih dekat dengan kota, baik kecamatan maupun kabupaten, diuntungkan oleh pasar yang biasanya buka setiap hari dari pagi hingga sore. Warga yang tinggal di desa yang relatif jauh dari pusat kota biasanya hanya bisa mengakses pasar setiap hari pasar, yaitu sekali hingga tiga kali seminggu, dengan jam beroperasi yang juga terbatas.

Delapan atau tiga tahun terakhir memperlihatkan kecenderungan semakin mudahnya akses warga terhadap pasar-pasar yang ada. Dampak dari perubahan ini adalah bahwa masyarakat bisa mendapatkan keuntungan karena mereka bisa menghemat biaya transportasi dan mendapatkan harga penjualan hasil tani yang lebih tinggi, dan harga barang kebutuhan lebih murah. Beberapa komentar warga berikut ini mencerminkan kecenderungan tersebut.

Dalam delapan atau tiga tahun terakhir ini, akses ke pasar sangat mudah karena sarana jalan sudah baik dan didukung oleh para pedagang keliling yang menjual kebutuhan sehari-sehari masyarakat. (Wawancara, laki-laki, 46, tokoh masyarakat, Kabupaten Gresik, 22 April 2010)

Dekat 1 km. Paling jauh 2 km di Wawoluri. Biasanya kami ramai-ramai jalan kaki atau *numpang* motor tetangga yang mau ke arah yang sama. Ke pasar dua kali seminggu tiap hari pasar, hari Kamis di Kelurahan, Selasa di Wawoluri. Biasanya saya hanya belanja kebutuhan sehari-hari di pasar karena sayur saya jual langsung di kebun. Teman yang datang beli dan mereka yang jual ke pasar. Semakin tahun ini semakin baik karena ada lagi pasar hari Sabtu di Desa Lembo. Jadi, bisa tiga kali seminggu saya jual sayur di kebun. (Wawancara, perempuan, 28, warga menengah, Kabupaten Konawe Utara, 6 Juni 2010)

Pakai mobil [*cigak baruak*]. Ongkosnya Rp4.000 sampai Rp6.000, tergantung sopirnya. Ada yang mau menerima Rp4.000 dan ada juga yang minta tambahan mencapai Rp6000. Sekarang saya lebih sering pakai motor karena sudah beli motor. (Wawancara, laki-laki, 44, RTSM, Kabupaten Solok, 16 Mei 2010)

Akses masyarakat terhadap pasar tidak ada masalah karena ada beberapa pasar yang bisa diakses oleh masyarakat di kecamatan ini. Bahkan, ada pelaksanaan PNPM yang kegiatannya adalah merehab pasar seperti yang ada di Desa Kweni. Setiap hari pasar buka. Kalau dilihat selama tiga tahun ini, malah mungkin membaik ya karena ada yang pasarnya lebih diperbesar dan ditata. (Wawancara, laki-laki, 29, FK, Kabupaten Gresik, 21 April 2010)

Berdasarkan komentar di atas, paling tidak ada empat faktor yang mendukung semakin mudahnya akses ke pasar. Pertama, banyaknya program pembangunan infrastruktur jalan/jembatan, di antaranya melalui proyek PNPMP, membuat warga tidak harus menghadapi jalan becek, berbatu-batu, dan berlubang-lubang untuk bisa mencapai pasar. Kedua, masyarakat semakin mudah memiliki alat transportasi, seperti sepeda motor (melalui kemudahan kredit kepemilikan sepeda motor), yang berimbas pada semakin cepat dan lancarnya akses ke pasar. Ketiga, tidak saja masyarakat bisa lebih mudah menjangkau pasar, tetapi "pasar" pun semakin mudah mendatangi masyarakat. Ini terlihat dengan semakin banyak dan seringnya pedagang keliling yang menggunakan sepeda motor ataupun mobil datang ke desa-desa untuk menjajakan berbagai barang kebutuhan warga. Keempat, jumlah dan frekuensi kegiatan pasar, serta kualitasnya meningkat. Jika sebelumnya pasar di beberapa desa hanya buka sekali seminggu, dalam delapan atau tiga tahun belakangan ini, ada yang menjadi dua kali seminggu atau lebih, seperti yang terjadi di Kabupaten Agam dan Konawe Utara. Selain itu, ada pula perbaikan bangunan pasar dan bahkan pembangunan pasar baru seperti yang terjadi di Konawe Selatan, Gresik, dan Lumajang.

Semakin lancarnya akses masyarakat ke pasar di sebagian desa sampel juga tidak lepas dari peran PNPMP, yaitu dengan memperbaiki kualitas bangunan pasar, memperlancar akses ke pasar, dan memperlancar penetrasi pasar ke masyarakat atau bahkan menciptakan pasar di desa sebagaimana dijabarkan dibawah ini.

- a) Kualitas pasar menjadi semakin baik karena di beberapa daerah, PNPMP membangun pasar baru dan memperbaiki atau memperlebar pasar yang sudah ada sebagaimana terjadi di desa penelitian di Ngawi, Gresik, Konawe Utara, dan Konawe Selatan.
- b) Akses masyarakat terhadap pasar untuk menjual hasil pertanian atau membeli barang kebutuhan semakin lancar karena PNPMP memperbaiki jalan di dalam desa dan jalan yang termasuk dalam Jalan Usaha Tani (JUT) dan membangun atau memperbaiki jembatan penghubung dari desa ke pasar. Hal seperti ini terjadi di hampir semua desa penelitian.
- c) Penetrasi pasar semakin lancar karena dengan adanya perbaikan jalan dan jembatan, pedagang pengumpul dan distributor barang kebutuhan bisa langsung datang ke desa untuk membeli hasil pertanian dan perkebunan masyarakat atau mendistribusikan barang kebutuhan masyarakat langsung ke warung-warung yang ada di desa.
- d) PNPMP melalui SPP juga berkontribusi mendorong sebagian warga yang menerima pinjaman untuk beralih atau menambah profesi, rata-rata, sebagai pedagang. Hal itu terjadi karena "usaha" yang harus dimiliki sebagai "syarat" untuk dapat menerima SPP selalu dipahami sebagai usaha baru yang berbeda dari apa yang sudah mereka geluti selama ini, yaitu bertani.

5.2 Infrastruktur Jalan dan Perhubungan

Kondisi infrastruktur jalan di lokasi penelitian umumnya saat ini sudah cukup bagus, terutama di Jawa Timur dan Sumatra Barat. Di Jawa Timur, jalan desa dan bahkan jalan dusun umumnya sudah diaspal. Di sebagian desa, seperti di Lor, jalan setapak pun sudah menggunakan *paving block*. Meski tidak sebagus jalan di Jawa Timur, jalan di Sumatra Barat sudah cukup memadai. Jalan utama desa serta beberapa ruas jalan dusun yang strategis sudah diaspal atau minimal sudah mendapatkan pengerasan. Di Sulawesi Tenggara, selain di Konawe Selatan, jalan desa maupun dusun banyak yang belum diaspal, sudah rusak, hanya mengalami pengerasan, dan, di Kabupaten Bombana, masih jalan tanah. Hampir sepanjang 100 km jalan yang menghubungkan Kota Kendari dan Kabupaten Bombana penuh dengan lubang-lubang besar. Sungguh ironis, Sulawesi Tenggara merupakan daerah penghasil aspal terbesar di Indonesia, tetapi jalannya sendiri masih banyak yang belum diaspal.

Di sebagian wilayah sampel, ditemukan banyak jalan antardesa yang rusak dan tampaknya tidak terurus. Di Lor, Lumajang; Melati, Bombana; dan Kamboja, Konawe Utara, sebagian jalan penghubung antardesanya rusak ringan dan sebagian lagi rusak berat. Menurut informan, relatif terbaikannya jalan antardesa ini adalah karena tidak adanya perhatian dari pemerintah penanggung jawab jalan, baik pemerintah daerah (untuk jalan kecamatan, kabupaten, dan provinsi) maupun Pemerintah Pusat (untuk jalan nasional). Berbagai anggaran perbaikan dan pengembangan jalan yang masuk ke desa, seperti PNPM, JPD, dan ADD, biasanya dialokasikan untuk memperbaiki atau membangun jalan yang strategis bagi warga desa, yaitu biasanya jalan tengah desa. Dana PNPM, menurut informan di tingkat kecamatan, hanya bisa dialokasikan untuk membangun jalan dalam desa dan tidak bisa digunakan untuk membangun jalan antardesa. Penyebab lain terbaikannya jalan antardesa ini adalah karena tiap desa menganggap jalan tersebut bukan tanggung jawab mereka sehingga mereka pun enggan untuk mengalokasikan anggaran pembangunan mereka ke sana.

Bagi desa-desa yang sudah memiliki infrastruktur jalan yang bagus, bukan berarti perhubungan bukan lagi menjadi soal sebab di desa-desa tersebut, misalnya, di Lor, Lumajang; Wetan, Gresik; dan Anggrek, Konawe Selatan, tidak terdapat transportasi umum yang melintasi desa. Kondisi tersebut sangat memberatkan warga yang tidak memiliki moda transportasi pribadi seperti sepeda motor atau mobil. Namun, kondisi tersebut membuka kesempatan kerja bagi kelompok warga lainnya, yaitu tukang ojek maupun becak, yang menyediakan sarana transportasi alternatif bagi warga yang tidak memiliki sarana transportasi pribadi.

Namun, dibandingkan dengan delapan atau tiga tahun lalu, kondisi jalan maupun perhubungan di desa-desa sampel saat ini sudah mengalami peningkatan yang pesat. Sebagian besar perbaikan jalan-jalan di dalam desa di desa-desa sampel terjadi selama delapan atau tiga tahun terakhir. Kontribusi PNPM terhadap peningkatan infrastruktur jalan ini terutama berkaitan dengan pembangunan jalan antardusun dan jalan usaha tani yang sebagian juga merupakan jalan antardusun, sementara jalan utama desa biasanya dibangun dengan memanfaatkan anggaran lain, seperti Program JPD. Berikut ini tanggapan informan tentang berbagai perubahan tersebut.

Sekarang ini, baru ada perbaikan jalan karena ini jalan termasuk jalan provinsi yang masih mau diperlebar. Di desa ini, ada satu lorong desa [jalan desa] dan satu jalan usaha tani. Kalau lorong desa, berlumpur kalau hujan. Jalan usaha tani kondisinya masih bagus; sudah pengerasan satu kali tahun 2000-an. Saya lupa tahunnya. Kalau transportasi yang biasa digunakan, biasanya mobil atau ojek. Kadang juga orang berjalan kaki. Ojek ke pasar Rp5000. Kalau ke Kasipute, sewa ojek Rp20.000 pulang-pergi. (Wawancara, laki-laki, 44, TPK, Kabupaten Bombana, 5 Juni 2010)

Kondisi jalan di desa ini sangat rusak. Sejak pemekaran Kabupaten Bombana, jalan di desa tidak pernah di perbaiki. Jalan desa yang ada sekarang ada hasil proyek saat Bombana masih wilayah Kabupaten Buton. (Wawancara, laki-laki, 51, RTSM, Kabupaten Bombana, 5 Juni 2010)

Masih ada jalan tanah. Contohnya, jalan ke Siaro-aro masih bertumpuk-tumpuk. (Wawancara, laki-laki, 43, kepala jorong, Kabupaten Solok, 14 Mei 2010)

Kalau jalan, sudah banyak kemajuan. Sekarang sudah memadai. Yang belum adalah alat transportasinya. Pengaruhnya ke perekonomian adalah lancar menjual barang-barang kebutuhan. (Wawancara, laki-laki, 28, ketua RT, Kabupaten Konawe Utara, 5 Juni 2010)

Jalan menuju pasar ini dari desa sekitar Lor sudah bagus, kecuali di beberapa ruas, seperti dari arah Pronojiwo [menuju Kecamatan Tempursari]. Masalahnya adalah tidak ada transportasi umum dari desa ke pasar karena yang tersedia hanya ojek. Sementara untuk

akses antarkecamatan buruk, baik jalan menuju Pronojiwo [arah Malang atau balik ke Lumajang] atau Pasirian menuju Lumajang. Namun, PNPM tidak bisa membangun jalan ini karena jalan tersebut merupakan jalan kabupaten. (Wawancara, laki-laki, 42, FK, Kabupaten Lumajang, 22 April 2010)

5.3 Layanan Pendidikan

Bagi informan, ketersediaan fasilitas pendidikan dasar dari SD hingga SMP di desa sampel cukup memadai. Dibandingkan dengan delapan atau tiga tahun lalu, kondisinya mengalami perbaikan. Dari semua desa sampel, hanya satu desa di Konawe Utara yang tidak memiliki SD di desa mereka. Selain itu, semua desa bahkan memiliki lebih dari satu SD. SMP biasanya tidak tersedia di semua desa, melainkan hanya di desa-desa pusat kecamatan. SMA lebih sedikit lagi. Biasanya hanya satu di setiap kecamatan atau bahkan tidak ada sama sekali sehingga siswa dari desa terkadang harus berangkat ke kota kabupaten. Beberapa desa, seperti Anggrek, Konawe Selatan, yang jaraknya ke SMP terdekat cukup jauh melakukan terobosan dengan membangun sekolah SD-SMP Satu Atap. SD dan SMP tersebut berada pada sekolah yang sama sehingga setelah siswa tamat SD mereka bisa langsung melanjutkan ke SMP di sekolah itu juga.

Untuk SD, sudah ada sejak dahulu, tapi SMP baru dibuka tahun 2008. Masih disebut SMP Satu Atap. Fasilitas untuk SMP masih sangat kurang, baik itu dari sumber daya guru dan belum adanya komputer. Kalau SMA, sampai saat ini belum ada di Cempaka. Siswa sangat aktif untuk bersekolah. (Wawancara, perempuan, 42, tokoh masyarakat, Kabupaten Konawe Selatan, 7 Juni 2010)

Layanan umum berupa infrastruktur jalan, jembatan, dan alat transportasi yang semakin baik dalam tiga tahun terakhir ini membuat semangat kehadiran siswa meningkat menjadi lebih baik. (Wawancara, perempuan, tokoh masyarakat, Kabupaten Dharmasraya, 14 Mei 2010)

Untuk sarana pendidikan dari tahun ke tahun mengalami peningkatan karena dilihat dari fisik sekolah, sekarang jauh lebih bagus dan rapi. (Wawancara, laki-laki, 75, tokoh masyarakat, Kabupaten Agam, 16 Mei 2010)

Jaman sekarang ya malu kalau lulus SD *tok*. Susah cari kerja. Iya kalau dulu. Lulus SD aja bisa jadi guru SD. (Wawancara, laki-laki, 52, warga menengah, Kabupaten Ngawi, 26 April 2010)

Minat warga terhadap pendidikan pra-SD, yaitu TK dan PAUD, saat ini tinggi. Di hampir semua desa penelitian, sudah ada atau paling tidak sudah direncanakan untuk membangun sekolah-sekolah pra-SD. Proyek PNPM/PPK sendiri cukup banyak dialokasikan untuk membangun infrastruktur sekolah pra-SD. Seperti terlihat pada Lampiran 1, ada 12 proyek *open menu* di 8 desa dari 18 desa penelitian yang membangun/memperbaiki sarana pendidikan sekolah pra-SD ini.⁸ Besarnya minat warga desa terhadap pendidikan pra-SD sebagian akibat kesadaran untuk memberikan wahana pendidikan sekaligus bermain kepada anak sedini mungkin dan juga karena sedang trendi meskipun kesadaran seperti ini lebih banyak berkembang pada kelompok menengah ke atas. Seorang informan di Konawe Selatan menyatakan,

Dulu Pak, anak-anak jalan kaki ke sekolah. Sekarang hampir semua diantar pakai motor, baju bersih, tidak kena becek sepatunya. ... Kelihatan anak semakin rajin masuk sekolah. Yang paling menonjol sebenarnya itu pengaruh adanya TK. Jadi, anak tidak mulai lagi dari nol waktu duduk dibangku SD. Ya ... TK yang di buat PNPM itu. (Wawancara, laki-laki, 58, tokoh masyarakat, Kabupaten Konawe Selatan, 5 Juni 2010)

⁸Detailnya adalah membangun/memperbaiki gedung TK sebanyak delapan proyek, membangun/memperbaiki gedung PAUD sebanyak tiga proyek, dan membangun gedung raudatul atfal (RA), atau TK Islam, sebanyak satu proyek.

Di desa yang termasuk kategori miskin dengan penduduk relatif sedikit, biasanya hanya tersedia satu atau dua SD, seperti di Tanah Tinggi, Kabupaten Agam; Anggrek, Kabupaten Konawe Selatan; dan Bukik Barisan, Kabupaten Solok. Desa yang termasuk kategori kaya bisa memiliki lebih dari dua atau tiga sekolah untuk setiap jenjang pendidikannya. Desa Lor di Lumajang, misalnya, memiliki tiga PAUD, enam TK, dan lima SD yang di antaranya adalah satu MIN (madrasah ibtidaiah negeri) dan satu SD Kristen. Untuk tingkat SMP, ada satu SMPK, satu MTsN (madrasah sanawiah negeri), dan satu MTsS (madrasah sanawiah swasta). Untuk tingkat SMA, ada SMK Kristen dan SMA Mataram. Selain itu, di desa ini, juga terdapat kampus jauh dari beberapa perguruan tinggi, yaitu Unkris yang berhenti beroperasi pada 1999, Unida Malang yang beroperasi hingga 2009, dan STIT yang hingga saat ini masih beroperasi dengan hari perkuliahan pada Sabtu dan Minggu.

Warga di desa-desa yang hanya memiliki satu atau dua sekolah biasanya akan menyekolahkan anaknya ke sekolah terdekat, sementara warga di desa yang relatif dekat dengan perkotaan dan memiliki banyak pilihan sekolah cenderung menyekolahkan anaknya ke sekolah di kota yang dianggap lebih bagus. Kecenderungan ini tampaknya terjadi pada kalangan menengah ke atas yang memiliki aspirasi terhadap kualitas lebih di samping juga mampu menopang biaya ekstra pendidikan. Seorang informan menggambarkan,

Dilihat dari pembangunan fisiknya, fasilitas pendidikan di jorong ini semakin bagus, tetapi muridnya semakin sedikit karena masyarakat lebih memilih menyekolahkan anaknya ke kota daripada di tempat sendiri. (Wawancara, perempuan, 29, warga menengah, Kabupaten Agam, 17 Mei 2010)

Di lain pihak, partisipasi (*enrollment*) anak usia sekolah juga semakin tinggi. Khusus untuk tingkat pendidikan dasar, semua informan mengakui hampir tidak ada yang tidak bersekolah. Perbedaan laki-laki dan perempuan juga sudah ditinggalkan oleh masyarakat. Selain didorong oleh semakin tingginya kesadaran orang tua dan semakin terjangkaunya keberadaan sekolah, tingginya tingkat partisipasi ini juga dipengaruhi oleh adanya Program BOS yang meringankan beban orang tua murid. Walaupun ada warga yang mengeluhkan soal biaya pendidikan, itu biasanya terkait dengan pemenuhan kebutuhan pendukung sekolah, seperti seragam, buku, jajan anak, serta biaya transportasi, yang memang tidak dicakup oleh BOS. Sepuluh dari 18 desa penelitian mengungkapkan bahwa di antara kebutuhan utama desa mereka adalah beasiswa bagi siswa miskin. Untuk tingkat SMA, tingkat partisipasi anak, terutama dari rumah tangga miskin, relatif rendah. Hal itu karena biaya pendidikan di tingkat SMA tinggi dan tidak ada dukungan program seperti BOS. Berikut ini gambaran akses pendidikan di lokasi studi.

Untuk SD dan SMP, semua anak laki-laki dan perempuan memperoleh kesempatan yang sama untuk sekolah tergantung si anak, apakah mau benar-benar sekolah atau tidak; sedangkan untuk SMA, tidak semuanya bisa masuk sekolah karena kendala utama adalah biaya sekolah. Karena itu, kebanyakan anak laki-laki malas untuk sekolah. (Wawancara, perempuan, 29, warga menengah, Kabupaten Solok, 16 Mei 2010)

Partisipasi pendidikan selama tiga tahun terakhir ini baik laki-laki maupun perempuan, terhadap pendidikan SD dan SMP juga semakin meningkat dengan adanya fasilitas gedung SD dan SMP yang berada di Desa D sendiri selain juga ditunjang dengan adanya Program BOS yang sangat membantu siswa dari keluarga miskin dengan adanya SPP gratis dan bantuan perlengkapan sekolah [seragam, sepatu, tas, dan alat tulis]. ... (Wawancara, laki-laki, 45, kepala desa, Kabupaten Lumajang, 21 April 2010)

Peran langsung PNPM dalam meningkatkan akses dan kualitas layanan pendidikan adalah dengan membantu pembangunan/perbaikan gedung sekolah. Namun, seperti digambarkan di atas, proyek PNPM terkait pendidikan semuanya dialokasikan untuk pendidikan tingkat pra-SD,

yaitu PAUD dan TK/RA. Hanya satu desa di Konawe Utara yang tidak memiliki SD di desanya dan merencanakan membangun SD, meski hingga sekarang belum terealisasi. Kecenderungan seperti ini muncul karena sarana pendidikan dasar yang utama bagi warga, yaitu SD dan SMP, sudah tersedia di desa atau paling tidak bisa terjangkau dengan mudah. Peran tidak langsung PNPM-Perdesaan adalah memperlancar akses siswa ke sekolah melalui perbaikan jalan. Seperti tergambar pada kutipan di atas, warga menganggap semakin bagus jalan yang melalui sekolah telah menambah motivasi para siswa untuk semakin rutin bersekolah.

5.4 Layanan Kesehatan

Ketersediaan pelayanan kesehatan di desa-desa penelitian dianggap sudah cukup memadai oleh para informan, kecuali di beberapa desa di Sulawesi Tenggara. Di Desa Melati dan Kenanga, Kabupaten Bombana; dan Desa Mawar, Kabupaten Konawe Utara, fasilitas kesehatan seperti pondok bersalin desa (polindes) beserta bidannya tidak tersedia. Akses masyarakat ke puskesmas juga sulit karena lokasinya yang cukup jauh. Secara umum, fasilitas kesehatan yang biasanya ada di setiap desa adalah polindes atau pusat kesehatan nagari (puskesri), yaitu di nagari-nagari di Sumatra Barat, beserta bidannya, sementara posyandu ada di setiap dusun. Beberapa desa yang jauh dari pusat kecamatan dan puskesmas, seperti Desa Kamboja, Konawe Utara, memiliki puskesmas pembantu (pustu). Puskesmas biasanya hanya tersedia satu untuk satu kecamatan dan terletak di desa pusat kecamatan. Selain pelayanan kesehatan pemerintah itu, di desa-desa maju, seperti Lor, Cempaka, dan Darek, biasanya juga terdapat pelayanan kesehatan nonpemerintah, seperti dokter dan bidan praktik (bukan bidan desa), fasilitas apotek, dan rumah bersalin.

Terkait layanan kesehatan ini, warga di hampir separuh desa wilayah penelitian memiliki beberapa keluhan, baik terkait ketersediaan infrastruktur maupun kualitas pelayanan kesehatan. Dari segi ketersediaan infrastruktur, tidak semua desa memiliki bangunan permanen untuk polindes, apalagi posyandu, seperti yang terjadi di Desa Kamboja dan Mawar. Desa yang tidak memiliki polindes biasanya tidak memiliki bidan sehingga warga harus pergi ke puskesmas. Desa yang tidak memiliki gedung posyandu biasanya menyelenggarakan kegiatan posyandu di rumah-rumah warga atau di kantor desa. Itu artinya warga desa yang tinggal jauh dari kantor desa harus menempuh jarak yang lumayan jauh. Namun, dalam tiga tahun terakhir ini, beberapa desa telah menerima bantuan pembangunan polindes, baik dari anggaran pemerintah daerah maupun melalui bantuan program seperti PNPM. Desa-desa itu, antara lain, adalah Anggrek, Bukik Barisan, dan Mawar.

Di desa-desa seperti Bukik Barisan, Kamboja, Kenanga, dan Melati, informan juga mengeluhkan tidak adanya bidan desa/nagari. Kalaupun ada, mereka tidak tinggal di desa/nagari sehingga warga tidak bisa mendapatkan pelayanan di luar jam kerja. Warga juga merasa pelayanan bagi pasien pemegang kartu Jamkesmas tidak sebagus pelayanan bagi pasien yang membayar tunai. Pelayanan yang dimaksud adalah memberikan obat yang tidak bermutu, mendahulukan pasien lain meskipun si pemegang Jamkesmas sudah datang lebih dulu, atau bahkan ditolak berobat di rumah sakit seperti yang terjadi pada warga sebuah desa di Lumajang. “Yang *pake* Jamkesmas belakangan. ... Tapi [itu] di rumah sakit. *Kalo* di puskesmas sini, *enggak*” (wawancara, laki-laki, 35, Ketua RT, Kabupaten Lumajang, 26 April 2010).

Keluhan lainnya adalah adanya kecenderungan bidan desa enggan memberikan pelayanan gratis di luar jam kerja. Bahkan, di beberapa desa, ditemukan kecenderungan bidan lebih sering merujuk pasien yang berobat kepadanya langsung ke puskesmas pada jam kerja dan lebih-lebih di luar jam kerja. Menurut warga, kecenderungan seperti ini terjadi akibat bidan tidak mau repot.

Meskipun sebagian informan mengeluhkan beberapa aspek pelayanan kesehatan, secara umum mereka melihat bahwa dibandingkan delapan atau tiga tahun lalu, kondisi pelayanan kesehatan saat ini relatif lebih baik. Dalam tiga tahun terakhir, beberapa desa wilayah penelitian banyak mendapatkan bantuan pembangunan maupun perbaikan infrastruktur kesehatan seperti yang diterima desa-desa Anggrek, Bukik Barisan, dan Mawar. Kutipan berikut menggambarkan perubahan tersebut.

Kalau mengenai kesehatan, keadaan sekarang lebih baik dibandingkan dengan beberapa tahun yang lalu karena sudah ada bidan di masing-masing jorong, sudah ada Jamkesmas bagi masyarakat yang kurang mampu. Posyandu juga rutin dilaksanakan satu kali dua minggu. Peningkatan fasilitas kesehatan ini sama saja pengaruhnya bagi laki-laki dan perempuan karena bidan jorong tidak saja melayani orang melahirkan, akan tetapi juga melayani orang yang meminta obat demam. (Wawancara, laki-laki, RTM, Kabupaten Solok, 15 Mei 2010)

Hal yang sesungguhnya tidak aneh adalah bahwa meski pelayanan kesehatan sudah tersedia secara menyeluruh di semua desa, keberadaan dukun masih bertahan.⁹ Sebagian warga masih sering meminta bantuan dukun obat daripada bidan atau dokter. Masih adanya warga yang memanfaatkan jasa dukun ini selain disebabkan oleh kesadaran dan pengetahuan tentang kesehatan modern yang rendah, juga karena faktor biaya. Meskipun tidak ada informasi lebih lanjut tentang siapa saja yang memanfaatkan jasa dukun tersebut, kemungkinannya mereka adalah warga yang tidak memiliki kartu Jamkesmas atau memilikinya tetapi terkendala untuk mengakses fasilitas kesehatan yang ada. Seorang informan membeberkan, "Kalau sakit-sakit biasa dibawa ke dukun, kecuali kalau penyakit yang tidak bisa 'ditiup-tiup' oleh dukun, dibawa ke puskesmas" (wawancara, laki-laki, 38, sekdes, Kabupaten Konawe Utara, 6 Juni 2010).

Kontribusi langsung PNPM dalam bidang kesehatan di wilayah penelitian adalah dengan dibangunnya fasilitas gedung untuk polindes atau posyandu. Tiga dari 18 desa sampel mendapatkan proyek terkait infrastruktur kesehatan ini. Kontribusi tidak langsungnya adalah dibangunnya infrastruktur jalan yang melewati fasilitas kesehatan sehingga akses masyarakat terhadap layanan kesehatan lebih lancar dan cepat.

5.5 Layanan Air Bersih

Akses masyarakat terhadap air bersih merupakan salah satu masalah rumit di desa-desa sampel. Kerumitan tersebut terjadi karena masalah tersebut hanya dialami sebagian kecil warga yang tinggal di bagian desa yang tidak memiliki akses air bersih, baik yang disediakan pemerintah melalui PDAM maupun yang bisa diusahakan sendiri oleh warga seperti sumur tradisional. Akses tersebut tidak tersedia adakalanya karena tidak terjangkau oleh jaringan perpipaan PDAM dan/atau daerah tersebut tidak memiliki kandungan air yang memadai atau layak konsumsi. Di Desa Lor, misalnya, ada dua atau tiga RW yang tidak terjangkau jaringan perpipaan PDAM, sementara warga setempat yang mencoba menggali sumur tidak semuanya menemukan air sehingga mereka kemudian harus menumpang di sumur tetangga. Desa Mawar di Konawe Utara, Desa Melati di Bombana, Desa Tanah Tinggi di Agam, dan Jorong Taruko di Dharmasraya sebetulnya memiliki stok air yang banyak, tetapi kualitasnya sangat buruk karena payau dan keruh, serta mengandung banyak zat besi sehingga airnya tidak layak konsumsi. Beberapa kutipan berikut memberikan gambaran persoalan tersebut.

⁹Berbagai studi menunjukkan bahwa meski keberadaan dan pemanfaatan jasa dukun cenderung menurun dari tahun ke tahun, sebagian warga masih mengaksesnya hingga kini. Lihat Rahayu, 2008.

Dari dulu, masalah air bersih adalah masalah yang tidak bisa terselesaikan di desa ini. Tidak ada jaringan air bersih di desa ini. Masyarakat hanya mengandalkan sumber air sumur di rumah-rumah warga. Hanya saja air sumur terasa asin karena desa ini dekat dengan laut. (Wawancara, laki-laki, 55, tokoh masyarakat, Kabupaten Bombana, 6 Juni 2010)

Kalau air bersih, warga di sini masih setengah mati untuk dapat air bersih. Selama ini masih ambil air di kali [sungai] atau sumur gali. (Wawancara, laki-laki, 33, RTM, Kabupaten Bombana, 6 Juni 2010)

Cukup terlayani. Cuma pada beberapa titik seperti di Jorong Sipadan dan Jorong Pakan Baru. Tapi untuk Jorong Pakan Baru sudah masuk dan dapat proyek Pansimas¹⁰. (Wawancara, laki-laki, 60, wali nagari, Kabupaten Agam, 9 Mei 2010)

Masyarakat di sini memakai sumur pribadi yang ada di rumah-rumah masing-masing, tetapi airnya kurang bersih karena daerah ini adalah daerah rawa. Jadi, airnya 65% tidak bersih. (Wawancara, laki-laki, 30, RTSM, Kabupaten Dharmasraya, 14 Mei 2010)

Air bersih belum ada. Kalau di rumah ini, kita tidak ada motor. Jadi, susah mau pergi ambil air di Sawa [Kelurahan Sawa] karena jauh. (Wawancara, perempuan, 48, tokoh masyarakat, Kabupaten Konawe Utara, 9 Juni 2010)

Air bersih PDAM masih dirasa sangat kekurangan sejak dari dulu. Pipa PDAM cuma berhenti di RT 7 dan tidak diteruskan ke RT 8 karena ketiadaan dana/program dari atas. Membuat sumur untuk lingkungan RT 7 dirasa tidak efektif karena sangat dalam untuk bisa memperoleh air. Saat ini yang telah dilakukan warga RT 8 adalah membuat saluran sederhana untuk mengambil air dari sumber yang paling dekat dengan wilayahnya untuk memenuhi kebutuhan air bagi masyarakat. (Wawancara, laki-laki, ketua RT, Kabupaten Ngawi, 21 April 2010)

Beberapa desa yang saat ini mengalami kesulitan air bersih sebelumnya pernah mendapatkan bantuan berupa pipanisasi air bersih seperti di Mawar yang mendapat bantuan dari Yayasan Insani pada 2001, tetapi kemudian rusak. Desa Anggrek juga pernah mendapatkan bantuan air bersih dari CRD¹¹, tetapi tidak bisa berjalan karena sumber airnya asin. Desa ini juga pernah mendapatkan bantuan pompanisasi air, tetapi, menurut sebagian informan, hanya dikuasai oleh beberapa orang elite desa. Sebagian desa lainnya baru mendapatkan bantuan, seperti Desa Tanah Tinggi yang mendapatkan Program Pansimas yang saat ini tengah berjalan. Ada pula desa yang mengusahakan perbaikan akses air bersih ini melalui ADD, seperti terjadi di Kidul, Lumajang.

Baru Desa Kamboja yang sudah mendapatkan bantuan perpipaan air bersih pada 2004 ketika PNPM masih bernama PPK. Desa Melati dan Kenanga di Bombana sudah mengusulkan perpipaan air bersih, tetapi hingga kini belum turun anggaran pembangunannya. Sebetulnya, sebagian warga dari desa-desa lainnya yang kesulitan air bersih sudah mengusulkan agar perbaikan akses air bersih dijadikan prioritas PNPM. Namun, sebagian usulan tersebut gugur karena beberapa alasan. Pertama, setelah biayanya diestimasi, ternyata dananya sangat besar. Misalnya, anggaran proyek yang diajukan salah satu desa sampel bernilai Rp700 juta sehingga usulan tersebut kandas di MAD. Jika proyek ini disetujui, satu proyek ini saja akan menyedot sebagian besar anggaran PNPM di kecamatan bersangkutan. Kedua, urgensi pengadaan air bersih tersebut hanya dirasakan oleh sebagian warga di sebagian wilayah desa saja sehingga dalam penetapan peringkat, mereka kalah.

¹⁰Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat.

¹¹Nama organisasi pemberi bantuan ini didapatkan dari seorang responden, tetapi sayangnya tidak dapat dikonfirmasi ketepatan penulisannya.

5.6 Administrasi

Masyarakat desa-desa sampel dapat mengurus administrasi dengan cukup mudah dan cepat. Urusan administrasi yang paling sering diakses warga adalah pengurusan KTP, KK, dan surat keterangan (keterangan miskin, jual beli, dan kematian). Kebutuhan akan pelayanan administrasi yang baik dan cepat belakangan ini sangat dirasakan warga. Hal itu terjadi akibat berbagai faktor semisal pemilihan umum langsung yang mensyaratkan kepemilikan KTP, bantuan pemerintah maupun swasta yang juga mensyaratkan kelengkapan administrasi kependudukan, dan adanya kebijakan pengetatan aturan kependudukan secara umum. Berikut ini penjelasan seorang informan.

Untuk KK, orang desa mulai *membikin* hanya sejak adanya [bantuan] Gas LPG mulai digulirkan programnya, kira-kira satu atau dua tahun ke belakang ini. Karena untuk mendapatkan Gas LPG, harus memiliki KK. Maka, hal itu mendorong warga membuat KK. Selain itu, administrasi pembuatan KTP saat ini juga menjadikan kepemilikan KK sebagai salah satu syarat untuk memperoleh KTP. Syarat ini semakin efektif berlaku sejak tahun 2009. (Wawancara, laki-laki, ketua RT, Kabupaten Ngawi, 21 April 2010)

Sebagian urusan administrasi itu ada yang bisa selesai di kantor desa dan sebagian lagi ada yang harus ke kantor kecamatan, seperti pengurusan KTP, dan bahkan ada yang harus sampai ke kabupaten, seperti pengurusan KK. Jika hanya untuk pengurusan administrasi saja, biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat hanya berkisar Rp5.000–Rp10.000. Akan tetapi, jika termasuk biaya “uang rokok” dan transportasi, terutama jika harus mengurus sampai ke kabupaten, warga di desa yang jauh dari ibu kota kabupaten, seperti Tanah Tinggi di Agam, Lor di Lumajang, atau Anggrek di Konawe Selatan, harus mengeluarkan uang hingga lebih dari Rp100.000. Meskipun begitu, secara umum kebanyakan informan mengakui bahwa dibandingkan delapan atau tiga tahun lalu, kondisi sekarang jauh lebih baik, dalam arti lebih cepat, walau ada beberapa masalah, semisal ada oknum aparat yang meminta “uang rokok”, disiplin waktu sebagian aparat yang masih kurang, dan, untuk KK, harus mengurus ke kabupaten sehingga jauh. Beberapa kutipan pernyataan informan dari berbagai desa berikut menggambarkan opini mereka.

Mudah karena ada komitmen tinggi perangkat desa untuk memberi pelayanan maksimal. Sekarang untuk membuat KTP gampang tanpa harus lama menunggu. Warga desa bila mau membuat KTP bisa menitip ke perangkat desa tanpa ada uang rokok. (Wawancara, perempuan, 58, RTM, Kabupaten Gresik, 26 April 2010)

Pengurusan administrasi kependudukan cepat. Hanya jika pejabat tidak ada saja, pengurusan jadi lama. Tapi sekarang pengurusan KTP harus ke kabupaten dan itu memberatkan karena jauh. (Wawancara, laki-laki, 42, FK, Kabupaten Lumajang, 22 April 2010)

Masalah administrasi saya rasa sudah tidak susah karena warga tinggal datang ke rumah kepala desa dan mengurus surat-surat dan hari itu juga selesai. (Wawancara, perempuan, 54, RTM, Kabupaten Konawe Selatan, 6 Juni 2010)

Sekarang semakin mudah karena dulu harus ke Unaha [ibu kota Kabupaten Konawe]. Setelah dimekarkan, jadi dekat ke Wanggudu. Biaya membuat KTP sekitar Rp30.000–Rp50.000. Biaya KK juga sama. Kalau di desa dan kecamatan, memberi seikhlasnya. Kalau tidak memberi, juga tidak apa-apa. (Wawancara, laki-laki, 28, ketua RT, Kabupaten Konawe Utara, 5 Juni 2010)

Pemerintahan nagari ini sudah mengalami peningkatan seperti layanan yang sudah mulai baik. Di samping itu, jadwal jam kantor pun sudah mulai disiplin. Tiga tahun yang lalu, masih terdapat aparat pemerintahan nagari yang meminta “uang rokok” kepada warga dalam segala urusan. (Wawancara, laki-laki, 34, tokoh masyarakat, Kabupaten Agam, 15 Mei 2010)

Kalau di desa, proses administrasinya mudah, tapi kalau di kecamatan, misalnya mengurus KTP, susah. Lama selesainya. (Wawancara, laki-laki, 40, RTM, Kabupaten Ngawi, 25 April 2010)

Ya, namanya urusan begitu *kan* [mengurus administrasi di desa harus pakai uang rokok] dari dulu tidak berubah, [suara tawa]. (Wawancara, laki-laki, 49, RTM, Kabupaten Gresik, 26 April 2010)

Semakin baiknya pelayanan administrasi di berbagai desa penelitian, antara lain, disebabkan oleh semakin memadainya perlengkapan kantor, semakin meningkatnya kemampuan pegawai kantor desa/nagari, dan semakin tingginya tingkat kesejahteraan para pegawai kantor tersebut. Rangkuman pernyataan menarik seorang tokoh masyarakat di Lumajang menggambarkan hal tersebut.

Adanya peningkatan pelayanan administrasi di tingkat desa ini dapat dirasakan oleh semua warga tanpa terkecuali selama delapan tahun ini. Kondisi perubahan ini disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu (i) peralatan/perlengkapan yang semakin memadai dengan sistem komputerisasi; (ii) petugas yang lebih berkompeten; sebelumnya petugas desa dengan cara ditunjuk, namun sekarang dengan cara seleksi; (iii) adanya petugas dari kabupaten yang memberikan pelatihan tentang administrasi desa. Kondisi ini mempercepat segala urusan administrasi warga desa. Contohnya, dulu untuk pengurusan KTP bisa sehari-hari namun sekarang satu hari pun sudah jadi. (Wawancara, laki-laki, 56, tokoh masyarakat, Kabupaten Lumajang, 23 April 2010)

Selain faktor yang disebutkan oleh informan di atas, ada juga faktor peningkatan gaji pegawai, seperti yang terjadi di Tanah Tinggi, Kabupaten Agam. Menurut wali nagarinya, jika semula pegawai kantor nagari hanya digaji Rp300.000–Rp500.000 sebulan, saat ini gaji mereka rata-rata di atas Rp700.000 sebulan sehingga komitmen terhadap pekerjaan dan disiplin waktu mereka juga membaik.

Ada sedikit perubahan layanan, tapi susah untuk menilai diri sendiri karena pemerintahan sekarang baru saja berjalan kurang dari satu bulan, tapi dari sisi administrasi sudah ada upaya peningkatan layanan melalui peningkatan kesejahteraan pegawai kantor wali nagari. Terjadi kenaikan lebih kurang 50% dari Rp500.000 menjadi Rp750.000. (Wawancara, laki-laki, 60, wali nagari, Kabupaten Agam, 9 Mei 2010)

Namun, kondisi seperti yang dijelaskan oleh informan di atas tidak berlaku untuk semua desa. Desa-desa yang kantornya sudah dilengkapi dengan perangkat komputer hanya ditemukan di Jawa Timur dan Sumatra Barat. Di Sulawesi Tenggara, ada beberapa desa sampel yang bahkan tidak memiliki kantor seperti halnya di Melati, Bombana, sehingga urusan administrasi dilakukan di rumah kepala desa. Sebagian besar kepala desa di provinsi ini menjalankan aktivitas pemerintahan dari rumahnya, meski ada kantor desa. Bahkan, kantor Desa Anggrek cukup besar dan lengkap. Di kebanyakan desa tersebut, pemerintahan desa dijalankan oleh kepala desa saja. Aparat desa lainnya hanya sekadar struktur pelengkap yang nyaris tidak berfungsi.

Hal yang sama juga terjadi dengan faktor lain semisal kompetensi, pelatihan, dan kenaikan gaji. Tidak semua kabupaten menerapkan kebijakan yang sama terhadap pemerintah desanya. Hal ini tampaknya dipengaruhi oleh komitmen dan kemampuan pemerintah daerah kabupaten untuk memberikan dukungan kepada pemerintahan desa. Hal itu terjadi karena beberapa hal semisal gaji dan pelatihan sangat tergantung pada kebijakan dan anggaran pemerintah daerah.

Jika diperingkat, secara umum, Jawa Timur adalah daerah dengan pemerintahan desa yang paling baik, diikuti oleh pemerintahan nagari di Sumatra Barat, dan terakhir pemerintahan desa di Sulawesi Tenggara. Relatif bagusnya pemerintahan desa di Jawa Timur tidak terlepas dari

besarnya komitmen anggaran dari pemerintah daerahnya untuk mendorong perbaikan pemerintahan desa dengan menaikkan gaji pegawai desa serta memberikan honor kepada aparat di bawah pemerintahan dusun (ketua RW dan RT).¹² Selain itu, rata-rata pemerintah desa di Jawa juga akan menerima pemasukan tambahan dari tanah lungguh¹³ yang jumlahnya tidak sedikit. Kepala desa Lor, misalnya, menerima tanah lungguh seluas 8 ha, sekretaris desanya 6 ha, dan kepala urusan dan kepala dusun masing-masing 4 ha. Meski tidak semua desa di Jawa memiliki tanah lungguh seluas tanah lungguh di Desa Lor, adanya insentif ekstra sebagai aparat desa di daerah Jawa umumnya, antara lain, menjelaskan kenapa pemilihan kepala desanya sangat kompetitif.

Di luar Jawa, jabatan kepala desa tidak diperebutkan semeriah di Jawa. Beberapa kepala desa yang diwawancarai mengaku mau menjadi kepala desa setelah dipaksa. Ada pula kepala desa yang tidak bisa lagi mencari uang untuk keluarga dengan maksimal karena ia menjadi kepala desa, sementara gaji yang diterimanya tidak lebih dari Rp600.000 sebulan dan datangnya pun tidak setiap bulan. Bahkan, di Desa Mawar, gaji aparat desa hanya sekitar Rp200.000–Rp300.000 untuk dua/tiga bulan. Hal itu terjadi karena jumlah aparatnya sangat banyak. Seorang informan menggambarkan bahwa hampir semua keluarga di desa itu memiliki anggota keluarga yang menjadi aparat desa. Ketimpangan kapasitas kelembagaan tiap pemerintahan desa ini menjelaskan kenapa pelayanan terhadap administrasi di luar Jawa tidak semaksimal di daerah Jawa. Oleh karena itu, kutipan di atas tentang kepuasan warga terhadap pelayanan pemerintah desa harus ditempatkan dalam kerangka perbedaan kapasitas ini. Kepuasan yang diungkapkan oleh para informan di wilayah Jawa memiliki nuansa kualitas yang berbeda dari kepuasan warga di luar Jawa.

¹²Kebijakan ini khusus diterapkan di Kabupaten Lumajang. Saat peneliti melakukan kerja lapangan di Desa Lor, pemerintah desa tengah melakukan sosialisasi kebijakan pemerintah kabupaten yang memberikan honor bagi ketua RT dan RW yang jumlahnya sebesar Rp100.000 per bulan. Kebijakan seperti ini tidak ditemukan di daerah lain.

¹³Tanah lungguh adalah aset tanah desa yang penggunaannya khusus untuk membiayai pengeluaran gaji perangkat desa. Biasanya, tanah itu didistribusikan kepada aparat desa secara proporsional sesuai jabatannya. Semakin tinggi pangkatnya, semakin luas jatahnya. Setelah habis masa jabatannya, aparat tersebut harus mengembalikan tanah itu kepada desa. Luas tanah itu beragam antardesa. Desa-desa yang mengalami pemekaran biasanya memiliki lebih sedikit tanah lungguh karena biasanya pemekaran wilayah itu juga diikuti dengan pembagian tanah lungguh. Desa yang tidak pernah mengalami pemekaran akan tetap memiliki tanah lungguh seluas yang dulu dimiliki desanya, kecuali kalau ada kebijakan seperti menjualnya.

VI. KEBUTUHAN UTAMA DESA DAN PEMENUHANNYA

Pada bagian ini, akan didiskusikan berbagai kebutuhan utama desa serta pemenuhannya. Asumsi program pemberdayaan seperti PNPM adalah bahwa pemberdayaan masyarakat desa bisa dilihat jika warga desa sudah mampu merumuskan kebutuhan mereka serta bisa mengusahakan pemenuhannya secara mandiri, baik secara individual maupun kolektif. Sebaliknya, ketidakmampuan masyarakat desa untuk merumuskan kebutuhan utama mereka dan memenuhinya secara mandiri adalah bukti bahwa pemberdayaan yang dilakukan oleh berbagai program yang mengklaim melakukan "pemberdayaan" belum berhasil. Berbagai bukti yang telah dipaparkan di atas, dan lebih khusus pada bagian berikut, menunjukkan bahwa pemberdayaan itu belum berhasil. Bagian terakhir bab ini memberikan penjelasan lebih jauh tentang ketidakberhasilan pemberdayaan tersebut.

6.1 Prioritas Kebutuhan Desa

Secara umum, kebutuhan utama masyarakat miskin di setiap desa hampir sama. Hanya ada beberapa kebutuhan yang betul-betul diajukan oleh satu desa saja. Sebagian besar kebutuhan muncul di empat atau lebih desa. Urutan kebutuhan mulai dari yang paling banyak dibutuhkan hingga yang paling tidak dibutuhkan desa adalah modal, lapangan pekerjaan alternatif, pelatihan keterampilan, pendidikan gratis, dan pelayanan kesehatan gratis dan bermutu (untuk daftar peringkat kebutuhan lebih lengkap berdasarkan frekuensi kemunculannya, lihat Lampiran 2).

Baik kelompok miskin maupun kelompok ekonomi menengah sama-sama membutuhkan bantuan modal sebagaimana tercermin dari hasil FGD dengan warga miskin maupun ekonomi menengah. Bedanya adalah bahwa kelompok ekonomi menengah paham bahwa yang namanya bantuan modal itu ada bunganya dan harus dikembalikan. Bantuan modal yang mereka cari adalah yang berbunga rendah serta pengembaliannya fleksibel. Sebaliknya, kelompok miskin lebih sering memahami bantuan modal sebagai sesuatu yang tidak harus dikembalikan. Bisa dipahami jika tidak banyak kalangan miskin yang berusaha mengakses bantuan kredit modal seperti yang ditawarkan oleh program semisal Unit Ekonomi Perkotaan Simpan Pinjam (UEP-SP) atau SPP-PNPM karena kredit modal tersebut harus dikembalikan beserta bunganya. Oleh karenanya, ketika mereka meminta bantuan modal, yang mereka maksudkan adalah bantuan modal yang tidak harus mereka kembalikan lagi. Seorang informan mengatakan,

Yang dibutuhkan itu bantuan yang *bener-bener*. Bukan bantuan yang harus *minjem*. Bantuan *kok minjem? Ndadak ngembalikan*. Ibu-ibu itu kalau bilang, *walah nek ono wong mbantu, sing gak nyaur ...* Kalau pinjam, nantinya harus ada uang yang dibuat makan. Akhirnya, nanti gak bisa mengembalikan. (Wawancara, perempuan, 57, Kabupaten Ngawi, 26 April 2010)

Kebutuhan akan modal semacam itu muncul karena ketakutan mereka akan ketidakmampuan untuk mengembalikannya. Ketakutan, atau ketidakberanian, mengambil risiko semacam ini adalah sesuatu yang lumrah, bukan saja di Indonesia, tetapi juga di Asia Tenggara pada umumnya, sebagaimana diperlihatkan oleh James C. Scott dalam buku klasiknya *The Moral Economy of the Peasant* (1977). Hasil sebuah FGD menyatakan, "Karena kurang modal dan takut ambil kredit. Tidak berani ambil kredit karena takut rugi" (FGD Perempuan Menengah, 26, Kabupaten Bombana, 6 Juni 2010).

Secara umum, penduduk miskin menginginkan modal karena mereka ingin membuka usaha. Namun, tidak semua orang miskin tahu usaha apa yang akan mereka buka jika mereka mendapatkan modal. Sebagian besar dari mereka memahami usaha itu tidak jauh dari apa yang mereka lihat di lingkungan sekitar, sesuatu yang berbeda dari pekerjaan mereka sebagai petani, yaitu berdagang kecil-kecilan. Sebagian besar warga desa-desa sampel, seperti warga di Mawar, Anggrek, atau Lor, yang menjadi peminjam SPP menggunakan pinjaman mereka untuk membuka kios/warung kebutuhan sehari-hari, warung jajanan anak-anak di sekitar sekolah, atau usaha jualan keliling. Tidak banyak peminjam SPP, terutama yang miskin, menggunakan dananya untuk memenuhi kebutuhan modal pertanian. Hal itu terjadi, antara lain, karena mereka tidak yakin bahwa berinvestasi pada pertanian akan membuahkan hasil lebih dari biasanya sehingga mereka bisa mengembalikan dana SPP. Selain itu, mekanisme pengembalian pinjaman SPP yang di semua desa adalah sekali sebulan dirasa memberatkan oleh petani. Usaha pertanian sifatnya tidak bulanan, melainkan musiman. Bagaimana mungkin mereka dapat mengembalikan utang setiap bulan jika hasilnya musiman. Oleh karena itu, beberapa warga mengusulkan agar skema pinjaman itu dibuat musiman, bukan bulanan.

Terkait lapangan pekerjaan alternatif, yang dimaksudkan oleh para informan adalah pekerjaan selain pekerjaan pertanian yang selama ini digeluti oleh penduduk miskin. Munculnya kebutuhan akan pekerjaan alternatif ini didorong oleh kekecewaan terhadap pekerjaan di sektor pertanian yang telah mereka geluti sepanjang hidup tetapi tak pernah menghantarkan mereka kepada kesejahteraan. Terlebih lagi, sangat banyak dari mereka yang terlibat dalam pekerjaan pertanian ini hanya berperan sebagai buruh dengan pendapatan yang jauh dari cukup sehingga aspirasi terhadap pekerjaan lain yang lebih layak menjadi semakin besar. Sebagian warga lain yang tidak melihat adanya pilihan selain pertanian lebih membutuhkan adanya stabilitas harga produk pertanian. Menurut mereka, selama ini harga-harga produk pertanian tidak pernah berpihak kepada petani. Ketika musim panen datang, harga hampir semua hasil pertanian anjlok dan pemerintah tidak melakukan apa-apa untuk membantu petani. Padahal, semakin hari mereka semakin dibebani oleh biaya bibit, pupuk, dan pengolahan yang semakin tinggi.

Bentuk-bentuk pekerjaan alternatif yang diungkapkan oleh para informan cenderung merujuk kepada pekerjaan tetap yang memberikan penghasilan pasti secara berkala. Apa yang terbayang oleh mereka adalah pekerjaan di pabrik atau di perkebunan. Selain itu, mereka juga mempertimbangkan pekerjaan-pekerjaan sampingan (bukan tetap) yang bisa memberikan tambahan penghasilan terhadap pekerjaan utama mereka sebagai petani, seperti beternak atau berjualan.

Kebutuhan utama selanjutnya adalah pelatihan keterampilan. Kebutuhan ini agaknya berkaitan dengan besarnya aspirasi warga terhadap pekerjaan alternatif. Pekerjaan alternatif sampingan seperti beternak dan berjualan produk olahan sendiri adalah sesuatu yang mungkin tidak begitu akrab bagi mereka sehingga mereka membutuhkan pelatihan keterampilan tertentu. Pelatihan yang sering disebut-sebut oleh peserta FGD, antara lain, adalah keterampilan menjahit, membuat kue, rias kecantikan, kerajinan, keterampilan pertanian (untuk tanaman khusus), dan peternakan.

Tiga kebutuhan utama peringkat teratas ini sesungguhnya memperlihatkan sebuah alur gagasan yang cukup solid tentang keinginan untuk keluar dari kondisi pekerjaan saat ini yang tidak menguntungkan. Untuk memulai pekerjaan baru, yang sangat dibutuhkan adalah modal uang sekaligus modal pengetahuan dan keterampilan.

Selain tiga hal di atas, dua kebutuhan lain yang frekuensi kemunculannya juga tinggi adalah kebutuhan akan pendidikan dan pelayanan kesehatan gratis dan berkualitas. Aspirasi yang

tinggi terhadap kedua hal ini muncul karena pada kenyataannya, memang jargon yang didengung-dengungkan pemerintah tentang pendidikan dan kesehatan gratis belum dirasakan oleh masyarakat miskin. Terkait pendidikan dasar, warga masih harus menanggung biaya yang tidak sedikit untuk keperluan pendukung pendidikan, seperti seragam, buku, biaya transportasi, dan uang jajan. Untuk tingkat pendidikan yang lebih tinggi, jelas semua kebutuhannya harus ditanggung masing-masing warga.

Sebagian warga sadar bahwa tidak mungkin pemerintah bisa memenuhi semua kebutuhan mereka terkait pendidikan. Kebutuhan seperti uang jajan anak tentu harus menjadi tanggung jawab orang tua. Hanya saja ada biaya-biaya yang sebenarnya tidak perlu dikeluarkan oleh warga jika pemerintah membenahi sistem pendidikan. Misalnya, hampir di semua daerah, menjelang ujian akhir (nasional), ada kegiatan belajar tambahan dari guru dengan alasan untuk membantu siswa mempersiapkan ujian. Untuk itu, orang tua siswa harus mengeluarkan biaya yang biasanya juga tidak sedikit. Jika proses belajar-mengajar berlangsung efektif dan efisien, seharusnya kegiatan seperti ini tidak perlu ada sehingga orang tua siswa pun tidak harus mengeluarkan biaya.

Terkait aspek kesehatan, belum semua warga mendapatkan kartu Jamkesmas dan Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda). Di samping itu, khusus bagi warga pemegang kartu Jamkesmas/Jamkesda, pelayanan yang mereka terima kadang-kadang tidak memuaskan, seperti dinomorduakan dibanding pasien yang membayar, diberi obat yang menurut warga tidak bagus, dan bahkan ditolak berobat di rumah sakit.

Di samping lima kebutuhan yang cukup umum ini, ada beberapa kebutuhan lain yang hanya beberapa desa saja yang mengemukakan, seperti kebutuhan akan bantuan sembako, irigasi, jalan, penyuluhan pertanian, bantuan alat pertanian, dan bantuan bibit. Selain kebutuhan yang relatif umum di setiap desa itu, ada pula kebutuhan-kebutuhan yang sifatnya sangat spesifik dan kontekstual di desa tertentu. Paling tidak, ada tiga desa yang memiliki kebutuhan sangat spesifik. Di Desa Kamboja, Konawe Utara, kebutuhan spesifik mereka adalah adanya listrik di siang hari. Kebutuhan ini muncul karena memang listrik hanya menyala di desa ini selama enam jam pada malam hari. Selebihnya, jika warga membutuhkan listrik, mereka harus menggunakan *genset* (generator listrik) dan alat itu hanya dimiliki oleh orang-orang kaya di desa. Desa Anggrek, Konawe Selatan, membutuhkan pompa air untuk mengalirkan air ke sawah warganya. Kebutuhan ini muncul karena sebagian besar sawah adalah sawah tadah hujan. Meski desa ini dilewati dua sungai yang besar, pada musim kemarau, airnya habis dimanfaatkan oleh desa yang berada di dataran lebih tinggi, yaitu Desa Margacinta. Oleh karena itu, solusi alternatif untuk mengaliri sawah adalah dengan memompa air dari sumur yang banyak terdapat di persawahan mereka. Desa Wetan di Kabupaten Gresik membutuhkan kebijakan pemerintah daerah untuk melarang nelayan menggunakan jaring *trawl* (pukat harimau). Penggunaan jaring ini menurut mereka merugikan nelayan tradisional karena dengan jaring *trawl* itu, semua ikan bisa ditangkap sehingga nelayan tradisional yang hanya menggunakan jaring biasa tidak kebagian tangkapan. Mereka membutuhkan itu karena Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan, kabupaten tetangga mereka, sudah melarang penggunaan jaring tersebut di wilayah mereka sehingga pengguna *trawl* berpindah ke perairan di sekitar Desa Wetan.

6.2 Pemenuhan Kebutuhan Utama

Kebutuhan-kebutuhan yang dibahas di atas secara umum belum pernah dirumuskan secara bersama di tingkat desa/nagari. Sebelum adanya PNPM-Perdesaan (atau PPK bagi daerah yang mendapatkannya), perumusan kebutuhan desa/nagari biasanya dilakukan secara teknokratis, yaitu dirumuskan secara terbatas oleh lingkaran elite yang terdiri atas aparat desa, BPD, dan beberapa tokoh masyarakat. Perumusan kebutuhan itu biasanya dilakukan dalam kegiatan musrenbangdes/nagari. Namun, di sebagian daerah, seperti nagari-nagari di Sumatra Barat, sudah mulai ada usaha untuk menciptakan sinergi antara model perumusan kebutuhan dalam musrenbang dan model perumusan kebutuhan secara partisipatoris seperti yang diterapkan oleh PNPM.

Kotak 5

Integrasi Perumusan Kebutuhan antara PNPM dan Musrenbang

Di beberapa wilayah penelitian, mulai ada usaha untuk menciptakan sinergi, dan bahkan mengintegrasikan, antara perumusan kebutuhan yang dilakukan melalui musyawarah PNPM dan musrenbangdes. Usaha bersinergi ini misalnya dilakukan dengan melaksanakan musrenbangdes setelah musyawarah PNPM. Berbagai aspirasi pembangunan dari warga yang tidak lolos sebagai prioritas usulan PNPM kemudian dibahas sebagai usulan warga untuk musrenbangdes. Pelaksanaan musrenbangdes sendiri dilakukan sesuai dengan mekanismenya, yaitu pembahasan yang dihadiri oleh aparat desa/nagari (eksekutif, legislatif, dan LPM), plus tokoh masyarakat. Model seperti ini terdapat di daerah Dharmasraya, Sumatra Barat. Di Kabupaten Agam, perencanaan pembangunan dilakukan pada musyawarah penggalan aspirasi warga dalam PNPM. Berbagai aspirasi warga yang tidak masuk ke dalam prioritas usulan PNPM secara otomatis dijadikan sebagai hasil musrenbang. Dalam kasus seperti ini, musrenbang tidak diadakan lagi dalam arti musyawarah PNPM sudah sekaligus dianggap sebagai wahana musrenbang nagari.

Selain di dua daerah itu, sebetulnya usaha untuk mengintegrasikan kedua model perencanaan pembangunan juga terjadi di daerah lain, seperti di Kabupaten Ngawi. Di Desa Ndoyong, usaha untuk mengintegrasikan kedua model pernah dilakukan, tetapi terbentur pada tahapan musrenbang yang mengharuskan pembahasan proposal hingga tingkat kecamatan. Menurut aparat desa, pemerintah kecamatan tidak mengakui musyawarah PNPM sebagai musrenbangdes sehingga mereka tetap harus melaksanakan musrenbang secara tersendiri. Namun, dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes)-nya, pemerintah desa tetap memasukkan hasil musyawarah PNPM di desa sebagai bagian dari hasil musrenbangdes.

Pemenuhan terhadap berbagai kebutuhan desa yang dibahas di atas pada umumnya sudah pernah atau sedang dilakukan. Kebutuhan akan modal, misalnya, sudah pernah diterima oleh beberapa desa melalui skema Program SPP-PNPM, UEP-SP, Gardu Taskin, Koperasi Wanita (Kopwan) di Jawa Timur, *Baitul Maal wa Tamwil* (BMT) di Sumatra Barat, Kelompok Usaha Bersama (KUBE) dan Bantesa (kredit permodalan dari LSM Sintesa) di Sulawesi Tenggara, dan lain-lain. Pemenuhan kebutuhan akan lapangan pekerjaan alternatif baru dilakukan melalui mekanisme program padat karya yang biasanya hanya dalam waktu terbatas, seperti dalam proyek PNPM. Selain itu, warga mengaku tidak ada program atau bantuan yang diarahkan agar warga bisa mengakses pekerjaan alternatif. Selain itu, kebutuhan akan pelatihan keterampilan adalah kebutuhan yang paling sedikit terpenuhi. Di lokasi penelitian sendiri, hanya ada satu jorong, yaitu Jorong Taruko di Kabupaten Dharmasraya, yang warganya pernah mendapatkan pelatihan keterampilan, yaitu pelatihan keterampilan membuat kue.

Kebutuhan lain yang bersifat dasar, yaitu pendidikan dan kesehatan, secara umum sudah dipenuhi di semua desa. Hanya saja warga belum merasa puas karena ternyata masih banyak beban yang harus mereka tanggung agar kebutuhan itu betul-betul terpenuhi. Kebutuhan yang bersifat khusus pada tiap-tiap desa sebagian juga sudah pernah dipenuhi, sementara sebagian lainnya belum. Kebutuhan akan pompa air di Anggrek, misalnya, sudah pernah dipenuhi melalui bantuan pemerintah. Hanya saja menurut warga, pompa air itu lebih banyak dikuasai oleh para elite desa sehingga masyarakat umum tidak merasakan manfaatnya. Kebutuhan Desa Wetan, Gresik, akan kebijakan yang melarang penggunaan jaring *trawl* sudah pernah dibicarakan dengan Pemerintah Daerah Gresik dan pemerintah berjanji untuk menindaklanjutinya. Namun, sampai saat ini, warga masih menemukan bahwa jaring *trawl* masih digunakan di laut mereka. Selain itu, kebutuhan spesifik yang betul-betul belum dipenuhi adalah kebutuhan listrik untuk siang hari di Desa Kamboja. Warga Desa Kamboja juga sudah pernah mengajukan permintaan itu kepada aparat berwenang, yaitu PLN dalam hal ini. Namun, karena keterbatasan pasokan listrik itu, hingga sekarang, mereka hanya menikmati listrik enam jam dalam semalam.

Seperti tergambar di atas, ada banyak pihak yang terlibat dalam pemenuhan kebutuhan utama desa. Menurut kebanyakan warga, pemenuhan kebutuhan utama desa pertama-tama merupakan tanggung jawab pemerintah, kemudian tanggung jawab tiap individu, dan akhirnya tanggung jawab kelompok masyarakat. Sebagian warga menilai bahwa pemenuhan kebutuhan yang sangat berhubungan dengan individu, seperti pekerjaan dan kebutuhan bahan pokok, merupakan tanggung jawab individu, baru kemudian pemerintah, dan disusul pihak ketiga (kelompok masyarakat, LSM, orang kaya, dan lain-lain).

6.2.1 Peran Pemerintah

Peran pemerintah sangat besar dalam memenuhi kebutuhan warganya. Secara umum, ada dua model peran pemerintah, yaitu melalui anggaran rutin dan melalui program. Model pertama dilakukan dengan memberikan ADD dengan ketentuan 30% untuk operasional desa dan 70% untuk pemberdayaan masyarakat. Namun, di lokasi studi, sangat sedikit ditemukan adanya program-program untuk memenuhi kebutuhan utama desa di atas yang bersumber dari anggaran ADD. Bahkan, di banyak desa, warga mempertanyakan penggunaan ADD karena tidak pernah diumumkan berapa jumlah yang diperoleh dan digunakan untuk apa.

Pada model kedua, pemerintah memberikan program-program, baik program yang penerimanya tertentu seperti BLT, Program Keluarga Harapan (PKH), Raskin, dan Jamkesmas maupun umum seperti PNPM, BOS, JPD, serta program-program lain yang dijalankan. Kebutuhan utama desa tampaknya lebih banyak dipenuhi melalui mekanisme yang kedua ini. Dalam kurun waktu delapan atau tiga tahun terakhir, semua desa di wilayah penelitian telah menerima sangat banyak program (untuk informasi lebih detail tentang program yang diterima warga, lihat Lampiran 3).

6.2.2 Peran Warga

Yang dimaksud dengan peran warga di sini adalah usaha-usaha yang dilakukan secara individual atau kolektif, tetapi tidak diorganisasi melalui lembaga tertentu, untuk membantu memenuhi kebutuhan desa. Peran individual warga sangat berkaitan dengan tingkat kemampuannya, terutama secara ekonomi. Menurut para informan, orang-orang kaya di desa sangat besar perannya dalam memberikan bantuan, baik bantuan karitatif semisal sumbangan maupun bantuan dalam konteks profesional seperti memberikan pekerjaan kepada warga miskin. Sebagian dari mereka juga memberikan bantuan modal, tetapi seperti banyak terjadi di Ngawi, mereka menerapkan bunga yang sangat tinggi. Alih-alih membantu permodalan warga yang membutuhkan, apa yang mereka lakukan merupakan praktik lintah darat.

Peran kolektif warga adalah dengan bekerja sama, atau lazimnya disebut bergotong royong, melakukan sesuatu untuk kepentingan desa atau untuk kepentingan orang-orang tertentu di desa. Di Desa Wetan, misalnya, belum lama ini warga bergotong royong membangun sebuah rumah bagi warganya yang rumahnya habis terbakar. Baik peran individual maupun kolektif warga ini biasanya tidak begitu terencana dan bersifat sporadis. Terkait berbagai kebutuhan utama yang dielaborasi di atas, peran warga hanya dalam memenuhi kebutuhan akan alternatif pekerjaan serta modal.

6.2.3 Peran Kelompok Sosial

Di desa-desa penelitian, terdapat banyak dan beragam kelompok sosial. Beberapa kelompok sangat khas, sementara yang lainnya lazim terdapat di hampir semua desa (untuk informasi lebih detail tentang kelompok sosial di setiap desa, lihat Lampiran 4). Kelompok yang sangat lazim dan terdapat di semua desa ada tiga, yaitu kelompok pengajian, kelompok tani, dan PKK. Selain itu, ada pula kelompok-kelompok yang merupakan wahana perkumpulan penerima bantuan tertentu, seperti kelompok wanita SPP dan Bantesa. Kelompok yang lebih khusus biasanya berhubungan dengan budaya setempat. Misalnya, di daerah Sumatra Barat, ditemukan kelompok sepersukuan (atau *buhua arek*) yang merupakan wadah perkumpulan bagi warga desa yang berasal dari suku (*clan*) yang sama. Selain itu, ada pula Bundo Kandung, yaitu kelengkapan struktur pemerintahan nagari yang isinya adalah para pemuka perempuan. Di Sulawesi Tenggara, ada kelompok *mepotaka*, yaitu semacam kelompok arisan yang anggotanya khusus bapak-bapak. Di Jawa Timur, ada kelompok arisan untuk berbagai segmen masyarakat, termasuk untuk yang berasal dari satu keturunan (*trah*, Jawa).

Secara umum, para informan menempatkan kelompok pengajian sebagai kelompok paling penting bagi mereka. Mungkin ini sebagai cerminan dari masyarakat yang religius. Namun, jika dikaitkan dengan kebutuhan utama desa, kelompok sosial yang paling berperan adalah kelompok tani karena hanya kelompok tanilah yang memfasilitasi mereka untuk bisa mendapatkan berbagai kebutuhan pertanian, seperti bantuan pupuk, bibit, atau racun. Namun, keberadaan kelompok tani di sebagian desa hanyalah untuk memenuhi syarat agar bisa mendapat bantuan di atas. Dalam kesehariannya, tidak ada kegiatan bersama yang mereka lakukan. Selain itu, para informan juga mengaku sangat terbantu dengan keanggotaan mereka dalam kelompok arisan karena dalam kelompok ini, selain ada tabungan bergulir, jika dalam keadaan terdesak, anggotanya bisa meminjam sejumlah uang. Di daerah tertentu, ada juga kelompok keagamaan yang tidak sekadar menjalankan aktivitas keagamaan, tetapi juga memberikan dukungan ekonomi kepada anggotanya. Di Lor, ada kelompok tahlilan (kelompok pengajian) yang di dalamnya ada komponen arisan dan simpan pinjam. Menurut peserta FGD, dana yang bisa dipinjam anggota kelompok pengajian ini cukup besar, yaitu bisa mencapai Rp5 juta. Namun, sayangnya, sejak dua tahun terakhir, kelompok tersebut berhenti meminjamkan modal.

Kelompok yang dibentuk sebagai wahana para peminjam sebuah program biasanya hanya berfungsi untuk mengonsolidasikan peminjam agar mudah diberi informasi terutama terkait pembayaran cicilan. Studi ini tidak menemukan kelompok peminjam SPP yang memiliki kegiatan produktif bersama. Kelompok ini didesain untuk tanggung renteng jika ada anggota yang tidak membayar cicilan, namun di desa penelitian, hal itu tidak ditemukan. Dalam kasus terjadi tunggakan, yang membayar adalah pemerintah desa, sebagaimana terjadi di Wetan, Gresik, dan sebuah desa di Kecamatan Moramo, Konawe Selatan. Aparat desa bersedia menalangi karena mereka memahami bahwa jika SPP macet, desa tersebut tidak akan mendapatkan program fisik.

6.2.4 Peran PNPM

Dalam pemenuhan kebutuhan utama desa, peran PNPM sangat minim. Seperti telah digambarkan pada bagian awal laporan ini, sebagian besar proyek PNPM di wilayah studi berkaitan dengan pembangunan infrastruktur, sementara kebutuhan utama desa menurut warga bukanlah infrastruktur, melainkan modal, alternatif pekerjaan, pelatihan keterampilan, serta beasiswa pendidikan dan pelayanan kesehatan berkualitas. Semua kebutuhan utama desa ini sama sekali tidak bersinggungan secara langsung dengan kegiatan PNPM di tiap desa. Secara tidak langsung, memang program infrastruktur PNPM telah menciptakan kesempatan kerja bagi sebagian warga miskin, meskipun dengan jumlah hari dan gaji yang terbatas. Begitu pula Program SPP telah membantu akses sebagian warga terhadap permodalan. Namun, pada program infrastruktur dan SPP tersebut, orang miskin belum menjadi target utama. Hal itu terjadi karena pada program infrastruktur, tenaga kerjanya tidak secara khusus diambil dari warga miskin di wilayah penelitian dan, di sebagian besar daerah, gajinya dipotong dengan alasan swadaya. Selain itu, pada Program SPP, sebagian besar penerimanya bukan warga miskin karena pelaksana program takut jika SPP diberikan kepada warga miskin, mereka tidak akan bisa mengembalikan.

Kecenderungan mengalokasikan proyek PNPM untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur ini bersifat menyeluruh. Tidak ditemukan perbedaan di antara desa-desa yang sudah lama atau baru menerima program, atau antara desa/kelurahan yang maju dan yang miskin. Artinya, masyarakat di desa yang sudah mendapatkan PNPM-Perdesaan (PPK) sejak 2002 atau memiliki tingkat kesejahteraan lebih baik memiliki aspirasi yang sama dengan masyarakat yang baru menerima program tersebut pada 2009 atau memiliki tingkat kesejahteraan lebih buruk. Padahal, secara logika, desa-desa yang telah mendapatkan program tersebut sejak 2002, atau desa K1, setelah beberapa tahun menerima program seharusnya sudah bisa mengalihkan fokus pembangunan mereka dari infrastruktur. Terlebih lagi, desa kategori K1 dalam studi ini sebagian besar adalah juga desa dengan tingkat kesejahteraan tinggi. Di desa dengan tingkat kesejahteraan tinggi ini, biasanya ketersediaan infrastruktur utama sudah cukup memadai. Lalu apa yang mendorong desa yang sudah lama menerima PNPM dan/atau tingkat kesejahteraannya tinggi itu tetap mengalokasikan PNPM ke bidang infrastruktur?

Secara umum, adanya kecenderungan bantuan infrastruktur dan tidak adanya perbedaan antara daerah yang sudah lama dan baru saja menerima PNPM bisa dijelaskan oleh beberapa hal yang berkaitan dengan kondisi objektif desa penelitian berikut ini.

a) Minimnya infrastruktur desa

Berdasarkan pengamatan lapangan, terutama di desa miskin di luar Jawa, infrastruktur utama (jalan dan irigasi) sebelum PNPM-Perdesaan datang masih terbatas. Bahkan, di beberapa desa di Kabupaten Bombana dan Konawe Utara di Sulawesi Tenggara, hingga sekarang pun masih ada jalan utama atau jalan antardusun yang masih belum diaspal atau rusak berat. Hal yang sama juga terjadi pada saluran irigasi. Sebagian besar irigasi masih primer dan jarang yang sekunder, apalagi tersier. Ketika PNPM datang, masyarakat dengan mudah bisa mencapai kesepakatan tentang pengalokasiannya kepada proyek infrastruktur ini. Seorang responden di Kabupaten Bombana, Sulawesi Tenggara, dengan lugas mengatakan, "Sangat cocok. Jangan hilangkan PNPM *mi*. Semua pembangunan yang ada di desa berkat PNPM" (FGD Perempuan Menengah, 26, Kabupaten Bombana, 6 Juni 2010).

b) PNPM dianggap sebagai program untuk masyarakat umum

Warga masyarakat menganggap bahwa PNPM-Perdesaan diperuntukkan bagi warga desa secara keseluruhan tanpa memandang status kesejahteraan. Bagi mereka, program ini berbeda dari program semisal BLT, PKH dan Raskin yang secara khusus diperuntukkan bagi warga miskin. Dari 72 FGD yang dilakukan dengan warga miskin dan warga menengah/kaya, sebagian besarnya mengatakan bahwa sasaran program ini adalah masyarakat desa secara umum. Sebagian kecil melihat bahwa program ini ditujukan kepada buruh yang tidak bekerja atau pedagang yang tidak mempunyai modal. Karena program ini untuk semua, program ini harus dialokasikan untuk sesuatu yang bisa dimanfaatkan oleh semua segmen masyarakat dan itu adalah infrastruktur utama desa. Bahkan, di beberapa desa penelitian, pekerja proyek infrastruktur PNPM tidak secara khusus diharuskan dari kelompok miskin, melainkan terbuka bagi setiap warga desa yang mau. Hanya saja, karena upah yang diberikan sama dan biasanya sesuai atau bahkan di bawah standar pengupahan kerja buruh di desa setempat, hampir tidak ada warga nonmiskin yang mau ikut berpartisipasi. Beberapa kutipan berikut memberikan ilustrasi opini warga.

Untuk Program PNPM, sudah tepat sasaran. Semua masyarakat menikmati, tidak hanya masyarakat miskin saja. (FGD Laki-Laki Miskin, 50, Kabupaten Agam, 13 Mei 2010)

Seluruh masyarakat, tapi yang mau ambil modal [SPP] ditanya dulu mau apa tidak. (FGD Perempuan Menengah, 50, Kabupaten Bombana, 6 Juni 2010)

Seluruh lapisan masyarakat. (FGD Laki-Laki Menengah, 30, Kabupaten Konawe Utara, 5 Juni 2010)

Di PNPM, ada Jalan Usaha Tani, maka semua masyarakat akan menikmatinya. (FGD Laki-Laki Miskin, 40, Kabupaten Konawe Utara, 4 Juni 2010)

Yang paling efektif adalah PNPM karena dirasakan oleh masyarakat dalam kelompok luas, masyarakat miskin mendapatkan pekerjaan walaupun insidental dan upahnya juga, masyarakat secara luas menikmati jalan yang sudah bagus. (Wawancara, laki-laki, 40, kepala desa, Kabupaten Gresik, 22 April 2010)

Menurut saya, dalam aturan, PNPM paling bagus. PNPM itu program langsung. Dari awal, *anunya kan* ingin mencakup semua masyarakat. Program yang lain *kan* sebatas kelompok-kelompok tertentu. (Wawancara, laki-laki, 45, kepala desa, Kabupaten Lumajang, 22 April 2010)

c) Menghindari konflik akibat program yang tersegmentasi (seperti BLT dan Raskin)

Sebelum PNPM menjadi program yang massal, masyarakat pernah mendapatkan program-program yang penerimanya tersegmentasi, terutama kepada kaum miskin, seperti BLT, Askeskin (sekarang Jamkesmas), dan Raskin. Di sebagian besar wilayah penelitian ini, program-program tersebut telah menimbulkan persoalan, seperti kecemburuan atau bahkan konflik antarberbagai kelompok masyarakat. Berbagai persoalan itu muncul terutama karena mekanisme *household targeting* (penetapan sasaran rumah tangga) yang dianggap tidak memuaskan, yaitu banyak warga yang dinilai berhak tapi tidak mendapatkan, sementara warga yang dinilai tidak berhak malah menerima bantuan. Ketika PNPM datang dengan tidak secara eksplisit menasar kelompok miskin (*community targeting*), masyarakat desa pun cenderung mengarahkannya kepada sesuatu yang bisa dinikmati oleh semua warga masyarakat agar tidak ada lagi yang protes karena tidak kebagian. Kutipan berikut memberikan gambaran kecenderungan tersebut.

Di desa saya, mulai ada PNPM masuk ke Kecamatan Tempursari, *kan* kami setiap rembukan musyawarah desa mengharuskan ke fisik, jalan, dan jembatan. (Wawancara, laki-laki, 45, kepala desa, Kabupaten Lumajang, 22 April 2010)

Kalo sensus data, diusahakan RT *aja*. Pernah ada dari kecamatan yang mendata, tapi tidak sesuai. Data tidak terpenuhi. Banyak yang protes. Pihak pendata lari. RT dilewati. (FGD Laki-Laki Menengah, 35, Kabupaten Gresik, 24 April 2010)

Kadang pendataan berdasarkan kekerabatan. (FGD Laki-Laki Menengah, 30, Kabupaten Gresik, 24 April 2010)

Pernah ada konflik di balai desa akibat kecemburuan sosial dalam penerimaan PKH yang tidak merata. Pada waktu itu, salah seorang warga melempar kursi ke atas sampai-sampai atap itu [langit-langit; sambil menunjuk atap yang dimaksud] rusak [membuka]. (FGD Laki-Laki Miskin, 37, Kabupaten Gresik, 23 April 2010)

d) Bias kelompok elite dan nonmiskin

Peran kelompok elite sangat besar dalam menentukan jenis-jenis program di desa. Hal ini bisa dilihat dari jenis program yang diusulkan serta hasil FGD tentang siapa yang paling berpengaruh dalam proses pengambilan keputusan di desa. Namun, tidak semua peran besar kelompok elite tersebut bisa dikategorikan sebagai *elite capture* karena di beberapa daerah, partisipasi kelompok elite malah sangat dibutuhkan untuk meredam konflik akibat meruncingnya perbedaan aspirasi terkait usulan proyek pembangunan. Kelompok elite terutama terdiri atas aparat di tingkat desa, dusun, dan bahkan RT, serta pemuka masyarakat. Di wilayah studi, peran besar mereka ditemukan dalam beberapa tahapan program, yaitu dalam

- (1) proses seleksi fasilitator: di salah satu provinsi, ada informasi dari seorang fasilitator kecamatan bahwa banyak fasilitator kecamatan di provinsi itu berasal dari sebuah kabupaten yang merupakan daerah asal ketua satker (satuan kerja) provinsi;
- (2) kegiatan sosialisasi: di semua daerah, yang diundang ke kecamatan untuk menerima sosialisasi awal program adalah para elite desa, yaitu aparat desa *cum* BPD dan pemuka masyarakat, yang semuanya ditunjuk oleh kepala desa;
- (3) proses seleksi usulan di tingkat desa/nagari: di beberapa nagari di Sumara Barat, sembilan orang elite desa berperan besar dalam menentukan program mana yang akan dibawa ke forum musyawarah antarnagari (MAN); dan
- (4) proses seleksi usulan di tingkat kecamatan: di beberapa kecamatan di semua provinsi, ada indikasi bahwa MAD/MAN lebih bersifat formalitas saja; lobi antarkepala desa sangat menentukan mana proyek yang akan diloloskan.

Bias kelompok nonmiskin bisa terlihat dari pilihan proyek yang diusulkan. Proyek-proyek infrastruktur, seperti proyek jalan, irigasi, gedung TK/PAUD, lebih banyak dimanfaatkan dan dinikmati oleh kelompok nonmiskin. Dalam proses perumusan usulan pada forum musdes (musyawarah dusun) atau musdes, sebagian besar yang datang di sebagian besar daerah adalah kelompok menengah ke atas. Dalam pengerjaan juga terlihat bahwa pekerja miskin tidak diperhatikan: upah mereka sering kali dipotong dari standar yang ditetapkan dengan alasan swadaya.

Untuk sementara, program yang ada ini *kan* menjurus ke *pisik* ya. ... Jadi, untuk program-program *anu* [nonfisik] terabaikan, atau kuranglah. ... Untuk masyarakat miskin, program yang baik ini adalah program bantuan modal dari UEP-SP. Itu untuk orang miskin. Kalau orang menengah ke atas, *kan psik* yang dilihat. (Wawancara, laki-laki, 45, kepala desa, Kabupaten Lumajang, 22 April 2010)

Jalan itu cuma buat yang bisa jualan. Kita *kan gak* bisa jualan. Jadi, ya enakya cuma jalan sekarang *gak* becek lagi. (FGD Perempuan Miskin, 39, Kabupaten Lumajang, 24 April 2010)

6.3 Tidak Maksimalnya Pemberdayaan PNPM

Tidak adanya perbedaan yang signifikan antara desa-desa yang sudah menerima PNPM sejak 2002 dan desa-desa yang baru menerimanya pada 2007 atau 2009 menunjukkan tidak maksimalnya aspek pemberdayaan PNPM. Tidak berhasilnya pemberdayaan PNPM, selain menyebabkan tidak terpenuhinya kebutuhan utama desa, juga mengakibatkan minimnya dampak PNPM terhadap pengelolaan pemerintahan dan program selain PNPM. Selain berbagai persoalan yang sudah dibahas pada bab-bab sebelumnya, berikut ini akan dipaparkan dua kategori persoalan yang dianggap berhubungan dengan tidak maksimalnya aspek pemberdayaan PNPM, yaitu persoalan konseptual dan persoalan teknis.

6.3.1 Pemberdayaan sebagai Konsep yang Sangat Mekanistik

Secara umum, konseptualisasi PNPM terhadap pemberdayaan adalah sebagai “upaya untuk menciptakan/meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraannya” (Buku Pedoman Umum PNPM Mandiri: 20).

Secara teknis, pemahaman tentang “pemberdayaan” sebagai usaha “peningkatan kapasitas masyarakat” tersebut kemudian dijawantahkan ke dalam serangkaian kegiatan “pengembangan masyarakat” yang diyakini pada akhirnya bisa menciptakan masyarakat yang sejahtera dan mandiri. Kegiatan tersebut adalah

Komponen pengembangan masyarakat [yang] mencakup serangkaian kegiatan untuk membangun kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat yang terdiri dari pemetaan potensi, masalah dan kebutuhan masyarakat, perencanaan partisipatif, pengorganisasian, pemanfaatan sumber daya, pemantauan, dan pemeliharaan hasil-hasil yang telah dicapai. (Buku Pedoman Umum PNPM Mandiri: 29)

Rangkaian kegiatan di atas kemudian diformulasikan ke dalam tahapan-tahapan pelaksanaan PNPM sebagaimana telah dijabarkan pada Bab II di atas. Maka, secara teknis, yang dimaksudkan dengan “pemberdayaan” oleh PNPM adalah melaksanakan rangkaian kegiatan dalam tahapan pelaksanaan PNPM. Asumsinya jelas; dengan melaksanakan tahapan-tahapan program itu dengan saksama, maka dipastikan keluaran dari proses pemberdayaan itu akan tercipta, yaitu masyarakat yang mandiri dan sejahtera. Dengan jelas, konsep pemberdayaan PNPM ini menampilkan pandangan mekanistik tentang perubahan, yaitu masyarakat akan berubah sesuai dengan stimulus yang diberikan. PNPM mengharapkan masyarakat menjadi partisipatif, transparan, dan akuntabel. Untuk itu, masyarakat akan mendapatkan sejumlah dana yang bisa dipergunakan untuk pembangunan desa mereka. Dalam konteks masyarakat yang homogen dan tidak ada kelompok kepentingan yang terancam dengan adanya perubahan, mungkin program seperti ini akan berhasil. Namun, dalam situasi yang lebih kompleks dan ada banyak aktor yang terlibat dan memiliki kepentingan dengan berbagai perubahan tersebut, program yang mencoba mengubah paradigma pembangunan desa dan pemberdayaan seperti PNPM akan menemukan banyak tantangan.

Apa yang kurang diperhitungkan oleh program ini adalah sangat kompleksnya realitas sosial di desa. Rendahnya tingkat partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas; buruknya kualitas penyelenggaraan pemerintahan desa; sulitnya peningkatan kesejahteraan; dan rendahnya tingkat keberdayaan warga bukanlah masalah sederhana yang bisa diselesaikan dalam setahun atau dua tahun oleh sebuah program seperti PNPM. Banyak aspek hubungan sosial yang hingga sekarang tidak bisa disentuh oleh PNPM, seperti dominannya elite desa, kuatnya

hubungan patron-klien, mapannya hubungan kekeluargaan, dan rendahnya keberanian dan kepercayaan diri warga miskin. Hubungan-hubungan ini tercipta dalam proses hidup masyarakat dalam kurun waktu yang panjang dan telah menjadi dasar bagi berjalannya relasi sosial dengan mapan. Petani miskin bisa tetap bertahan hidup, antara lain, karena adanya dukungan moral dan bantuan sosial maupun finansial dari kelompok-kelompok elite yang kemudian menjadi patronnya. Dalam banyak kasus, mereka juga sering bergantung kepada saudara dan karib kerabat mereka.

Di sisi lain, kelompok elite juga menerima sesuatu sebagai imbalan dari orang miskin berupa legitimasi, kepercayaan, dan kepatuhan yang tidak mendua. Hubungan semacam ini menjadi stabil karena keduanya sama-sama memberi dan menerima. Model hubungan seperti ini kemudian menjadi pola yang mendefinisikan peran dan tanggung jawab masing-masing dan berbagai institusi sosial kemudian tercipta untuk memperkuat dan melanggengkannya. Di Jawa Timur, misalnya, muncul *abot sawangane* yang secara sosial, budaya, dan ekonomi menjadi patron bagi masyarakat umum, terlebih kelompok miskin. Di Sumatra Barat, peran *ninik mamak* (kepala suku), meski mengalami pergeseran, tidak bisa begitu saja dilindas oleh perubahan zaman. Di Sulawesi Tenggara, tetua dan orang kaya di desa bisa menghitamputihkan segala keputusan terkait kepentingan umum.

Dalam kondisi demikian, ide PNPM tentang model partisipasi yang mendorong individu untuk langsung bertanggung jawab atas segala keputusan di desa yang berkaitan dengan kepentingan dirinya, di satu sisi, berarti akan menghilangkan dominasi kelompok elite. Namun, di sisi lain, ide ini juga berarti membebankan tanggung jawab lebih besar lagi kepada penduduk miskin itu karena dengan hilangnya dominasi kelompok elite tersebut, akan hilang pula insentif kelompok elite sebagai patron warga miskin. Ketika si miskin berada dalam kondisi terdesak, baik secara ekonomi maupun sosial, tidak ada lagi kewajiban bagi kelompok elite untuk membantu. Berbagai kutipan di bagian partisipasi pada Bab III mengisyaratkan ketakutan warga miskin ini.

Selanjutnya, gagasan PNPM tentang transparansi dan akuntabilitas juga akan berarti menghilangkan *privilege* kelompok tertentu terhadap sumber daya desa. Bagaimanapun, tidak transparannya pembuatan keputusan di desa dalam tingkat tertentu menguntungkan pihak-pihak tertentu, baik aparat atau orang-orang yang menerima manfaat darinya. Gagasan akuntabilitas, terutama terkait keuangan desa, terlebih berisiko lagi. Menuntut transparansi dan akuntabilitas bukan hanya berarti persoalan administrasi dan manajerial pemerintahan, tetapi juga moral. Menuntut transparansi dan akuntabilitas berarti menuding yang bersangkutan telah menyembunyikan dan bahkan menggelapkan sumber daya tertentu dan itu adalah tuntutan yang secara moral sangat serius di daerah perdesaan. Hal itu juga akan memunculkan implikasi yang sangat serius karena bagaimanapun, legitimasi kelompok elite di daerah perdesaan lebih banyak dibangun berdasarkan aspek moral daripada formal (undang-undang).

Berdasarkan paparan di atas, jelas pelaksanaan program partisipatoris seperti (tapi bukan hanya) PNPM bisa menimbulkan konsekuensi yang negatif terhadap stabilitas hubungan sosial, meskipun tidak sampai memunculkan kekacauan. Oleh karena itu, resistensi mungkin bukan hanya datang dari kelompok elite, tetapi juga dari warga miskin karena gagasan-gagasan PNPM tidak hanya membahayakan posisi kelompok elite, tetapi juga warga miskin itu sendiri. Seperti dipaparkan oleh James C. Scott (1985), resistensi tidak hanya muncul dalam tindakan ofensif, tetapi juga dalam tindakan defensif dengan cara diam. "Perlawanan dalam diam" ini sudah teramati di lapangan, yaitu dari rendahnya tingkat partisipasi warga miskin dalam berbagai kegiatan selain PNPM. Bahwa partisipasi warga miskin relatif ada dalam PNPM itu karena program ini memang mensyaratkannya dan mereka turut berpartisipasi karena dimobilisasi oleh para kelompok elite juga, bukan sepenuhnya atas kesadaran sendiri.

6.3.2 Bertentangan dengan Kekhasan Lokal

Isu lain yang dianggap juga berhubungan dengan tidak efektifnya pemberdayaan PNPM adalah karena dalam tingkat tertentu, konsep pemberdayaan PNPM tidak sesuai atau bahkan bertentangan dengan kekhasan lokal. Bukti paling nyata tentang hal ini adalah pertentangan antara konsep partisipasi PNPM dan konsep partisipasi dalam adat Minangkabau di Sumatra Barat. Seperti disinggung di atas, PNPM mendorong terciptanya model partisipasi yang mengharuskan setiap individu mewakili dirinya sendiri dalam setiap kegiatan yang berkaitan dengan kepentingannya. Sistem representasi dianggap hanya akan menguatkan dominasi kelompok elite.

Sebaliknya, di Sumatra Barat yang sejak awal era reformasi dengan penuh semangat merevitalisasi adat lama mereka memiliki konsep partisipasi yang berbeda. Dengan semangat "kembali ke (konsep) nagari", mereka mengembangkan corak partisipasi yang bisa digambarkan sebagai partisipasi komunitarian. Dalam partisipasi komunitarian ini, komunitas, bukan individu, dikedepankan. Dalam praktiknya, pada berbagai proses pengambilan keputusan terkait kepentingan umum, yang dilibatkan adalah komunitas atau suku yang beranggotakan individu-individu. Dalam model ini, kepala suku secara otomatis menjadi personifikasi dari suku. Ini berbeda dengan konsep perwakilan yang tiap wakilnya hanyalah orang yang "ditunjuk" untuk "mewakili kepentingan individu-individu" melalui sebuah proses pemilihan. Menurut seorang wali nagari di Kabupaten Agam, revitalisasi konsep komunitarian ini adalah bagian dari usaha mereka untuk mengembalikan nilai-nilai tradisi dalam pemerintahan nagari masa lalu yang mereka anggap ideal.

Di nagari-nagari di Sumatra Barat, konsep komunitarian ini dilembagakan ke dalam proses pengambilan keputusan dalam nagari. Sebagai contoh, di sebuah nagari di Kabupaten Agam, perumusan peraturan nagari melibatkan semua kelompok suku yang jumlahnya 58 suku. Teknis pelaksanaannya adalah pertama-tama pemerintah nagari merancang peraturan nagari bersama Badan Perwakilan Rakyat Nagari (BPRN). Draf sementara kemudian dibagikan kepada masing-masing kaum melalui kepala sukunya. Draf peraturan kemudian dimusyawarahkan oleh masing-masing kaum dengan hasil akhir berupa pernyataan setuju/tidak setuju terhadap rancangan tersebut. Setelah semua kaum setuju, peraturan tersebut kemudian dibawa ke rapat pleno nagari yang dihadiri oleh aparaturnagari, BPRN, dan perwakilan seluruh kaum di nagari tersebut.

Kedatangan PNPM dengan membawa konsep partisipasi individual dalam tingkat tertentu menantang konsep partisipasi komunitarian yang sedang berusaha dimapankan di Sumatra Barat. Meski keduanya tidak bersesuaian, keduanya tetap bisa berjalan sendiri-sendiri. Partisipasi individual berlangsung pada kegiatan PNPM, sementara partisipasi komunitarian berjalan dalam kegiatan di luar PNPM. Akan tetapi, jika PNPM terus mendorong partisipasi individual dan mengharapkan agar model partisipasi ini diadopsi sebagai praktik yang umum untuk semua proses pengambilan keputusan, boleh jadi hal ini akan menimbulkan benturan. Ketidaksesuaian antara konsep partisipasi yang dipromosikan oleh PNPM dan konsep partisipasi yang tengah dimapankan di daerah ini menjelaskan mengapa partisipasi individual *ala* PNPM tidak bisa menular kepada proses-proses pengambilan keputusan lain di nagari selain kegiatan PNPM.

6.3.3 Fasilitator dan Masalah Fasilitasi

Fasilitator adalah ujung tombak pemberdayaan PNPM. Fasilitatorlah yang akan memastikan bahwa tahapan-tahapan program yang merupakan instrumen pemberdayaan itu sendiri dijalankan dengan baik di lapangan. Namun, seperti digambarkan pada Bab II, ada perbedaan kemampuan fasilitator antardaerah yang berimbas pada kesuksesan pelaksanaan program. Ada cukup banyak fasilitator PNPM yang belum berpengalaman dan bahkan *fresh graduate* (baru lulus perguruan tinggi). Padahal, pekerjaan fasilitasi yang banyak berhubungan dengan usaha mengajak, menyakinkan, dan memotivasi membutuhkan keahlian khusus yang sebagian besar bertumbuh dari pengalaman yang panjang. Selain itu, ditemukan pula isu bahwa di sebuah provinsi tertentu, sebagian fasilitatornya berasal dari kabupaten yang sama dengan daerah asal pejabat satkernya. Hal ini berarti tingginya tingkat nepotisme dalam rekrutmen fasilitator. Dalam situasi seperti ini, bisa dipahami pula jika kualitas fasilitator menjadi tidak diperhatikan.

Di daerah sampel sendiri, kegiatan fasilitator sebagian besar tersedot ke urusan teknis dan administrasi, yaitu memfasilitasi berbagai pertemuan warga serta membuat berbagai laporan tentang pelaksanaan PNPM di lapangan. Semakin banyak desa yang menjadi tanggung jawabnya, semakin habis waktunya untuk urusan teknis dan administrasi tersebut. Tidak ditemukan fasilitator yang melakukan kerja ekstra untuk menguatkan organisasi-organisasi sosial yang ada atau melakukan pendampingan bagi kelompok-kelompok penerima SPP. Seperti telah disinggung pada Bab II, para fasilitator mengaku kehabisan waktu untuk menyelesaikan berbagai urusan teknis dan administrasi program.

Ada persoalan lain di luar persoalan kualitas dan banyaknya pekerjaan teknis/administratif, yaitu cukup seringnya rotasi fasilitator dari satu daerah ke daerah lain. Di satu sisi, kebijakan rotasi mungkin baik, misalnya, untuk mengantisipasi ketergantungan warga terhadap fasilitator dan memberikan nuansa dan pengalaman baru bagi fasilitator. Namun, di sisi ini, kebijakan ini menjadi persoalan karena efektivitas fasilitasi juga dipengaruhi oleh seberapa jauh fasilitator memahami daerah tugasnya. Bahkan, di wilayah penelitian, ada kecamatan yang tidak ada fasilitatornya sama sekali karena fasilitatornya telah dipindahkan ke kecamatan lain dan belum ada penggantinya.

VII. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

7.1 Kesimpulan

- a) Secara umum, PNPM-Perdesaan telah dilaksanakan dengan cukup baik, kecuali dalam beberapa hal berikut.
- (1) Kegiatan sosialisasi dilaksanakan dengan tidak begitu efektif sehingga timbul berbagai macam pemahaman tentang PNPM. Misalnya, PNPM dianggap sebagai program umum, bukan program penanggulangan kemiskinan, sehingga orang miskin tidak harus diprioritaskan.
 - (2) Kompetisi untuk memperebutkan proyek PNPM di tingkat kecamatan cenderung tidak berjalan sempurna. Di banyak desa, kompetisi disiasati sehingga yang terjadi adalah keputusan untuk membagi rata proyek.
 - (3) Para fasilitator memiliki pemahaman yang tidak sama tentang program sehingga menimbulkan keragaman dalam pelaksanaan program.
 - (4) Banyak fasilitator menganggap beban kerjanya terlalu berat karena terlalu banyak desa/jorong yang menjadi tanggung jawab mereka.
- b) Akibat kurangnya pemahaman pelaku PNPM terhadap pedoman pelaksanaan program, beberapa aspek dalam pelaksanaan program di lapangan ternyata sangat berlawanan dengan semangat penanggulangan kemiskinan. Beberapa aspek itu adalah
- (1) tidak secara khusus menentukan pekerja dalam proyek infrastruktur PNPM berasal dari warga miskin,
 - (2) pemotongan upah pekerja pada proyek infrastruktur PNPM dengan alasan swadaya atau lainnya,
 - (3) membatasi akses warga miskin untuk mendapatkan pinjaman SPP dengan menerapkan syarat yang tidak mungkin mereka penuhi,
 - (4) menjadikan realisasi SPP di desa sebagai syarat untuk mendapatkan program *open menu*, dan
 - (5) menjadikan realisasi dana *cost sharing* sebesar 25% dari kabupaten sebagai syarat untuk menurunkan dana program dari pusat.
- c) PNPM-Perdesaan dianggap sangat bermanfaat oleh masyarakat, terutama untuk penyediaan infrastruktur di perdesaan. Hampir semua proyek *open menu* PNPM-Perdesaan berbentuk proyek infrastruktur. Hanya ada sedikit proyek yang berbentuk kegiatan seperti pelatihan keterampilan bagi masyarakat.
- d) Sebagai mekanisme penyaluran dana pembangunan dari pusat ke desa, program ini sangat efektif dan efisien. Di wilayah penelitian, nyaris tidak ditemukan adanya penyimpangan penggunaan anggaran PNPM. Namun, sebagai instrumen pemberdayaan masyarakat atau sebagai program penanggulangan kemiskinan, program ini belum bisa melakukan banyak hal karena alasan-alasan berikut.
- (1) Desain program tidak sepenuhnya mendorong pemberdayaan.
 - (2) SDM pemberdayaan (fasilitator) kurang.
 - (3) Terdapat banyak ketimpangan dalam pelaksanaan program.
 - (4) Ada hambatan-hambatan sosial-budaya, seperti
 - (a) masih dominannya peran elite desa,

- (b) kuatnya sistem atau hubungan kekerabatan, dan
 - (c) adanya hubungan patronase antara elite desa dan warga miskin.
- e) Hampir di semua desa penelitian, terjadi penurunan angka kemiskinan, kecuali di dua desa. Namun, peran PNPM-Perdesaan dalam penurunan kemiskinan di desa-desa sampel tersebut tidak dilihat signifikan oleh warga. PNPM-Perdesaan dianggap lebih banyak berperan tidak langsung dalam penurunan kemiskinan, yaitu dengan memperbaiki akses masyarakat ke berbagai layanan umum.
- f) Penciptaan lapangan kerja dalam proyek infrastruktur PNPM-Perdesaan juga tidak cukup membantu warga miskin. Di samping jumlah harinya yang sangat terbatas dan pekerjaannya yang tidak harus dari kalangan warga miskin, hal ini juga terjadi karena ada pemotongan upah yang dianggap sebagai bentuk partisipasi warga dalam program. SPP dianggap sangat bermanfaat untuk mengembangkan usaha masyarakat, tetapi warga miskin kesulitan untuk mengaksesnya karena pelaksana program mensyaratkan kepemilikan usaha produktif. Hal itu nyaris tidak dimiliki oleh warga miskin. Selain itu, warga juga takut untuk memanfaatkan SPP karena kemampuan ekonominya tidak bisa menjamin mereka akan bisa mengembalikan pinjaman sesuai jadwal yang ditentukan.
- g) Partisipasi masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan, dalam tahapan-tahapan PNPM-Perdesaan cenderung meningkat. Namun, partisipasi itu tampaknya hanya untuk memenuhi ketentuan program. Dalam berbagai forum pengambilan keputusan di desa, atau dalam program selain PNPM yang tidak mensyaratkan partisipasi warga, elite desa masih sangat dominan, sementara warga masyarakat, apalagi yang miskin, nyaris tidak terlibat.
- h) Berbagai proyek PNPM-Perdesaan banyak yang tidak sesuai dengan kebutuhan warga miskin desa. Proyek PNPM-Perdesaan lebih dominan berbentuk proyek infrastruktur, sementara tiga kebutuhan utama warga miskin di desa adalah pelatihan keterampilan, lapangan kerja alternatif, dan bantuan modal. Melalui program *open menu* dan SPP, sebetulnya PNPM memiliki kesempatan untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Namun, pada kenyataannya, hal tersebut tidak terjadi karena
- (1) program *open menu* nyaris selalu bersifat fisik dan hampir tidak ada kegiatan pelatihan keterampilan,
 - (2) dalam proyek infrastruktur, pekerjaannya ternyata tidak selalu berasal dari warga miskin serta ada pengurangan upah sebagai bentuk swadaya, dan
 - (3) SPP tidak bisa diakses oleh warga miskin karena ada syarat yang memberatkan atau karena orang miskin sendiri takut meminjamnya.

7.2 Rekomendasi

- a) Perlu mempertimbangkan untuk tidak menyeragamkan desain dan/atau pelaksanaan program bagi seluruh daerah. Ada indikasi ketidakselarasan antara karakter umum program yang mengedepankan partisipasi individual (partisipasi langsung) dan corak budaya lokal yang cenderung bersifat komunitarian (partisipasi perwakilan).
- b) Perlu memperluas dan mengintensifkan sosialisasi program dan mekanismenya secara umum dan, secara khusus, pilihan *open menu*, syarat, dan mekanisme SPP, serta posisi penduduk miskin sebagai kelompok sasaran di dalam program. Untuk itu, perlu memaksimalkan peran fasilitator dalam pendampingan pada setiap tahapan pelaksanaan

PNPM, terutama saat perumusan kebutuhan serta pelaksanaan program. Agar hal ini tercapai, diperlukan lebih banyak fasilitator dari yang ada sekarang.

- c) Perlu mendorong pengintegrasian perencanaan pembangunan melalui PNPM dengan perencanaan pembangunan melalui musrenbangdes. Dari berbagai praktik yang ada di lapangan, model yang paling bagus adalah melaksanakan keduanya dalam satu musyawarah perumusan kebutuhan desa. Pengintegrasian ini akan mendorong musrenbangdes menjadi lebih partisipatif, aspiratif, dan terbuka.
- d) Sangat perlu merumuskan ulang mekanisme dan jumlah pengembalian dana SPP yang bisa meringankan warga miskin, serta perlu usaha-usaha lebih sistematis dan intensif untuk menyadarkan warga miskin tentang manfaat SPP dan sekaligus menghilangkan rasa takutnya untuk meminjam.
- e) Sangat perlu merumuskan sebuah mekanisme/institusi yang dapat dipercaya (*credible*) dan memaksa (*forceful*) untuk memastikan bahwa aturan program dilaksanakan sesuai dengan perencanaannya.
- f) Perlu meninjau ulang proporsionalitas jumlah fasilitator dengan beban kerjanya, mengurangi beban kerja teknis administratif fasilitator, dan menambah porsi kerja pemberdayaan sosial melalui keterlibatan intensifnya dalam berbagai kegiatan kelompok di desa.
- g) Meski tidak ditujukan untuk pengembangan sektor pertanian, perlu dipertimbangkan untuk memperbaiki desain program PNPM agar lebih menyentuh urusan pertanian. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa untuk mencapai salah satu tujuan PNPM, yakni untuk meningkatkan kesejahteraan yang berkelanjutan, akan lebih efektif jika program diarahkan pada pengembangan kegiatan atau usaha yang betul-betul berkaitan dengan apa yang digeluti dan dikuasai oleh warga. Hal ini sekaligus akan mengembangkan potensi lokal. Dalam konteks perdesaan, kegiatan/usaha tersebut terutama mencakup pekerjaan di sektor pertanian. Usulan ini juga dikuatkan oleh temuan studi yang menunjukkan bahwa sebagian besar usaha yang "dimulai" oleh penerima SPP, yang pada umumnya adalah membuka warung kelontong, ternyata cenderung tidak bertahan lama. Hal itu terjadi terutama karena mereka tidak memiliki pengalaman dan keahlian di bidang tersebut, serta juga tidak mendapatkan bimbingan dalam dunia yang pada umumnya baru bagi mereka.
- h) Perlu melakukan pengkajian dan pengembangan terus-menerus untuk menemukan berbagai model pemberdayaan masyarakat yang tepat bagi setiap komunitas dengan kondisi sosial yang beragam. Secara khusus, perlu pula mengembangkan instrumen pemberdayaan bagi kelompok miskin kronis dengan tetap memperlakukan mereka sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari komunitasnya.

DAFTAR ACUAN

- Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (2008) *Petunjuk Teknis Operasional PNPM Mandiri-Perdesaan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri.
- Scott, James C. (1985) *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University Press.
- . (1976) *Moral Economy of Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Tim Pengendali PNPM Mandiri (2007) *Pedoman Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri*. Jakarta: Tim Pengendali PNPM Mandiri.

LAMPIRAN

LAMPIRAN 1

Tabel A1. Kebutuhan Masyarakat dan Proyek PNPM di Wilayah Studi

Desa/Nagari/ Kelurahan	Kategori PNPM	Kategori Kesejahteraan	Kegiatan <i>Open Menu</i>	Kebutuhan
Jorong Taruko	K1	Sedang	Gedung TK; posyandu; gedung PAUD; pelatihan pembuatan kue	Lahan garapan; Pendidikan keterampilan; Modal; Subsidi pupuk.
Bukik Barisan	K1	Miskin	JUT, berkali-kali/bertahap; pembuatan saluran air (irigasi tersier), 2008; gedung PAUD, 2010	Irigasi primer; Pendidikan keterampilan; Lapangan kerja; Modal.
Lor	K1	Sedang	Jembatan dan irigasi, 2004; jalan antardusun /RW; gedung posyandu	Modal; Lapangan kerja; Jalan; Layanan kesehatan yang baik dan murah; Pelatihan keterampilan; Irigasi; Stabilitas harga produk pertanian; Sembako.
Kamboja	K1	Sedang	Perpipaan air bersih, 2004; JUT; gedung TK, 2010.	Lapangan kerja; Alsintan; Modal usaha; Sembako; Irigasi; Listrik siang hari; Drainase.
Kulon	K1	Sedang	Jalan makadam, 2004; gedung TK, 2005; gedung RA, 2006; rabat jalan antardusun, 2007; jembatan, 2009; <i>paving block</i> jalan, 2010; 2008 kena sanksi karena manipulasi pembangunan rabat jalan (jalan di bawah standar)	Kesehatan; Jalan; Perbaikan rumah; Pendidikan gratis; Sembako; Pupuk.
Anggrek	K2	Miskin	Gedung TK dan irigasi, 2008; irigasi, 2009	Lapangan kerja; Modal; Irigasi; Bantuan alsintan; Bantuan ternak; Bantuan rumah; Penyediaan lahan; Penyuluhan pertanian; Stabilitas harga.

Desa/Nagari/ Kelurahan	Kategori PNPM	Kategori Kesejahteraan	Kegiatan <i>Open Menu</i>	Kebutuhan
Mawar	K2	Miskin	Hanya SPP, 2008; 2009 kena sanksi	Perumahan; Bantuan pangan; Beasiswa; Bantuan membayar utang; Peningkatan produktivitas pertanian; Lapangan kerja; Modal.
Ndoyong	K2	Sedang	Makadam jalan di 2 dusun, 2008; gedung TK, 2009 (sempat terhenti karena termin ketiga tidak cair, akhirnya ditalangi oleh pihak kabupaten)	Irigasi dan pompa; Sembako; Keterampilan; Modal; Lapangan kerja; Jalan akses.
Tanah Tinggi	K2	Miskin	JUT di 1 dusun; JUT di 2 dusun; 2010 1 jorong mendapat sanksi	Modal; Lahan; Beasiswa pendidikan; Pelayanan kesehatan; Jalan; Pelatihan pertanian; Pelatihan keterampilan.
Wetan	K2	Miskin	Gedung TK, 2008	Pelarangan <i>trawl</i> ; Beasiswa pendidikan; Bantuan kesehatan; Penanganan pencemaran; Bantuan modal; Stabilitas harga tangkapan; Stabilitas harga kebutuhan.
Gantuang	K2	Miskin	Gedung TK, 2007; gedung PAUD, 2010; 2008 dapat, tapi pisah jadi jorong lain	Lapangan kerja; Modal ternak; Beasiswa sekolah; Bibit karet/sawit; Bimbingan pertanian.
Melati	K2	Sedang	Pembangunan MCK umum, 2008; gorong-gorong, 2008; pengerasan jalan, 2008; pompanisasi, 2009	Keterampilan; Penyuluhan pertanian; Alsintan; Jalan; Beasiswa putus sekolah.
Koto Tengah	K2	Sedang	Jalan antardusun, 2007 dan 2008; 2009 kena sanksi	-

Desa/Nagari/ Kelurahan	Kategori PNPM	Kategori Kesejahteraan	Kegiatan <i>Open Menu</i>	Kebutuhan
Darek	K3	Sedang	Saluran irigasi; saluran air (selokan) di jorong	Lapangan kerja; Obat gratis; Pendidikan gratis; Modal usaha; Penyuluhan pertanian.
Jejeg	K3	Miskin	Gedung polindes, 2009	Bantuan modal usaha tanpa bunga; Lapangan kerja; Pemasaran hasil anyaman; Beasiswa pendidikan; Bantuan gizi; Beasiswa SMA.
Kidul	K3	Sedang	Gedung TK, 2009; Plengsengan (Talud), 2009	Modal usaha; Sekolah gratis; Pengobatan gratis; Lapangan kerja; Pelatihan dan pendampingan usaha.
Kenanga	K3	Miskin	Usulan pipa air bersih untuk 2010	Bantuan sosial (Raskin, BLT); Perluasan dan intensifikasi lahan; Air bersih; Modal usaha.
Cempaka	K3	Sedang	JUT; jembatan + deker	Lapangan kerja; Irigasi primer (<i>check dam</i>); <i>Training</i> penyadaran; Bantuan modal; Pendidikan gratis; Bantuan bibit padi; Pelatihan keterampilan; Pompa air; Obat gratis.

Sumber: Hasil FGD.

Keterangan: K1 = Desa yang telah menerima PPK sejak 2002 dan PNPM sejak 2007.

K2 = Desa yang tidak menerima PPK sejak 2002, tetapi menerima PNPM sejak 2007.

K3 = Desa yang tidak menerima PPK sejak 2002, tidak juga PNPM sejak 2007, tetapi baru menerima PNPM sejak 2009.

LAMPIRAN 2

Tabel A2. Frekuensi Kebutuhan di Desa Penelitian

No.	Kebutuhan	Frekuensi
1.	Modal	17 desa
2.	Lapangan kerja	10 desa
3.	Pelatihan keterampilan	9 desa
	Pendidikan	9 desa
4.	Kesehatan	7 desa
5.	Sembako	5 desa
	Irigasi	5 desa
6.	Penyediaan lahan	4 desa
	Stabilitas harga produk	4 desa
	Jalan	4 desa
	Penyuluhan pertanian	4 desa
7.	Alsintan	3 desa
8.	Bibit	2 desa
9.	Pompa air	1 desa
	Pelarangan <i>trawl</i>	1 desa
	Listrik siang hari	1 desa

Sumber: Hasil FGD.

LAMPIRAN 3

Tabel A3. Dinamika Kemiskinan di Desa Penelitian

Desa/Nagari/ Kelurahan	Kategori Program dan Ekonomi	SM (%)		M (%)		S (%)		K (%)		KS (%)	
		2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010
Jorong Taruko	K1 Sedang			30	20	67	75	3	5		
Bukik Barisan	K1 Miskin	34	24	38	35	21	31	7	10		
Lor	K1 Sedang	13	6	23	22	41	40	19	28	4	4
Kamboja	K1 Sedang	60	32	26	46	14	22				
Kulon	K1 Sedang			30	15	67	80	3	5		
Angrek	K2 Miskin			64	35	29	56	7	9		
Mawar	K2 Miskin	94	94	5	5	1	1				
Ndoyong	K2 Sedang	23	14	47	50	20	21	10	15		
Tanah Tinggi	K2 Miskin	13	5	45	24	33	56	9	15		
Wetan	K2 Miskin	27	14	26	48	41	32	6	6		
Gantuang	K2 Miskin			45	30	40	50	15	20		
Melati	K2 Sedang				40		50		10		
Jorong Koto Tengah	K2 Sedang			34	23	54	65	12	12		
Darek	K3 Sedang	18	19	49	48	25	24	9	9		
Jejeg	K3 Miskin	23	20	55	52	14	17	8	11		
Kidul	K3 Sedang			58	58	27	27	14	14		
Kenanga	K3 Miskin			78	68	17	22	5	10		
Cempaka	K3 Sedang			38	15	62	82	-	2		

Sumber: Hasil FGD.

Keterangan: K1 = Desa yang telah menerima PPK sejak 2002 dan PNPM 2007.

K2 = Desa yang tidak menerima PPK 2002, tapi menerima PNPM 2007.

K3 = Desa yang tidak menerima PPK 2002, tidak juga PNPM 2007, tapi baru menerima PNPM 2009.

SM = Sangat miskin.

M = Miskin.

S = Sedang.

K = Kaya.

KS = Kaya sekali.

LAMPIRAN 4

Tabel A4. Berbagai Organisasi/Kelompok di Desa Penelitian

Provinsi/Kabupaten	Desa	Organisasi/Kelompok
Jawa Timur		
Gresik	Kulon	Kelompok tani, PKK, kelompok tahlilan
	Wetan	PKK, kelompok tahlilan, kelompok nelayan
Lumajang	Lor	PKK, kelompok pengajian, kelompok tani, SPP, organisasi keagamaan
	Kidul	Kelompok pengajian, PKK, SPP, dasawisma
Ngawi	Ndoyong	Dasawisma, kelompok yasinan, arisan RT, PKK, kelompok tani, Karang Taruna
	Jejeg	Kelompok arisan, kelompok pengajian, UPK, kelompok tani, kelompok peternak
Sumatra Barat		
Agam	Tanah Tinggi	Kelompok tani, kelompok sepersukuan, kelompok keagamaan
	Koto Tengah	Kelompok <i>buhua arek</i> , kelompok keagamaan, Bundo Kandung, kelompok tani, PKK
Solok	Darek	Kelompok arisan, kelompok tani, koperasi simpan pinjam, kelompok pemuda
	Bukik Barisan	Kelompok tani, kelompok KUBE, kelompok SPP
Dharmasraya	Taruko	Majelis taklim, kelompok tani
	Gantuang	Kelompok tani, kelompok yasinan, kelompok SPP, kelompok arisan, dasawisma, kelompok qosidahan
Sulawesi Tenggara		
Konawe Selatan	Cempaka	Kelompok tani, kelompok arisan, majelis taklim
	Anggrek	Kelompok Bantesa, kelompok SPP, kelompok tani (laki-laki & perempuan), kelompok arisan bapak-bapak (<i>mepotaka</i>)
Konawe Utara	Mawar	Kelompok arisan, kelompok SPP, majelis taklim, kelompok tani, kelompok peternak
	Kamboja	Kelompok arisan, kelompok SPP, PKK, majelis taklim, kelompok tani, kelompok persukuan/persaudaraan
Bombana	Melati	Kelompok arisan, kelompok seni
	Kenanga	Kelompok tani, kelompok arisan, remaja masjid

LAMPIRAN 5

Tabel A5. Pengambilan Keputusan di Desa Penelitian

Provinsi/ Kabupaten	Desa	Yang Terlibat	Yang Memutuskan
Jawa Timur			
Gresik	Kulon	Aparat desa (BPD, LKMD ^a , kadus, RT/RW), tokoh masyarakat	Musyawah/ BPD dan lurah dominan
	Wetan	Kades, perangkat desa, RT, RW, tokoh masyarakat, tokoh pemuda	Musyawah elit/ kades dominan
Lumajang	Lor	Aparat desa, BPD, LKMD, tokoh masyarakat	Musyawah elite/ kepala desa dominan
	Kidul	Aparat desa, kadang-kadang mengumpulkan warga	Musyawah elite
Ngawi	Ndoyong	Aparat desa (BPD, LKMD, kadus, RT/RW), kadang-kadang ada PKK dan tokoh masyarakat	Musyawah elite
	Jejeg	Aparat desa (BPD, LKMD, kadus, RT/RW), kadang-kadang ada PKK dan tokoh masyarakat	Musyawah elite, kepala desa dominan
Sumatra Barat			
Agam	Tanah Tinggi	Aparat nagari dan <i>ninik mamak</i> , warga terkait ^b	Musyawah elite, perwakilan suku dominan
	Koto Tengah	Aparat nagari dan pemuka masyarakat	Musyawah elite
Solok	Darek	Aparat nagari, <i>ninik mamak</i> , alim ulama	Musyawah elite
	Bukik Barisan	Perangkat nagari, <i>ninik mamak</i> , tokoh masyarakat, BMN ^c , kepala jorong, KAN ^d , Bundo Kandung	Musyawah elite
Dharmasraya	Taruko	Aparat dan tokoh masyarakat	Musyawah elite
	Gantuang	Tokoh-tokoh masyarakat	Musyawah elite
Sulawesi Tenggara			
Konawe Selatan	Cempaka	Aparat desa dan warga desa	Musyawah warga
	Anggrek	Aparat desa dan warga desa	Musyawah warga ^e
Konawe Utara	Mawar	Aparat desa dan warga desa	Musyawah warga ^e
	Kamboja	Aparat desa dan warga desa, tapi warga biasanya pasif	Musyawah elite
Bombana	Melati	Aparat desa, BPD, tokoh masyarakat, dan kepala dusun	Musyawah elite
	Kenanga	Aparat desa, perwakilan warga desa	Musyawah elite

^aLembaga Ketahanan Masyarakat Desa.

^bJika warga tersebut menjadi korban proyek pembangunan, misalnya proyek pelebaran jalan.

^cBadan Musyawarah Nagari.

^d*Karapatan* Adat Nagari, sebuah lembaga adat di tingkat nagari.

^eIni lebih merujuk ke proses PNPM dan tidak berlaku umum.

Lembaga Penelitian SMERU

Telepon: +62 21 3193 6336

Faks : +62 21 3193 0850

E-mail : smeru@smeru.or.id

Website: www.smeru.or.id

ISBN: 978 – 979 – 3872 – 89 - 6