

Juni 2010



Kelompok Marjinal dalam PNPM-Perdesaan

AKATIGA – CENTER FOR SOCIAL ANALYSIS

Jl. Tubagus Ismail II No. 2
Bandung 40134
Tel. 022-2502302 Fax. 022-2535824
Email: akatiga@indo.net.id
www.akatiga.org

Foto cover oleh Akatiga
Foto cover belakang oleh Akatiga (1,3), Juliana Wilson (2,4)

Kelompok Marjinal dalam PNPM-Perdesaan



Daftar Isi

Ucapan Terima Kasih	iv
Daftar Singkatan	v
Daftar Istilah Indonesia	vi
Ringkasan Eksekutif	1
Tentang Laporan	1
Tujuan Penelitian	2
Metodologi	2
Temuan Utama	3
Rekomendasi	5
Bab 1 Pendahuluan	11
1.1 Sejarah Singkat Pnpm	11
1.1.1 Tujuan PNPM-Perdesaan	13
1.1.2 Struktur Institusi PNPM-Perdesaan	13
1.1.3 Tahap Kegiatan PNPM-Perdesaan	13
1.1.4 Partisipasi: Kajian Studi-Studi Terdahulu	14
1.2 Tujuan Studi	14
1.3 Metodologi	15
1.3.1 Kerangka Pemikiran Studi	15
1.3.2 Pengumpulan data	15
1.3.3 Lokasi Penelitian	16
1.4 Struktur Laporan	17
Bab 2 Partisipasi Simbolis: Kelompok Marjinal Dalam PNPM-Perdesaan	19
2.1 Struktur Sosial-Ekonomi dan Pengambilan Keputusan di Desa	19
2.1.1 Kelompok Elit Desa	20
2.1.2 Kelompok Aktivistis Desa	21
2.1.3 Kelompok Mayoritas	21
2.1.4 Kelompok Marjinal	21
2.2 Partisipasi dalam PNPM-Perdesaan	23
2.3 Partisipasi Kelompok Perempuan	28
2.4 Kelompok Marjinal dan Manfaat PNPM-Perdesaan	29
Bab 3 Hambatan Untuk Berpartisipasi: Di Mana Masalahnya?	31
3.1 Hambatan Struktural	31
3.2 Keterbatasan Teknis dalam Desain Proyek dan Sistem Pendukung	38
Bab 4 Lebih Dari Sekedar Partisipasi Simbolik: Usulan Arah Masa Depan	41
4.1 Memilih Fokus Tunggal	43
4.2 Perhatian Pada Kelompok Marjinal	45
4.3 Simpan Pinjam yang Lebih Berkelanjutan	45
4.4 Perbaiki Institusi dan Teknis	46
Daftar Pustaka	49

Tabel

Tabel 1.1	Lokasi Penelitian	17
Table 2.1	Ringkasan : Strata dan Peran Kelompok dalam Pengambilan Keputusan di Tingkat Desa	23
Tabel 2.2	Peran Pamong Desa dan Aktivis	25
Table 3.1	Menurunnya Partisipasi	33

Kotak

Kotak 2.1	Hubungan Kelompok Kaya dan Miskin: Sumatra Barat	20
Kotak 2.2	Memobilisasi Dukungan untuk memenangkan usulan dari 'atas', Jawa Barat	24
Kotak 2.3	Fasilitasi yang Berhasil untuk Meningkatkan Partisipasi Kelompok Marjinal	27
Kotak 2.4	Membentuk Kelompok Simpan Pinjam Perempuan	29
Kotak 3.1	Ketergantungan yang Menerus dari Kelompok Marjinal ke Kelompok Aktivis	36
Kotak 3.2	Beban administrasi dan Lemahnya Kapasitas FK	40

Ucapan Terima Kasih

Laporan akhir “Kelompok Marjinal dalam PNPM-Perdesaan” dituliskan oleh tim AKATIGA. Dalam proses pengerjaan studi ini, AKATIGA mendapatkan dukungan dan fasilitasi dari Lily Hoo (Bank Dunia) terutama dalam masa persiapan, Ritwik Sarkar (Bank Dunia) dan Juliana Wilson (Bank Dunia). Dukungan administrasi disediakan oleh Christine Panjaitan

Laporan ini dikaji ulang oleh Lugina Setyawati (Fakultas Sosiologi, Universitas Indonesia), dan Widjanti Isdijoso (Lembaga Penelitian SMERU). Input terhadap laporan ini juga diberikan oleh John McCarthy (Australia National University), Gunawan Wiradi (AKATIGA), dan Sediono Tjondronegoro (AKATIGA). Bappenas juga memberikan sejumlah masukan yang diberikan selama presentasi studi ini di Bappenas pada tanggal 1 Juni 2010.

AKATIGA juga memperoleh masukan yang mempertajam temuan dan rekomendasi studi yang dihasilkan melalui diskusi dengan Vic Bottini (Bank Dunia), Sadwanto Purnomo (Bank Dunia), Ela Hasanah (PEKKA), dan Bapak Bitu Wikantosa (Sekretariat PNPM-Perdesaan).

Laporan ini tidak mungkin terjadi tanpa kerja keras dari peneliti lapangan di enam propinsi. Juga kepada seluruh responden yang meluangkan waktu untuk berbincang-bincang dan menjawab pertanyaan-pertanyaan yang kami ajukan.

Studi ini mendapatkan dukungan pendanaan dari Bank Dunia.

Daftar Singkatan

BAPPEDA	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BAPPENAS	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BKAD	Badan Kerjasama Antar Desa
BLM	Bantuan Langsung Masyarakat
BPD	Badan Perwakilan Desa
FGD	Kelompok Diskusi Terfokus
FK	Fasilitator Kecamatan
FKab	Fasilitator Kabupaten
FT	Fasilitator Teknis
KPMD	Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa)
LPM	Lembaga Pertahanan Masyarakat
MAD	Musyawarah Antar Desa
MDP	Musyawarah Desa Perencanaan
MKP	Musyawarah Khusus Perempuan
Musdus	Musyawarah Dusun
Musrenbang	Musyawarah Perencanaan Pembangunan
Musrenbangdes	Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa
PjOK	Penanggung Jawab Operasional Kegiatan
PKK	Program Kesejahteraan Keluarga
PPK	Program Pengembangan Kecamatan (KDP – Kecamatan <i>Development Program</i>)
PMD	Pemberdayaan Masyarakat Desa
PNPM	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
RESPEK	Rencana Strategis Pengembangan Kampung
SADI	Inisiatif Pembangunan bagi Kelompok Petani Berlahan Kecil (<i>Smallholders Agriculture Development Initiatives</i>)
SPP	Simpan Pinjam Perempuan
UPK	Unit Pengelolaan Kegiatan
UPP	Program Pengentasan Kemiskinan di Perkotaan (<i>Urban Poverty Project</i>)

Daftar Istilah Indonesia

Banjar	Dusun di komunitas Hindu
Madrasah	Sekolah islam
Ninik mamak	Tokoh adat di Sumatra Barat
Ojeg	Moda transportasi dengan menggunakan motor
Pesantren	Sekolah islam yang menyediakan asrama bagi santri atau muridnya
Taoke/Toke	Perantara perdagangan/pedagang di tingkat desa
Tuan Guru Haji	Tokoh Agama di komunitas Islam di Lombok, Nusa Tenggara Barat



Foto oleh Akatiga

Ringkasan Eksekutif

Kelompok Marjinal dalam PNPM-Perdesaan

Tentang Laporan

Studi Kelompok Marjinal dan Rentan bermula dari kekhawatiran bahwa sekelompok segmen masyarakat yang termarginalkan mungkin terabaikan dalam proses pembangunan di mana Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri (PNPM-Mandiri)—sebuah program pembangunan berskala nasional yang berbasis komunitas di Indonesia) berada. Studi-studi terdahulu mengenai Program Pengembangan Kecamatan (PPK), asal muasal PNPM-Perdesaan, dan studi dasar PNPM-Perdesaan menyimpulkan bahwa mekanisme pembuatan keputusan dalam program ini cenderung menguntungkan pilihan yang dibuat kelompok mayoritas dan kelompok kaya dibandingkan dengan kelompok miskin pedesaan dan mereka yang tinggal di lokasi terpencil (McLaughlin, Satu, & Hoppe, 2007; Voss 2008) Mutu partisipasi kelompok miskin, termasuk perempuan kepala keluarga dan kelompok yang tidak mendapatkan pendidikan dasar, sangat rendah dalam rapat-rapat PNPM-Perdesaan, dengan tingkat partisipasi pasif (hanya mendengarkan) mencapai 75% (Gibson and Woolcock, 2005; Voss, 2008). Walaupun demikian studi lain menyimpulkan PPK sebetulnya melibatkan kelompok miskin dan perempuan lebih baik daripada proyek-proyek sejenis (Agung and Hull, 2002). Studi ini dilakukan untuk mendapatkan pemahaman yang lebih



Foto oleh Juliana Wilson

mendalam mengenai dinamika partisipasi, yang didefinisikan sebagai “sebuah proses dimana pemangku kepentingan (*stakeholder*) dapat mempengaruhi dan mengontrol berbagai inisiatif pembangunan, keputusan dan sumberdaya yang mempengaruhi kehidupan mereka” (The World Bank, 1994, dalam Rietbergen McCracken & Narayan, 1998, hal. 4).

Tujuan Penelitian

Secara khusus, penelitian ini akan menjawab tiga pertanyaan utama sebagai berikut:

- Siapa saja yang berpartisipasi dan tidak berpartisipasi dalam PNPM-Perdesaan?
- Mengapa kelompok-kelompok ini tidak berpartisipasi? Apa hambatan mereka?
- Apa yang perlu dilakukan oleh PNPM-Perdesaan dan program sejenisnya untuk melibatkan mereka?

Analisis struktur sosial ekonomi dan alasan politik digunakan untuk memahami mengapa beberapa kelompok mampu berpartisipasi sementara kelompok lainnya cenderung termarginalisasi dalam proses pembangunan.

Metodologi

Metodologi penelitian yang digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian adalah kualitatif. Selain kajian dokumen, pengumpulan data terutama dilakukan melalui wawancara mendalam dengan informan kunci dan diskusi kelompok terbatas. Wawancara silang, terutama (tetapi tidak terbatas pada) dengan informan-informan yang mewakili berbagai posisi, berbagai latar belakang sosial-ekonomi dan (diasumsikan) kepentingan, dilakukan untuk kepentingan verifikasi informasi. Penelitian lapangan dilakukan di 24 desa di 12 kecamatan pada enam provinsi (Sumatra Barat, Jawa Barat, Kalimantan Barat, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Selatan, dan Papua), mulai dari Oktober hingga Desember 2009. Pada setiap kecamatan, dipilih satu desa termiskin dan satu desa yang dipilih secara acak.

Temuan Utama

1. Mengenai Partisipasi dan Struktur Sosial Ekonomi

Memperkuat studi-studi terdahulu, studi ini menyimpulkan bahwa kelompok marginal sebenarnya tidak berpartisipasi dalam menentukan keputusan penggunaan dana PNPM-Perdesaan dibandingkan dengan kelompok lainnya di pedesaan. Pembagian masyarakat berdasarkan struktur sosial-ekonomi menunjukkan temuan yang lebih dalam mengenai dinamika partisipasi- kelompok mana yang berpartisipasi dan kelompok mana yang tidak.

Pengelompokan masyarakat tidak secara kaku ditentukan oleh status ekonomi, sebagaimana yang terimplikasi dari pengertian ‘marjinal’ (walaupun sebagian besar kelompok marjinal adalah kelompok miskin/sangat miskin). Kelompok marjinal dapat bertumpang tindih atau lintas kelompok ekonomi. Terkait dengan partisipasi (tidak berpartisipasi) dalam PNPM-Perdesaan, terdapat empat kelompok utama: kelompok elit, aktivis, mayoritas dan marjinal. Kelompok elit terdiri dari kelompok kaya pedesaan, tokoh-tokoh (pemimpin) pemerintahan di desa (pamong desa), tokoh-tokoh adat dan agama. Sementara itu kelompok aktivis adalah kelompok masyarakat desa yang memiliki pengetahuan dan pengalaman mengenai program-program pemerintah, dekat dengan pemerintah desa dan menggunakan pengetahuan serta kedekatan tersebut untuk terlibat. Sebagai contoh kelompok tani dan PKK (kelompok wanita binaan pemerintah), memiliki kedekatan dengan tokoh-tokoh pemerintah desa. Sebagian besar (mayoritas) penduduk desa adalah mereka yang memiliki asset kecil atau pendapatan rendah, seperti petani berlahan kecil atau subsisten, pedagang *ojeg*, pekerja usaha rumah tangga dan kecil termasuk pedagang-pedagang kecil. Kelompok marjinal biasanya tidak memiliki asset yang berharga, tinggal di lokasi terpencil dengan keterbatasan infrastruktur dasar, memiliki pendapatan yang sangat terbatas dengan jumlah tanggungan yang besar, dan berasal dari etnis/agama minoritas.

Dalam kelompok elit, tokoh-tokoh pemerintah desa (pamong desa) sangat berpengaruh dalam pengambilan keputusan dalam PNPM-Perdesaan. Mereka bekerja bersama kelompok aktivis dan secara aktif terlibat dalam rapat-rapat PNPM-Perdesaan dan pelaksanaan program. Mereka dapat memanipulasi atau mengintervensi proses PNPM-Perdesaan sesuai dengan kepentingan mereka. Namun berbeda dengan persepsi umum, kelompok kaya tidak selalu tertarik untuk terlibat dalam program pembangunan kecuali infrastruktur terpilih dapat menguntungkan usaha mereka. Tokoh adat tidak selalu terlibat, kecuali *ninik mamak* di Sumatra Barat dan ketua marga di Papua. Begitu pula dengan tokoh agama, kecuali di Jawa Barat. Kelompok mayoritas lebih memiliki pengetahuan mengenai PNPM-Perdesaan daripada kelompok marjinal tetapi kelompok ini juga tidak aktif terlibat dalam musyawarah-musyawarah di desa, sehingga kurang mempengaruhi pengambilan keputusan, kecuali mereka yang memiliki kedekatan dengan pemerintah desa atau tokoh adat. Kelompok marjinal adalah kelompok yang paling tidak terlibat, kecuali sebagai pekerja konstruksi dan tidak/kurang memiliki pengetahuan untuk bisa terlibat. Suara mereka mungkin terdengar hanya kalau mereka memiliki kedekatan personal dengan kelompok aktivis dan pemerintah desa.

Musyawarah khusus perempuan untuk menyetujui proposal kelompok perempuan, termasuk simpan pinjam, meningkatkan partisipasi kelompok perempuan, tetapi masih terbatas pada kelompok elit dan aktivis. Partisipan biasanya berasal dari mereka yang potensial menjadi anggota

simpan pinjam. Mereka berasal dari kelompok yang memiliki pendapatan yang rutin (seperti guru, pedagang) dan dipastikan mampu membayar pinjaman. Hanya sedikit perempuan yang berasal dari kelompok marjinal berpartisipasi dalam musyawarah khusus perempuan dan simpan pinjam.

Walaupun partisipasinya rendah, kelompok marjinal masih dapat menikmati manfaat dari infrastruktur terpilih walaupun tidak sebesar manfaat yang diterima kelompok lainnya. Bahkan, dalam kasus infrastruktur PNPM-Perdesaan, mayoritas penduduk memperoleh manfaat walaupun infrastruktur tersebut bukan pilihan utama mereka. Kebanyakan dari mereka juga bekerja sebagai buruh bangunan pada saat pelaksanaan pembangunan infrastruktur tersebut.

2. Hambatan Partisipasi

Fasilitasi yang diharapkan dapat mengatasi dominasi elit masih lemah. Fasilitator Kecamatan (FK) memiliki beban administrasi yang besar dan seringkali membuat mereka terfokus pada pekerjaan administrasi dan menjalan prosedur PNPM-Perdesaan, tetapi kurang mendampingi kelompok masyarakat, terutama kelompok marjinal, untuk mampu menyuarakan kepentingan mereka. Ketika para fasilitator ini ditugaskan untuk melatih fasilitator desa (Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa-KPMD), fokus pada fasilitasi makin bergeser. Dengan beban administrasi dan keterbatasan kapasitas, FK kurang mampu mendampingi sekitar 10-20 KPMD dengan baik. Fasilitasi membutuhkan waktu untuk memperdalam atau meningkatkan kualitas partisipasi seiring waktu. Kebanyakan fasilitator tidak memiliki keahlian (maupun kesadaran) tentang jenis fasilitasi seperti ini.

PNPM-Perdesaan telah menjadi proses rutin yang tidak lagi memberikan inspirasi untuk meningkatkan partisipasi. Fasilitasi untuk penguatan kelompok marjinal tidak bisa dilakukan dengan cepat melalui proses mekanis yang terus berulang setiap tahun, yang seringkali membuat bosan penduduk desa. **Proses musyawarah yang panjang dan berjenjang (mulai dari tingkat dusun sampai antar desa) berdampak pada penipisan partisipasi.** Keahlian fasilitator, pergantian FK yang cepat di beberapa lokasi, intervensi elit, mempengaruhi berkurangnya antusiasme dan harapan kelompok masyarakat kebanyakan dan marjinal.

Desain dan institusi tidak mengikuti pembesaran skala/cakupan Proyek. Proyek PNPM-Perdesaan ini telah dikembangkan dari 26 desa percobaan pada proyek pilot (1997) menjadi 61.000 desa (2010) tetapi desain dan institusinya tidak disesuaikan secara memadai. Untuk mengimbangi skala yang semakin besar, pelaksanaan program cenderung bergeser pada prosedur administrasi sehingga proses menjadi lebih mekanis, meninggalkan fasilitasi untuk penguatan. Begitu pula dengan sistem monitoring dan evaluasi. Dengan skala besar, monitoring kualitas partisipasi lebih sulit dilakukan, lebih dari sekedar monitoring secara kuantitatif, karena terlalu banyak area yang harus dimonitor, daripada hanya menyeleksi beberapa isu yang dipandang penting bagi program (yaitu partisipasi).

Penundaan pencairan dana juga mempengaruhi kapasitas institusi. Ketika penundaan ini terjadi pada Proyek berskala nasional, dampaknya cukup signifikan. Tampaknya kapasitas institusi tidak siap untuk mendukung Proyek ini. Hampir semua desa di dalam studi ini mengalami penundaan pencairan dana, terutama dana operasional yang datang dari pemerintah daerah, yang berdampak pada 'jalan pintas' proses. Hal ini membuat pelaku proyek dan penduduk desa frustrasi. Di berbagai kasus, ketika dana tidak turun tepat waktu (misal pinjaman untuk musim tanam), dana tersebut biasanya digunakan untuk kepentingan lain di luar yang direncanakan.



Rekomendasi

Pada umumnya penguatan komunitas tidak dilakukan pada program berskala besar karena membutuhkan fasilitasi yang intensif. Program skala besar biasanya memiliki fokus yang jelas dan tujuan yang lebih praktis sehingga cenderung ‘mekanis’¹. Oleh karena itu, kami merekomendasikan untuk mendesain ulang program PNPM-Perdesaan yang berskala nasional untuk memfokuskan pada area tunggal sehingga lebih efektif. Dalam hal ini pembagian PNPM ke dalam PNPM Inti dan PNPM Penguatan yang telah dijalankan selama beberapa tahun terakhir, dapat menjadi jalan untuk memfokuskan kembali tujuan program ini.² PNPM Inti sebaiknya hanya fokus pada infrastruktur yang menjadi kekuatan program ini sementara fasilitasi kelompok marjinal dan SPP dibangun secara bertahap melalui kegiatan ujicoba (pilot) di PNPM Penguatan. Rekomendasi yang lebih detail akan diuraikan di bawah ini.

1. Memilih fokus tunggal

Memaksimalkan kekuatan PNPM-Perdesaan dengan memfokuskan hanya pada aspek terbaik dari PNPM-Perdesaan, yaitu aspek infrastruktur. Meskipun pembangunan infrastruktur PNPM-Perdesaan belum sepenuhnya bermanfaat bagi kelompok miskin, marjinal, dan rentan (dan mungkin tidak akan pernah betul-betul bermanfaat bagi kelompok ini), penelitian ini menemukan bahwa PNPM-Perdesaan dapat menyediakan sarana dan prasarana umum yang juga dapat dinikmati oleh kelompok marjinal dan rentan. Partisipasi kelompok marjinal dan rentan (dalam artian yang lebih luas) dalam sub proyek infrastruktur juga lebih tinggi dibandingkan

1 PNPM-Perdesaan mencakup 61.000 desa di Indonesia di lebih dari 4.000 kecamatan. Dibutuhkan lebih dari 10.000 FK harus direkrut (setengahnya berlatar belakang penguasaan *teknik sipil*—engineers). Setiap FK harus melatih dan mendampingi sekitar 10-20 KPMD.

2 Secara bahasa, PNPM Inti adalah PNPM sementara PNPM Penguatan bermakna menguatkan PNPM. PNPM Penguatan bukanlah konsep yang baru. PNPM telah mempunyai sejumlah program turunan yang memfokuskan diri pada isu atau kelompok tertentu yang butuh perhatian khusus. Program turunan ini mencakup PEKKA (fokus kepada perempuan kepala keluarga), PNPM Generasi (fokus di pendidikan dan kesehatan), Green KDP (fokus di masalah lingkungan), dan SADI (fokus di masalah pertanian). Penelitian ini menemukan bahwa kelompok marjinal dan rentan cenderung tidak berpartisipasi dalam proses PNPM. Kasus PEKKA membuktikan bahwa fasilitasi yang intensif kepada perempuan kepala keluarga (sebagai bagian dari kelompok marjinal) dapat meningkatkan posisi mereka di masyarakat dan meningkatkan penghidupan mereka.

dengan partisipasi kelompok ini dalam kegiatan kredit, meskipun masih terbatas pada keterlibatan sebagai tenaga kerja dalam pembanguna. Kualitas infrastruktur yang dibangun pada umumnya juga baik—dan kadang-kadang lebih baik—dan relatif lebih murah daripada infrastruktur yang dibangun oleh kontraktor lain, seperti yang ditunjukkan oleh studi-studi sebelumnya mengenai KDP. Pembukaan akses yang lebih baik melalui pembangunan infrastruktur merupakan cirri khas PNPM-Perdesaan dan tidak kalah pentingnya dengan penyediaan kredit kecil bagi masyarakat. **Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan bahwa PNPM Inti difokuskan pada penyediaan infrastruktur bagi penduduk desa. Fokus tunggal ini akan mengurangi beban fasilitasi dan masih memberikan manfaat yang signifikan.** Kegiatan-kegiatan lain dalam PNPM-Perdesaan selanjutnya dapat dilakukan secara selektif sebagai bagian dari PNPM Inti yang diperkuat dengan fasilitasi khusus (lihat sub bab 5.2 dan 5.3 di bawah ini).

Menyederhanakan mekanisme PNPM-Perdesaan tanpa mengorbankan partisipasi melalui pemungutan suara langsung. Fasilitator kecamatan maupun KPMD tidak mendapatkan persiapan yang baik untuk dapat melakukan fasilitasi secara intensif yang memungkinkan kelompok marjinal dan rentan dapat berpartisipasi dalam tahapan yang lebih substantif, yaitu dalam pengambilan keputusan. Bahkan pada kenyataannya, menemukan atau membangun ribuan fasilitator yang baik masih menjadi persoalan.³ Terlebih lagi, banyak penduduk desa yang bosan dengan proses yang sama dengan banyaknya musyawarah yang harus dihadiri. Proses berjenjang dari dusun ke tingkat kecamatan juga tidak memberikan kesempatan berpartisipasi. Seringkali ketika musyawarah mencapai tingkat kecamatan, suara kelompok marjinal mungkin sudah menguap. Program sebesar ini membutuhkan mekanisme yang lebih sederhana untuk mendorong partisipasi. **Penelitian ini merekomendasikan bahwa pemilihan usulan di tingkat desa dilakukan melalui mekanisme pemungutan suara langsung, dan bukan melalui proses musyawarah.** Mekanisme tersebut telah dicoba di beberapa desa PNPM beberapa tahun yang lalu. Eksperimen tersebut menunjukkan bahwa pemilihan proposal melalui sistem pemungutan suara langsung menghasilkan usulan yang tidak jauh berbeda dengan usulan yang dihasilkan melalui proses musyawarah. Bahkan pemungutan suara langsung lebih memungkinkan proposal yang datang dari kelompok perempuan untuk terpilih. Tingkat kepuasan juga lebih besar pada kasus-kasus di mana proposal dipilih melalui pemungutan suara langsung.⁴

Untuk mengurangi bias dari kampung/dusun dengan penduduk yang lebih besar, dilakukan pembobotan proposal. Sistem penilaian (*scoring*) yang sederhana dapat dilakukan dengan menggunakan dua kriteria, yaitu kriteria jumlah penduduk dan kriteria jarak dari usulan proyek dengan pusat desa. Proposal yang datang dari dusun/kampung dengan jumlah penduduk kecil dan usulan proyek yang berlokasi lebih jauh dari pusat desa mendapatkan bobot yang lebih besar.

3 Setelah berakhirnya penelitian lapangan, terjadi perubahan-perubahan substansial dalam manajemen PNPM, terutama untuk mengurangi beban kerja fasilitator sehingga lebih waktu yang dapat digunakan untuk fasilitasi. Fasilitator hanya menuliskan laporan untuk Kabupaten. Mereka tidak perlu melatih KPMD digantikan oleh pelatih profesional. Usulan desa yang telah diverifikasi tetapi tidak dapat didanai secara otomatis akan didanai di tahun berikutnya. Perubahan yang lain juga mencakup metode pelatihan bagi fasilitator yang memungkinkan refleksi dan diskusi kelompok. Hasil dari perubahan ini belum diamati (Wawancara dengan Bapak Bito Wikantosa dari Sekretariat PNPM-Perdesaan, 29 April 2010).

4 Lihat *Olken, Ben* (2008). “*Direct Democracy and Local Public Goods: Evidence from a Field Experiment in Indonesia.*” *NBER Working Paper* No. 14123.

2. Perhatian pada kelompok marjinal

Memfasilitasi kelompok marjinal untuk berorganisasi untuk menyuarakan kebutuhan mereka. Per definisi, kelompok marjinal dan rentan adalah kelompok yang tidak mempunyai akses terhadap sumber daya, informasi, dan kepercayaan diri - sehingga membutuhkan dukungan khusus melalui PNPM Penguatan untuk menjamin suara mereka terdengar dengan baik dan tidak diasumsikan terwakili oleh elit. Namun demikian, tidak seperti program turunan yang lain, **kami merekomendasikan untuk tidak memberikan dana khusus bagi kelompok marjinal.** Kelompok ini tidak dimaksudkan untuk menjadi kelompok yang eksklusif atau “spesial”, yang mungkin akan menjauhkan mereka dari penduduk desa yang lain. **Sasaran utama dari fasilitasi khusus ini adalah untuk memperkuat kelompok ini agar dapat berpartisipasi secara lebih aktif dalam pengambilan keputusan di tingkat desa, baik PNPM-Perdesaan maupun SPP.** Secara khusus, untuk “menyamakan arena permainan”, fasilitasi diarahkan untuk membangun kemampuan kelompok marjinal dan rentan dalam berorganisasi, berjejaring, dan mendapatkan informasi. Jenis pemberdayaan semacam ini mungkin membutuhkan waktu selama satu tahun, dan akan memungkinkan kelompok marjinal dan rentan untuk menyuarakan kepentingannya dan menuntut respon atas suara yang diberikan. Anggota kelompok ini datang dari 10% penduduk termiskin di desa. Untuk tahapan pertama, kegiatan percontohan dapat dilakukan di sejumlah kecamatan yang telah menunjukkan adanya indikasi kapasitas dalam berorganisasi.

3. Fasilitasi simpan pinjam yang lebih berkelanjutan

Fokus pada SPP di daerah yang berhasil dengan fasilitasi khusus. Secara umum, tidak ada kekurangan permintaan untuk kredit di daerah penelitian ini, tetapi hanya pada sedikit kasus terdapat perbaikan penghidupan kelompok melalui pinjaman SPP. Temuan studi menunjukkan bahwa di kebanyakan tempat SPP tidak berjalan seperti yang diharapkan. Kebanyakan kelompok baru dibentuk sebelum adanya peluncuran SPP dan pembentukannya dilakukan untuk mendapatkan dana PNPM-Perdesaan. Kebanyakan anggota SPP, termasuk kelompok miskin yang dilibatkan dalam pembentukan sebagai salah satu persyaratan PNPM-Perdesaan, tidak mempunyai gagasan yang jelas mengenai kegiatan peningkatan pendapatan yang dapat mereka lakukan dengan pinjaman SPP. Usulan kegiatan mereka sering merupakan sesuatu yang tidak dapat bertahan. Bahkan ketika mereka telah memiliki usaha sekalipun, tidak ada kegiatan



kelompok lainnya yang dapat memperkuat kelompok ini—sebagai peminjam—dan membantu anggota untuk memecahkan masalah yang mereka hadapi. Di sedikit kasus di mana SPP berjalan, SPP membantu kelompok marjinal dan rentan dalam memperbaiki penghidupan mereka, seperti pada kasus di Sulawesi Selatan di mana ketua kelompok sangat berdedikasi untuk membantu perempuan miskin di kampungnya. Meskipun demikian, pada umumnya terlihat bahwa SPP hanya merupakan ‘tambahan’ dari PNPM-Perdesaan: relatif hanya sedikit dukungan bagi kelompok SPP selain dari pembukuan, dan sering tidak berkelanjutan karena tingkat pembayaran masih rendah (lihat Bab 2). Terlihat jelas bahwa kelompok kredit kecil dalam PNPM-Perdesaan juga membutuhkan fasilitasi khusus karena kebutuhan mereka berbeda dengan fasilitasi secara umum yang telah tersedia dalam PNPM-Perdesaan. Fasilitasi dibutuhkan untuk memperkuat kelompok perempuan dalam memecahkan persoalan yang mereka hadapi, termasuk persoalan-persoalan usaha. Perbedaan diperlukan pula untuk menangani kelompok yang terdiri dari usaha individu dan kelompok yang terdiri dari usaha kelompok. Kebutuhan akan fasilitasi secara intensif seperti itu akan sulit dilakukan dalam skala besar. **Kami merekomendasikan untuk mengubah SPP menjadi bagian dari PNPM Penguatan, dan hanya diberikan pada daerah-daerah di mana SPP telah terbukti berhasil (yaitu daerah-daerah dengan tingkat pembayaran yang baik).**

4. Perbaikan Institusi dan Teknis

Program berskala besar PNPM-Perdesaan sekarang ini membutuhkan penanganan yang berbeda baik secara institusi maupun teknis. Di bawah ini adalah sejumlah usulan perbaikan dukungan teknis untuk memperbaiki proses PNPM-Perdesaan, dengan mengingat bahwa perbaikan ini tidak akan dapat secara signifikan mendorong partisipasi kelompok marjinal dan rentan.

- **Pembentukan sekolah fasilitator.** Salah satu temuan yang paling konsisten dalam penelitian ini adalah kurangnya kesadaran dan ketrampilan fasilitasi dari FK dan KPMD, di mana kelemahan KPMD lebih merupakan akibat dari kelemahan FK. Sekolah fasilitator yang baru dibentuk sekarang merupakan langkah baik untuk meningkatkan dan memperbaiki pool sumber daya fasilitator yang berkualitas. Hasil inisiatif ini masih terlalu awal untuk dinilai.
- **Pelatihan (*Training*) dan penambahan biaya operasional bagi KPMD dari UPK.** Jika FK mempunyai kualifikasi yang baik, termasuk dalam pelatihan bagi KPMD, para KPMD juga akan mendapatkan pelatihan yang lebih baik. Ide yang sekarang berkembang untuk melepaskan FK dari tanggung jawab melatih KPMD dan mengalihkannya kepada pelatih profesional merupakan sesuatu yang positif.⁵ Meskipun demikian, training yang bagus saja tidak cukup. Dalam kasus KPMD, biaya operasional menjadi salah satu hambatan terbesar KPMD untuk mencapai seluruh kampung/dusun, khususnya di daerah terpencil yang umumnya merupakan lokasi terjauh. Bahkan ketika KPMD dimaksudkan sebagai aktivitas semi sukarela (dengan upah yang relatif rendah), sulit bagi kebanyakan KPMD untuk membayar semua biaya bensin (dan hanya sedikit dari mereka yang memiliki sepeda motor) atau transportasi. Biaya operasional ini dapat dibayar dari UPK Kecamatan.
- **Fokus pada isu partisipasi kunci untuk monitor dan memberikan umpan balik.** Untuk program sebesar PNPM-Perdesaan, hampir tidak mungkin untuk memonitor keseluruhan

5 Wawancara dengan Bapak Bitu Wikantosa dari Sekretariat PNPM-Perdesaan, 29 April 2010.

aspek secara detil. Sejumlah prioritas diperlukan, terutama di area yang menjadi ketertarikan program. Area prioritas ini perlu dilaporkan secara lebih detil untuk mendapatkan informasi yang cukup untuk memungkinkan Program dapat menggunakannya untuk perubahan yang diperlukan. Dalam kasus partisipasi misalnya, tidak cukup hanya melaporkan jumlah orang (laki-laki dan perempuan) yang datang, tetapi juga harus dilaporkan siapa yang bicara untuk mempengaruhi pengambilan keputusan. FK bertanggung jawab untuk memastikan bahwa kerja KPMD, termasuk dalam pelaporan, memenuhi standar. Lebih penting lagi, secara periodik fasilitator kabupaten harus melakukan pengecekan langsung (*spot check*) terhadap laporan yang telah dihasilkan (misalnya daftar hadir) oleh FK, dan melaporkan hasilnya. Laporan-laporan lapangan harus direspon untuk menunjukkan pentingnya laporan tersebut.

- **Menggunakan kelompok monitoring independen.** Monitoring regular sebaiknya dilengkapi oleh monitoring oleh kelompok individu, khususnya untuk menyediakan review secara kualitatif mengenai proses PNPM-Perdesaan. PNPM-Perdesaan sendiri telah meminta jasa dari organisasi non pemerintah di tingkat provinsi untuk melakukan hal ini selama beberapa tahun, tetapi kualitas laporannya bervariasi. PNPM-Perdesaan sebaiknya mereview organisasi-organisasi ini dan memilih satu atau dua kelompok yang terbaik untuk bekerja dengan sedikit kelompok lain untuk memperbaiki kualitas monitoring.
- Kurangi keterlambatan penyaluran dana ke lapangan. Keterlambatan penyaluran dana melibatkan kesiapan institusional yang melampaui PNPM-Perdesaan sendiri. Keterlambatan ini juga mengindikasikan adanya pandangan bahwa PNPM-Perdesaan selalu dilihat sebagai proyek, dan bukan program, sehingga dukungan institusional tidak disesuaikan untuk program jangka panjang. Meskipun demikian, keterlambatan dana telah mempengaruhi kualitas pelaksanaan program, sehingga diperlukan upaya serius untuk mengurangi keterlambatan tersebut.



Foto oleh Akatiga



Bab 1

Pendahuluan

1.1 Sejarah Singkat PNPM-Perdesaan

Tahun 2007, Pemerintah Indonesia meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri (PNPM) yang bertujuan untuk mengurangi kemiskinan, memperkuat institusi komunitas dan pemerintah daerah/lokal serta meningkatkan tata pemerintahannya. Saat ini PNPM dilaksanakan 61.000 desa di Indonesia. Program ini merupakan pengembangan dari Program Pembangunan Kecamatan (PPK) di daerah perdesaan dan Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP). Kedua program ini memfasilitasi masyarakat setempat dalam membuat perencanaan dan memutuskan serta melaksanakan penggunaan dana hibah yang diberikan pemerintah pusat sesuai dengan prioritas kebutuhan yang disepakati bersama.

PNPM-Perdesaan dibangun dari Program Pengembangan Kecamatan (PPK), proyek 3 tahun yang dibiayai dari pinjaman Bank Dunia di awal krisis ekonomi tahun 1998. Walaupun penyusunan desain PPK dimulai sebelum krisis, desain proyek segera disesuaikan mengikuti krisis. Pada waktu itu, tujuan utama proyek adalah untuk mengalirkan dana langsung ke tingkat desa, mencakup 500 kecamatan tersebar di propinsi dan kabupaten terpilih. Sebagai proyek, waktu pelaksanaan singkat yaitu tiga tahun. Fasilitator Kecamatan (FK) disyaratkan memiliki paling tidak 3 tahun pengalaman fasilitasi. Mayoritas dari mereka berasal dari organisasi non pemerintah yang bekerja di tingkat akar rumput (*grassroot*). Pelatihan untuk FK difokuskan pada mekanisme proyek. Keahlian fasilitasi tidak menjadi fokus karena mereka diasumsikan telah memiliki pengalaman fasilitasi.

PPK menjadi proyek yang ‘populer’ di kalangan penduduk desa. Pada waktu itu pemerintahan masih tersentralisasi di Jakarta, sementara pemerintah propinsi dan pemerintah kurang memiliki otonomi. Tidak heran, banyak proposal dari penduduk desa yang berhubungan langsung dengan keseharian mereka tidak mendapatkan respon yang tepat dan cepat dari pemerintah. Sudah biasa desa mengajukan sebuah proposal yang sama selama 20 tahun dan tidak pernah terealisasi. Ketika PPK datang, penduduk desa dapat mengajukan usulan, dan setahun kemudian usulan tersebut terbangun. Di area-area konflik seperti Maluku Selatan dan Aceh, resolusi konflik ditambahkan dalam desain PPK.

Terdapat dua elemen PNPM: PNPM Inti dan PNPM Penguatan. PNPM inti adalah program pemberdayaan masyarakat berbasis kewilayahan, terdiri dari PNPM-Perdesaan, PNPM-Perkotaan (P2KP), PNPM Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK), PNPM Infrastruktur Perdesaan (PIIP), dan PNPM Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW). Sementara itu PNPM Penguatan adalah “...berbasis sektoral, kewilayahan, serta khusus untuk mendukung penanggulangan kemiskinan yang pelaksanaannya terkait dengan pencapaian target tertentu; PNPM Generasi Sehat dan cerdas/ PNPM Generasi, PNPM HIJau, dan PNPM Inisiatif Pembangunan untuk Agrobisnis Pertanian Berlahan Kecil (SADI) ”. (Tim Pengawasan PNPM, n.a).

Khusus daerah Papua, semenjak tahun 2008 PNPM bekerjasama dengan RESPEK membentuk PNPM RESPEK. RESPEK (*Rencana Strategis Pembangunan Kampung*) adalah program pembangunan di desa yang diinisiasi oleh pemerintah Propinsi Papua dan Papua Barat di tahun 2007 untuk mememicu pembangunan desa di lima area (i) nutrisi (gizi) (ii) pendidikan dasar (iii) kesehatan dasar (iv) infrastruktur pedesaan dan (v) penghidupan komunitas. Program ini menghubungkan *block grants* sebesar 100 juta rupiah ke setiap desa (kampung dalam istilah Papua) di dua propinsi, diambil dari dana otonomi khusus setiap propinsi. Mengingat proses perencanaan partisipatif di Papua lebih lama daripada di propinsi lain di Indonesia (karena persoalan geografis/jarak), maka pencairan dana PNPM RESPEK tidak dibatasi hanya 1 tahun fiskal (World Bank, n.a.).



1.1.1 Tujuan PNPM-Perdesaan

Secara umum, PNPM-Perdesaan dimaksudkan untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan tata pemerintahan desa melalui penyediaan sumber daya investasi untuk mendukung usulan yang produktif, melalui proses perencanaan partisipatif. Masyarakat mendapatkan BLM (Bantuan Langsung Masyarakat). Setiap kecamatan dialokasikan dana BLM sebesar 1 – 3 milyar rupiah per tahun, yang dapat digunakan untuk membiayai beragam pilihan usulan secara terbuka, kecuali untuk beberapa pilihan infrastruktur yang memang secara khusus dilarang melalui daftar negatif. Prinsip utama PNPM-Perdesaan adalah partisipasi dan penyertaan/*inclusion* (khususnya kelompok miskin dan perempuan) melalui pengambilan keputusan yang melibatkan semua penduduk desa, transparansi, pilihan usulan yang terbuka (kecuali usulan yang tergolong dalam daftar negatif); kompetisi; manajemen dan pengambilan keputusan yang terdesentralisasi dan kemudahan (World Bank, 2010).

Asumsi yang melatarbelakangi proyek ini adalah penentuan infrastruktur akan efektif untuk meningkatkan ekonomi dan kesempatan kerja di desa melalui kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan.

1.1.2 Struktur Institusi PNPM-Perdesaan

Secara administrasi PNPM-Perdesaan dikelola oleh Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat, Departemen Dalam Negeri. Departemen ini bekerjasama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas, fokus pada monitoring, evaluasi dan persiapan proyek) dan Departemen Keuangan (fokus pada pencairan dana) membentuk kelompok kerja (*steering committee*) sebagai pemegang kekuasaan tertinggi untuk mengambil keputusan mengenai kebijakan PNPM-Perdesaan.

Di tingkat propinsi dan kabupaten, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dan pemerintah daerah adalah koordinator PNPM-Perdesaan yang berfungsi untuk memonitor perkembangan PNPM-Perdesaan. Konsultan ada di tingkat nasional, propinsi dan kabupaten.

Dana BLM ditransfer ke komunitas dan digunakan secara bertahap tergantung kebutuhan dan tipe fasilitas.

1.1.3 Tahap Kegiatan PNPM-Perdesaan

Mekanisme kegiatan PNPM-Perdesaan terdiri dari persiapan, perencanaan partisipatif, pelaksanaan kegiatan, pengawasan, pengelolaan keluhan dan persoalan, evaluasi, pelaporan dan diseminasi.

Untuk meningkatkan partisipasi komunitas di PNPM-Perdesaan, terdapat beberapa tahapan kegiatan yang dilakukan yaitu:

1. Diseminasi informasi dan sosialisasi, melalui seminar di tingkat pemerintah daerah, Tanya jawab dengan anggota DPR di setiap level, dan forum pertemuan di tingkat komunitas.
2. Proses perencanaan partisipatif. Tahapan ini melingkupi berbagai pertemuan (musyawarah) di tingkat dusun, desa dan kecamatan. Masyarakat memilih *Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa* (KPMDD – fasilitator desa) untuk memfasilitasi proses sosialisasi dan perencanaan, termasuk

musyawarah khusus dengan kelompok perempuan. Terdapat dua fasilitator kecamatan (FK) terdiri dari fasilitator pemberdayaan dan fasilitator teknis, untuk mendampingi masyarakat di tahap sosialisasi, perencanaan dan pelaksanaan.

3. Pemilihan proyek di tingkat desa dan kecamatan. Penduduk desa membentuk musyawarah desa dan antar-desa untuk menetapkan prioritas usulan proyek yang dapat didanai. Musyawarah ini terbuka bagi setiap anggota masyarakat.
4. Implementasi (pelaksanaan). Masyarakat desa memilih wakil masyarakat untuk menjadi anggota *Tim Pengelola Kegiatan* (TPK). Fasilitator Teknis akan mendampingi TPK untuk mendesain proyek infrastruktur, membuat anggaran, melakukan proses verifikasi kualitas usulan, dan supervise. Pekerja untuk pembangunan infrastruktur berasal dari masyarakat setempat, diutamakan mereka yang tidak bekerja.
5. Akuntabilitas dan Laporan Pertanggungjawaban. Dua kali setahun, TPK harus melaporkan perkembangan proyek melalui musyawarah pertanggungjawaban di tingkat desa. (PNPM-Perdesaan, 2010)

1.1.4 Partisipasi: Kajian Studi-Studi Terdahulu

Studi-studi terdahulu dalam PPK menunjukkan bahwa proses pembuatan keputusan umumnya memberikan manfaat pada mayoritas warga komunitas/desa, namun ada kelompok-kelompok marjinal yang tidak dilibatkan dalam proses pembangunan ini, termasuk mereka yang lebih miskin dan yang tinggal di lokasi yang lebih terpencil. Seringkali mekanisme pembuatan keputusan PPK cenderung menguntungkan pilihan yang dibuat kelompok mayoritas dan yang lebih kaya. Salah satu temuan studi mengenai PPK/PNPM-Perdesaan yang dilakukan oleh Voss (2008) dan Gibson dan Woolcock (2005) menekankan rendahnya mutu partisipasi dalam rapat-rapat PNPM-Perdesaan terutama bagi kelompok-kelompok miskin. Tingkat partisipasi pasif (hanya mendengarkan) kelompok miskin mencapai 75% (Voss, 2008), walaupun studi lain menyimpulkan PPK sebetulnya melibatkan kelompok miskin dan perempuan lebih baik daripada proyek-proyek sejenis lainnya (Agung dan Hull, 2002).

1.2 Tujuan Studi

Penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam mengenai berbagai penyebab mengapa kelompok masyarakat tertentu tidak berpartisipasi dalam PNPM-Perdesaan dan proses pembangunan—dalam hal ini khusus di daerah pedesaan (lokasi PNPM) dan bagaimana mengatasi hambatan itu. Secara khusus, penelitian ini akan menjawab tiga pertanyaan utama sebagai berikut:

1. Siapa saja yang berpartisipasi dan tidak berpartisipasi dalam PNPM-Perdesaan?
2. Mengapa kelompok-kelompok ini tidak berpartisipasi? Apa hambatan mereka?
3. Apa yang perlu dilakukan oleh PNPM-Perdesaan dan program sejenisnya untuk melibatkan mereka?

Analisis struktur sosial ekonomi dan alasan politik digunakan untuk memahami mengapa beberapa kelompok mampu berpartisipasi sementara kelompok lainnya cenderung termarginalisasi dalam proses pembangunan.

1.3 Metodologi

1.3.1 Kerangka Pemikiran Studi

Dalam studi ini, partisipasi didefinisikan sebagai “...proses dimana pemangku kepentingan dapat mempengaruhi dan mengontrol inisiatif pembangunan, keputusan dan sumber dayan yang mempengaruhi kehidupan mereka ...”(The World Bank, 1994, dalam Rietbergen McCracken & Narayan, 1998, hal. 4). Dalam siklus PNPM-Perdesaan, pemilihan usulan diputuskan dalam berbagai tahap perencanaan partisipatif walaupun masyarakat juga diharapkan terlibat dalam pelaksanaan dan monitoring proyek. Berdasarkan definisi tersebut, studi ini memfokuskan partisipasi kelompok marjinal di proses perencanaan, dari musyawarah tingkat dusun (Musdus) sampai musyawarah antar-desa (MAD).

Studi ini dimulai dari hipotesis bahwa proses pengambilan keputusan di tingkat desa didominasi oleh kelompok elit dan aktivis desa. Kelompok marjinal seringkali tidak (jarang) terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Studi ini dilakukan untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam mengenai berbagai penyebab mengapa kelompok masyarakat tertentu tidak berpartisipasi dalam PNPM-Perdesaan) yang terdiri dari dua faktor yaitu:

- **Struktur dan Relasi Sosial-Ekonomi Desa.** Struktur sosial-ekonomi desa menjadi hambatan partisipasi kelompok marjinal. Praduga dan pandangan umum selama ini mengindikasikan bahwa pengambilan keputusan hanya dilakukan oleh kelompok elit desa, dengan berbagai variasi peran mereka dalam proses pengambilan keputusan. Studi ini menyimpulkan bahwa dari berbagai variasi ini, kelompok elit yang mendominasi proses pengambilan keputusan; sementara kelompok marjinal tidak berpartisipasi. Studi ini juga melihat manfaat program terhadap berbagai kelompok di desa.
- **Hambatan Teknis.** Walaupun satu dari komponen kunci PNPM-Perdesaan adalah perencanaan partisipatif, studi ini menemukan bahwa keterbatasan dan kelemahan dalam desain program dapat menghambat kapasitas program untuk meningkatkan partisipasi kelompok marjinal. Komponen dari desain PNPM-Perdesaan yang dapat mempengaruhi kualitas partisipasi termasuk kapasti fasilitator untuk mendampingi kelompok marjinal.

1.3.2 Pengumpulan data

Untuk menjawab pertanyaan penelitian, studi ini menggunakan metode kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dengan informan, diskusi kelompok terfokus, pengamatan/observasi, dan kajian data sekunder. Secara detail, data dikumpulkan melalui metode sebagai berikut :

- Untuk mengidentifikasi siapa yang berpartisipasi dan tidak dalam PNPM-Perdesaan, peneliti mengidentifikasi struktur sosial-ekonomi di masyarakat melalui peta kemiskinan desa, jika tidak data, peta tersebut dibuat oleh peneliti (transek). Kemudian peneliti mengidentifikasi siapa yang berpartisipasi dan tidak dengan mengkaji dokumen-dokumen (BAP) dari musyawarah-musyawarah dusun, desa dan antar-desa. Identifikasi dan verifikasi siapa yang memegang peranan penting dalam musyawarah PNPM-Perdesaan dilakukan

melalui pengamatan di musyawarah PNPM-Perdesaan dan wawancara mendalam dengan berbagai kelompok di masyarakat (pemerintah desa, elit, aktivis, masyarakat kebanyakan dan marjinal). Di setiap desa, peneliti mewawancarai pemerintah desa/ *pamong* (Kepala Desa, Kepala dusun, BPD), tim pelaksana PNPM-Perdesaan (KPMD, TPK, FK), kelompok elit dan aktivis, anggota SPP, minimal 10 rumah tangga miskin and paling tidak 5 informan dari kelompok mayoritas.

- Untuk mengukur hambatan partisipasi bagi kelompok tertentu, peneliti melakukan wawancara mendalam dengan berbagai kelompok di masyarakat. Peneliti juga menganalisis desain PNPM-Perdesaan dan melakukan wawancara dengan pelaksana PNPM-Perdesaan di berbagai level dari desa sampai nasional.
- Untuk melihat bagaimana proyek dapat diperbaiki, peneliti melakukan analisis terhadap desain PNPM-Perdesaan dan wawancara dengan pelaksana PNPM-Perdesaan, termasuk di Bank Dunia dan Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD) Departemen Dalam Negeri. Pengalaman dari program-program serupa yang fokus pada partisipasi kelompok marjinal diperoleh dari diskusi dengan pelaksana program tersebut, seperti PEKKA dan organisasi non pemerintah di Kebumen yang memfasilitasi perencanaan pembangunan di desa.

Pengumpulan data dilakukan dari bulan Oktober sampai Desember 2009. Terdapat enam tim, setiap tim meneliti satu propinsi. Setiap tim terdiri dari satu coordinator dan dua anggota. Tim peneliti menghabiskan sekitar 14-15 hari di setiap desa. Selama penelitian lapangan, dilakukan diskusi antar peneliti untuk verifikasi dan mengecek data yang dimiliki. Supervisi dari AKATIGA dan Bank Dunia juga dilakukan di desa pertama dan kedua untuk menjamin kualitas data. Di setiap desa, tim mempresentasikan temuan awal kepada penduduk di desa yang dilakukan beberapa hari menjelang penelitian berakhir. Di akhir penelitian lapangan, AKATIGA mengadakan workshop untuk mendiskusikan temuan studi dari seluruh tim peneliti.

1.3.3 Lokasi Penelitian

Penelitian lapangan dilakukan di 24 desa di enam provinsi, tersebar di 11 kabupaten dan 12 kecamatan. Enam propinsi terpilih adalah: Papua, Kalimantan Barat, Sulawesi Selatan, Sumatra Barat, Jawa Barat, dan Nusa Tenggara Barat (NTB). Keenam propinsi ini dipilih berdasarkan tiga kriteria utama (i) sudah tercakup dalam *PNPM Governance Study* (dalam rangka memperoleh informasi yang lebih mendalam mengenai berbagai aspek dari kinerja PNPM di berbagai daerah); (ii) propinsi yang belum banyak diteliti dalam sejarah 9 tahun PPK; dan (iii) keragaman geografis mewakili setiap pulau.

Pemilihan desa berdasarkan kriteria sebagai berikut:

- Secara ‘khusus’ memilih kecamatan berdasarkan kriteria kemiskinan: satu kecamatan miskin dan satu kecamatan medium/kaya.
- Di setiap kecamatan, satu desa dipilih secara acak, dan satu desa adalah desa yang tergolong termiskin berdasarkan data potensi desa, dan diskusi dengan pemerintah daerah dan Faskab.

Dari 24 desa, terdapat 10 desa yang terlibat dari mulai PPK, terdiri dari semua desa di NTB, dua desa di Jawa Barat, dua desa di Sulawesi Selatan dan dua desa di Papua.

Untuk tujuan kerahasiaan informan, laporan ini tidak mencantumkan seluruh daftar nama desa dan kecamatan yang terpilih. Laporan ini juga mengganti nama desa dan kecamatan yang digunakan sebagai contoh kasus.

Tabel 1.1 Lokasi Penelitian

Propinsi	Kabupaten
Sumatra Barat	- Pesisir Selatan - Agam
Jawa Barat	- Karawang - Cianjur
Kalimantan Barat	- Pontianak
Nusa Tenggara Barat	- Dompu - West Lombok
Sulawesi Selatan	- Takalar - Wajo
Papua	- Paniai - Biak

1.4 Struktur Laporan

Bab 1 memberikan gambaran mengenai PNPM-Perdesaan dan studi yang dilakukan. Bab 2 mendeskripsikan struktur sosial-ekonomi masyarakat desa dan siapa yang berpartisipasi di PNPM-Perdesaan serta bentuk-bentuk intervensi yang dilakukan oleh kelompok tertentu di masyarakat. Bab 3 mengelaborasi faktor-faktor yang menghambat partisipasi kelompok marjinal di PNPM-Perdesaan. Laporan ini ditutup oleh Bab 4 yang berisi rekomendasi.







Foto oleh Juliana Wilson

Bab 2

Partisipasi Simbolis: Kelompok Marjinal Dalam PNPM-Perdesaan

Memperkuat temuan studi-studi terdahulu, studi ini menyimpulkan bahwa kelompok marginal sebenarnya tidak berpartisipasi dalam menentukan keputusan penggunaan dana PNPM-Perdesaan dibandingkan dengan kelompok lainnya di pedesaan. Seperti yang disinggung dalam Bab 1, ada dugaan kualitas partisipasi dipengaruhi oleh strata sosial ekonomi yang ada di desa dan kapasitas desain PNPM-Perdesaan untuk mengatasi hambatan partisipasi. Hasil studi memperlihatkan bahwa struktur sosial-ekonomi masih menjadi hambatan partisipasi, meskipun struktur sosial di sini mungkin tidak secara tegas terbagi. Dalam bab ini, akan dibahas hubungan antara struktur sosial-ekonomi dengan siapa yang berpartisipasi dan tidak serta tingkat partisipasi mereka.

2.1 Struktur Sosial-Ekonomi dan Pengambilan Keputusan di Desa

Pengelompokan masyarakat tidak secara kaku ditentukan oleh status ekonomi, sebagaimana terimplikasi dalam pengertian 'marjinal' (walaupun sebagian besar kelompok marjinal adalah kelompok miskin/sangat miskin). Status ini bisa saling tumpang tindih dengan status ekonomi.

Hubungan antara yang miskin dan yang kaya juga tidak selalu saling tergantung. Kepemilikan tanah tidak selalu menentukan kategori kaya dan miskin seperti yang terjadi di Sumatra Barat dan Sulawesi Selatan. Buruh pertanian tidak tergantung kepada pemilik tanah sebagai sumber penghasilan dan pertolongan selama masa sulit (lihat Kotak 2.1). Di sisi lain, kondisi berbeda terjadi Jawa Barat dimana jumlah buruh sangat besar (dibandingkan dengan permintaan) sehingga penting bagi buruh tani untuk menjaga hubungan baik dengan pemilik tanah.

Kotak 2.1 Hubungan Kelompok Kaya dan Miskin: Sumatra Barat

Pertanian dan perikanan merupakan sumber pendapatan mayoritas penduduk desa Khi, Sumatra Barat. Sekitar 90% dari penduduk di dua dusun bekerja sebagai buruh tani, sementara 75% penduduk di dua dusun lainnya adalah petani (menguasai maupun memilik tanah).

Mayoritas penduduk desa ini mengatakan bahwa pemilik sawah, berapapun luasnya, tidak langsung bisa disebut kaya. Apalagi dengan gagalnya panen dalam dua kali masa tanam kemarin. Namun buruh tani selalu menjadi kelompok yang disebut miskin. Tetapi kelompok ini memiliki tingkat fleksibilitas yang tinggi dan dapat mencari pekerjaan lain dalam saat gagal panen. Buruh tani bisa bekerja sendiri atau berkelompok dalam melakukan kegiatan pertanian. Jika berkelompok, anggota kelompok tidak selalu tetap. Petani pemilik atau petani penggarap biasanya mengajak salah seorang buruh tani sambil meminta ia mencari 3-5 buruh tani lain sesuai kebutuhan dan besarnya sawah. Petani penggarap juga tidak selalu menyewa sawah pada pemilik sawah yang sama. Jarang ditemukan buruh tani yang terikat hutang pada petani penggarap atau petani pemilik. Mereka lebih memilih berhutang kepada warung daripada kepada petani pemilik.

Di dusun nelayan, toke sesekali menjadi tempat sandaran dari para anggota pukat, terutama pada saat hasil tangkapan ikan tidak begitu baik. Pembeli ikan (toke) berhubungan langsung dengan nelayan. Jika tidak punya uang, mereka meminjam uang ke toke yang dibayar dengan hasil tangkapan ikan. Baik nelayan maupun toke menyebutkan hutang ini tidak pernah sampai menumpuk.

Berdasarkan diskusi dengan penduduk desa, secara umum terdapat empat kelompok utama di desa: kelompok elit, aktivis, mayoritas dan marjinal. Masing-masing memiliki karakter tersendiri termasuk pengaruh mereka terhadap keputusan di tingkat desa.

2.1.1 Kelompok Elit Desa

Hubungan yang tercipta antara elit ekonomi desa dalam bentuk *patron klien* misalnya (seperti hubungan antara petani pemilik tanah yang kaya dengan buruh tani), diduga dapat menjadi penghambat dalam proses pelibatan kelompok miskin dalam pengambilan keputusan di tingkat desa. Namun, studi ini menemukan tidak semua kelompok kaya (elit ekonomi) dan kelompok elit sosial, kecuali pemerintah (pamong) desa berperan dalam pengambilan keputusan di desa. Kelompok elit termasuk kelompok kaya, pamong desa, tokoh agama dan tokoh adat (*ninik mamak* di Sumatra Barat, tokoh marga di Papua atau ketua banjar di komunitas Hindu di Nusa Tenggara Barat).

Kelompok kaya adalah kelompok yang memiliki dan menguasai kebanyakan aset produksi dengan jangkauan kegiatan ekonomi melampaui batas desa. Mereka adalah pemilik tanah, penggilingan,

pedagang (menyediakan bahan pangan atau bahan pertanian ke desa) atau perantara perdagangan produk utama desa. Walaupun mereka selalu diundang dan diberikan informasi mengenai program yang masuk di desa, mereka biasanya tidak tertarik lagi mengikuti politik di desa, kecuali ada proyek atau program yang akan menguntungkan usaha mereka (seperti irigasi). Kelompok ini memandang dana-dana pembangunan yang masuk ke desa terlalu kecil.

Pamong atau tokoh pemerintah desa, termasuk kepala desa, secara alamiah memiliki pengaruh yang signifikan untuk menentukan keputusan di tingkat desa. Kelompok ini tidak selalu kelompok terkaya di desa. Sumber pengaruh mereka adalah posisi mereka sebagai pemerintah desa. Pengaruh kelompok ini akan sangat dominan apabila tidak ada kompetisi dari kelompok elit yang lain (kompetisi antar elit rendah). Selain dari itu, sebagai pemerintah desa, mereka memperoleh informasi lebih awal dan lebih lengkap mengenai proyek atau program pembangunan yang masuk di desa dibandingkan dengan kelompok lainnya.

Kecuali di Jawa Barat, tokoh agama (*ulama, Tuan Guru Haji* di komunitas Islam di Nusa Barat), cenderung kurang berpengaruh dalam menentukan keputusan di tingkat desa. Kelompok ini masih berpengaruh secara dalam urusan keluarga atau sosial (pernikahan, kematian, kelahiran) dan kegiatan-kegiatan keagamaan, tetapi jarang terlibat dalam rapat-rapat di tingkat desa. Sebaliknya, pemimpin marga dan etnis masih berpengaruh dalam pengambilan keputusan di desa terutama di Papua dan Sumatra Barat. Ninik Mamak di Sumatra Barat adalah tokoh adat dan sangat dihormati oleh anggota adatnya. Tokoh marga di Papua biasanya juga menjadi pegawai negeri dan tokoh gereja, sehingga pengaruh mereka semakin kuat.

2.1.2 Kelompok Aktivis Desa

Kelompok aktivis adalah kelompok masyarakat desa yang memiliki pengetahuan dan pengalaman mengenai program-program pemerintah, dan menggunakan pengetahuan tersebut untuk terlibat. Secara struktur, mereka bukan bagian dari pemerintah desa, tetapi memiliki kedekatan dengan kelompok elit, khususnya *pamong* desa. Kedekatan ini terjadi karena mereka aktif di organisasi desa seperti kelompok tani, PKK (kelompok wanita binaan pemerintah), posyandu, pengajian atau partai politik. Mayoritas kelompok aktivis bukan kelompok kaya.

2.1.3 Kelompok Mayoritas

Penduduk yang tergolong kelompok mayoritas adalah mereka yang memiliki aset kecil atau pendapatan rendah, seperti petani berlahan kecil atau subsisten, tukang ojek, pekerja usaha rumah tangga, atau pedagang kecil. Walaupun jumlah mereka besar (mayoritas dari sisi populasi), tetapi keterlibatan kelompok ini sangat terbatas dalam menentukan keputusan di desa.

2.1.4 Kelompok Marjinal

Kelompok marjinal selalu terkucilkan dari rapat-rapat desa atau aktifitas pembangunan di desa, kecuali mereka yang memiliki kedekatan personal dengan pemerintah desa. Kelompok marjinal memiliki karakter sebagai berikut:

Tidak memiliki aset atau memiliki aset yang bernilai rendah. Di Jawa Barat, NTB, dan Sumatra Barat, kelompok ini adalah kelompok buruh tani yang tidak menguasai, apalagi memiliki lahan pertanian, dan kelompok petani penggarap berlahan kecil. Di Kalimantan Barat, kelompok miskin bekerja sebagai buruh perkebunan, nelayan jala atau kapal kecil, dan buruh nelayan. Kelompok marjinal di Sulawesi Selatan memiliki karakter yang serupa: buruh perkebunan dan nelayan kecil (tidak memiliki kapal). Di Biak mereka adalah kelompok yang hanya mampu mengolah lahan kecil (140 m²) atau beberapa di antara mereka memiliki lahan yang besar tetapi tidak mampu memproduksi dan hanya memiliki beberapa batan pohon pinang.

Tinggal di lokasi terpencil, jauh sarana prasarana sosial ekonomi. Setiap desa, paling tidak, memiliki satu dusun/perkampungan yang letaknya terpencil, jauh dari sarana dan prasarana sosial ekonomi. Bahkan beberapa di perkampung tersebut, hanya dapat dicapai dengan berjalan kaki atau menggunakan perahu dari kampung terdekat. Bisa saja kondisi tanah tempat tinggal mereka subur, tetapi isolasi daerah tersebut akibat buruknya sarana jalan berdampak negatif terhadap kondisi ekonomi, pendidikan dan kesehatan.

Memiliki jumlah tanggungan non-produktif banyak dan sumber penghasilan kecil. Perempuan kepala keluarga, orang-orang lanjut usia berada dalam kategori ini. Keberadaan jumlah tanggungan nonproduktif yang banyak sering memperparah kondisi kelompok marjinal.

Berasal dari kaum minoritas (dari sisi etnis maupun agama). Di salah satu desa Kalimantan Barat, kelompok miskin dari etnis Tionghoa (yang biasanya juga merupakan kaum minoritas dari sisi agama) hampir tidak pernah mendapatkan undangan untuk berpartisipasi dalam rapat-rapat dusun maupun desa. Hanya sedikit dari mereka yang mendapatkan bantuan program pemerintah seperti BLT. Di Biak, Papua, kaum pendatang yang miskin serta masyarakat yang berasal dari kelompok adat yang dianggap lebih rendah juga termarginalkan dari proses pengambilan keputusan. Berbeda dengan tiga kategori kelompok marjinal dan rentan di atas, kelompok-kelompok marjinal dari kategori ini sering terlewatkan dalam identifikasi kelompok marjinal dan rentan.

Kotak 2.1 memperlihatkan ringkasan keterlibatan kelompok-kelompok di atas dalam pengambilan keputusan di desa.

Table 2.1 Ringkasan : Strata dan Peran Kelompok dalam Pengambilan Keputusan di Tingkat Desa

Kelompok	Keterlibatan dalam Pengambilan Keputusan di Desa
Kaya	Memiliki akses informasi, sering kali diundang dan diberi tahu mengenai program pembangunan di desa tetapi mereka memilih tidak terlibat, kecuali program tersebut memberikan manfaat bagi usaha yang dilakukan (misalnya pembangunan saluran irigasi).
<i>Pamong</i>	Memiliki informasi yang baik mengenai program dan aktif dalam berbagai program pembangunan di desa.
Tokoh Adat	Memiliki informasi (diberitahukan) mengenai program-program pembangunan di desa, dan secara aktif (di Papua dan Sumatra Barat) terlibat dalam rapat di desa.
Tokoh Agama	Memiliki informasi (diberitahukan) mengenai program-program pembangunan di desa, tetapi kurang aktif di dalam mempengaruhi pengambilan keputusan di tingkat desa. Pengecualian terjadi di Jawa Barat.
Aktivis	Cepat tanggap dalam mencari informasi dan mengetahui program-program yang ada di desa. Terlibat dalam program-program desa terutama untuk melaksanakan program-program pembangunan di desa.
Kelompok Mayoritas	Kurang memiliki peran aktif dan tidak berpengaruh dalam proses pengambilan keputusan, tetapi relatif lebih memiliki pengetahuan mengenai program di desa. Hanya akan berperan aktif apabila memiliki jaringan dekat dengan elit tradisional atau adat.
Kelompok Marjinal	Kurang atau tidak memiliki akses informasi dan pengetahuan mengenai program di desa sehingga tidak aktif dalam pertemuan desa. Kelompok ini mengetahui program apabila mereka menjadi target penerima pembangunan di desa seperti BLT atau raskin. Hanya akan mengetahui apabila memiliki jaringan dekat dengan elit tradisional atau adat.

2.2 Partisipasi dalam PNPM-Perdesaan

Seperti halnya program-program pembangunan desa, partisipasi –khususnya pengaruh dalam pengambilan keputusan- di PNPM-Perdesaan, masih didominasi oleh kelompok elit (khususnya kelompok pamong desa) dan aktivis. Di banyak kasus, keberadaan fasilitator gagal untuk memfasilitasi partisipasi kelompok lainnya (di luar pamong desa). Bagian ini akan membahas lebih detail mengenai bagaimana dan seperti apa keterlibatan pamong dan aktivis. Terlepas dari dominasi ini, beberapa kasus memperlihatkan pengalaman yang berhasil dalam meningkatkan partisipasi kelompok marjinal.

Keterlibatan pamong desa di proses PNPM-Perdesaan biasanya untuk memastikan terdapatnya agenda atau program mereka. Agenda mereka tidak selalu untuk kepentingan pribadi, seperti ketika kepala desa di Desa Cng, Jawa Barat, mendukung usulan dari kelompok marjinal. Mereka seringkali memiliki usulan tersendiri, dan secara terbuka atau tersamar mempengaruhi kelompok lain untuk mendukung usulan tersebut. Ketika tidak ada kompetisi dari elit yang lain, pamong cenderung dominan dan bahkan dapat menyelenggarakan mekanisme di luar PNPM-Perdesaan untuk memenangkan usulannya, seperti yang terjadi di beberapa desa di Jawa Barat, Kalimantan Barat dan NTB (Kotak 2.2 memberikan contoh di Jawa Barat).

Kotak 2.2 Memobilisasi Dukungan untuk memenangkan usulan dari ‘atas’, Jawa Barat

Ceg berlokasi di Kabupaten Cianjur, Jawa Barat. Desa ini mengikuti PNPM-Perdesaan sejak tahun 2008. Mulai dari tahun pertama, kepala desa secara aktif merancang strategi dan melakukan lobi khusus untuk memenangkan usulan tertentu. Sebelum musyawarah desa, Kepala Desa mengadakan dengan ketua dusun, ketua BPD dan LPM. Pada pertemuan ini, mereka diminta untuk mendukung usulan renovasi pasar desa. Usulan tersebut adalah usulan yang dihasilkan dari Musrenbangdes (Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa). Renovasi pasar akan memberikan manfaat untuk meningkatkan PAD desa yang berasal dari berbagai tarif sewa kios dan retribusi parkir. Sebagai balasannya, Kepala Desa juga memberikan janji kepada dusun yang tidak akan mendapatkan manfaat dari proyek rehabilitasi rehab pasar dalam bentuk persetujuan perbaikan saluran air melalui dana desa dan insentif sumbangan 20 sak semen. Setelah itu Kepala Desa melakukan negosiasi dengan ketua RT tempat rehab pasar berada. Ketua RT diminta untuk mendatangkan lebih banyak orang atau pendukung dari RT 02 pada tahapan MD dengan imbalan RT tersebut menjadi pengelola parkir dan kamar mandi. Kemudian, Kepala Desa melakukan sosialisasi terencana hanya kepada pihak tertentu yang mendukung usulannya. Lobby ini bisa berhasil membuatnya memenangkan usulan renovasi pasar seharga Rp. 228 Juta.

*“Ayolah, desa ini terletak di pusat kecamatan. Akan memalukan jika kami masih memiliki jalan berlumpur. Dana desa sangat kecil. Jadi saya menggunakan dana PNPM-Perdesaan”
(Kepala Desa di Kalimantan Barat)*

Mengarahkan penggunaan dana PNPM-Perdesaan untuk mempengaruhi partisipasi. Pamong desa seringkali bekerja di luar dan dalam prosedur resmi PNPM-Perdesaan untuk memastikan usulan desanya disetujui. Sebagai contoh, di luar prosedur resmi, pamong desa dari berbagai desa, melakukan negosiasi untuk menyetujui proposal desa mana yang dibiayai tahun ini dan tahun berikutnya. Bahkan beberapa kepala desa (sebagai contoh di Jok dan Jbu, Sumatra Barat, dan Jat, Kalimantan Barat, dan Stc, Jawa Barat) sudah menentukan sebelum MAD untuk melakukan penggiliran dana PNPM-Perdesaan. Mereka menentukan dusun mana yang dibiayai pertama kali, berdasarkan agenda mereka, seperti jalan utama di Kalimantan Barat. Walaupun strategi ini tidak sesuai dengan prinsip PNPM-Perdesaan, pamong desa memandang strategi ini cukup ‘adil’ karena menjamin setiap desa memperoleh pendanaan PNPM-Perdesaan. Akibatnya desa-desa yang pada tahun tersebut tidak mendapat giliran menang, biasanya tidak memiliki insentif untuk berpartisipasi.

Kelompok lain, diluar pamong desa, yang juga terlibat aktif di PNPM-Perdesaan adalah kelompok aktivis. Beberapa dari mereka berpartisipasi langsung sebagai pelaksana PNPM-Perdesaan seperti menjadi KPMD atau TPK (Tim Pelaksana Kegiatan). Di banyak kasus, kelompok aktivis ini yang sekaligus menjadi KPMD dan TPK, tidak mampu mengatasi dominasi kelompok pamong desa. Bahkan seringkali mereka mengikuti skenario pamong desa. Peran KPMD sangat penting karena mereka menentukan siapa yang diundang untuk musyawarah-musyawarah di desa. Dengan demikian, peran mereka menentukan kualitas partisipasi. Tabel 2.2 meringkas bentuk-bentuk “intervensi yang dilakukan oleh pamong desa dan aktivis dalam PNPM-Perdesaan.

Tabel 2.2 Peran Pamong Desa dan Aktivis

Tahap dalam PNPM-Perdesaan	Bentuk “Intervensi”	Keterangan
Diseminasi Informasi	Menentukan siapa yang diundang ke musyawarah PNPM-Perdesaan (musdus dan MDP/MKP), bahkan ketika tidak ada tujuan untuk melakukan pemilihan suara memenangkan proposal tertentu.	KPMD dan TPK biasanya meminta kepala dusun untuk mengundang penduduk ke musyawarah. KPMD juga mendatangi tokoh-tokoh desa.
Musyawarah Dusun (musdus)	Mulai meluncurkan proposal atau jenis usulan tertentu.	Tokoh adat atau agama mengusulkan kegiatan yang terkait dengan kepentingan mereka. Misalnya tokoh agama mengajukan perbaikan madrasah.
	Memfasilitasi usulan dari kelompok marjinal	Sebelum musdus, aktivis, biasanya mereka yang berpengalaman dalam fasilitasi, memfasilitasi pertemuan dengan kelompok marjinal. Hasil pertemuan dibawa ke musdus. Di Biak, kelompok aktivis cenderung menjadi penentang kelompok pamong (PNS).
	Mengarahkan peserta musyawarah untuk menerima proposal tertentu.	Kepala dusun mengatakan kepada penduduk dusun usulan apa yang penting untuk dusun tersebut. Aktivis menyatakan sejumlah argumen untuk mendukung usulan/proposal dari kelompok yang diwakili atau dari dirinya sendiri. Kepala desa mendatangi musdus untuk menyatakan pentingnya mengajukan dan membangun usulan tertentu.
Musyawarah Desa	Mengarahkan peserta musyawarah untuk memprioritaskan proposal tertentu.	Kepala desa mengemukakan sejumlah alasan pentingnya memprioritaskan usulan tertentu. TPK dan KPMD mengarahkan diskusi untuk memprioritaskan usulan tertentu (misal untuk dusun yang tidak pernah
	Mengerahkan kelompok masyarakat untuk memenangkan atau menolak sebuah usulan (mobilisasi)	Kepala dusun memobilisasi penduduk di dusun untuk mendatangi musyawarah desa untuk mendukung usulan dari dusun tersebut atau usulan dari desa atau melakukan negosiasi dengan kepala dusun yang lain. Kelompok aktivis memobilisasi penduduk (memberikan transportasi) untuk mendukung usulan yang diajukan atau menolak usulan tertentu.
Musyawarah Antar Desa (MAD)	<i>Lobby</i> dan negosiasi antar dusun untuk memenangkan usulan tertentu.	Kepala desa dan TPK mengadakan berbagai pertemuan dengan kepala desa dan TPK dari desa yang lain untuk menegosiasikan atau membangun strategi usulan yang diprioritaskan untuk didanai oleh PNPM-Perdesaan; desa-desa mana yang menang tahun ini. Studi ini juga menemukan kasus dimana kepala desa membawa proposal mereka sendiri, yang berbeda dari yang disetujui di musyawarah desa, di MAD.

KPMD, dengan pengalaman fasilitasi yang terbatas, tidak selalu mendapatkan fasilitasi yang memadai dari FK atau Faskab. FK dan Faskab juga dibebani oleh berbagai kesibukan administrasi dengan cakupan wilayah yang luas. Kalau pun FK memiliki waktu, tidak semua FK memiliki kapasitas untuk memberikan fasilitasi (lebih detail akan didiskusikan di Bab 3).

Ketika pelaksana PNPM-Perdesaan, KPMD dan TPK memiliki FK yang berpengalaman, proses fasilitasi kelompok marjinal dapat berjalan. Sebagai contoh pengalaman dari desa di Jawa Barat yang memperlihatkan kapasitas yang baik dalam pengorganisasi PNPM-Perdesaan (lihat Kotak 2.3) dan sebuah desa di NTB yang memberlakukan sistem banjar. Setiap rumah tangga, sebagai anggota banjar, diharuskan mengikuti rapat banjar, termasuk PNPM-Perdesaan.

*“Saya memang datang ke musyawarah tetapi diam saja, karena pak Kadus yang mengundang.”
(penduduk desa di Kalimantan Barat)*

Kecuali di kasus Jawa Barat dan NTB, partisipasi kelompok mayoritas dan marjinal sangat terbatas dalam proses pengambilan keputusan. Dari dua kelompok ini, kelompok mayoritas mendapatkan informasi lebih mengenai PNPM-Perdesaan dan lebih banyak dari mereka yang datang ke musdus tetapi seringkali usulan yang diajukan tidak didukung. Keterlibatan kelompok marjinal lebih buruk lagi. Sebagian besar tidak mengetahui mengenai PNPM-Perdesaan dan tidak diundang untuk menghadiri musdus, apalagi MDP/MKP. Bahkan ketika beberapa dari mereka menghadiri Musdus, mereka hanya mendengarkan atau mengiyakan atau bersorak untuk usulan yang mereka sukai. Ketika mereka memiliki hubungan personal atau dekat dengan pamong desa atau aktivis, baru usulan mereka bisa dipertimbangkan atau didiskusikan di musyawarah. Atau ketika kepentingan mereka beririsan dengan kepentingan kelompok lainnya seperti yang terjadi di Desa Kia, Sumatra Barat. Di desa ini, sebagian besar penduduk desa memiliki lahan sendiri dan lahan tersebut berlokasi di dusun terpencil. Sehingga, seluruh dukungan untuk ditujukan untuk membangun akses jalan dari dan menuju dusun terpencil tersebut. Keterlibatan paling besar dari kelompok marjinal (di luar partisipasi yang didefinisikan dalam studi ini) adalah menjadi pekerja konstruksi pembangunan PNPM-Perdesaan.



Kotak 2.3 Fasilitasi yang Berhasil untuk Meningkatkan Partisipasi Kelompok Marjinal

Cng berlokasi di Kabupaten Cianjur, Jawa Barat. Desa ini sangat terkenal di antara pelaksana PNPM-Perdesaan di tingkat kabupaten karena menerima dana PNPM-Perdesaan berturut-turut dari tahun 2008 dan 2009. Termasuk tidak biasa di kecamatan tersebut. Di tahun 2008, desa ini memenangkan renovasi Jembatan gantung dan pembangunan 8 MCK. Keduanya berlokasi di dusun yang mayoritas penduduknya marjinal. Partisipasi kelompok marjinal juga cukup tinggi. Sebagai contoh, 50% dari peserta MDP/MKP datang dari kelompok marjinal. Bahkan musdus dihadiri oleh sekitar 52-258 peserta yang mayoritas adalah kelompok marjinal.

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi tingkat partisipasi yang tinggi. Pertama, KPMD dan TPK menggunakan metode sosialisasi yang efektif. KPMD dan TPK mendatangi berbagai kelompok di masyarakat untuk menyampaikan mengenai PNPM-Perdesaan dan pentingnya musyawarah untuk menjadi media menyampaikan usulan. Dalam hal ini KPMD dan TPK mampu mengenali institusi atau individu yang dekat dengan kelompok marjinal. Tokoh-tokoh yang dekat dengan kelompok marjinal didatangi secara khusus untuk menjadi fasilitator atau media penghubung dengan kelompok marjinal.

Kedua, KPMD dan TPK memiliki pengalaman bekerja dengan masyarakat terutama kelompok marjinal. Mereka datang dari pesantren lokal (yang dekat dengan kelompok marjinal) dan organisasi sosial yang berpengalaman dalam fasilitasi masyarakat. Melalui pengalaman sebelumnya, KPMD dan TPK telah membangun jaringan informasi, keahlian fasilitasi, yang dapat digunakan untuk mensosialisasikan PNPM-Perdesaan. Sebagai tambahan, mereka juga memiliki keahlian komunikasi yang baik, hubungan personal yang baik, mobilitas yang tinggi dan sumber keuangan pribadi yang independen.

Faktor kedua ini membuktikan bahwa keberadaan institusi demokrasi dan penguatan menjadi faktor penting yang menentukan kualitas partisipasi di PNPM-Perdesaan.

Sekilas Mengenai Institusi Lokal

Dua institusi lokal yang penting bagi keberhasilan PNPM-Perdesaan di daerah ini adalah *pesantren* dan organisasi sosial yang bergerak di bidang simpan pinjam. Pesantren ini, bedanya dengan pesantren lain, tidak hanya mengadakan kegiatan keagamaan tetapi juga secara aktif mengembangkan kegiatan sosial ekonomi untuk membangun masyarakat di sekitarnya. Pesantren ini, dimotori oleh ulama muda, menyediakan pelatihan usaha beternak lele bagi masyarakat marjinal di sekitarnya. Ulama ini juga menggunakan pesantren sebagai sarana mendiseminasikan informasi program yang ada di desa, termasuk raskin, mengurus akte kelahiran, KTP dan PNPM-Perdesaan. Bahkan mengorganisasikan penduduk dusun untuk secara kolektif mengurus KTP sehingga mengurangi biaya transportasi.

Selain menyediakan kredit bagi perempuan, organisasi kedua juga melakukan upaya fasilitasi bagi anggotanya sehingga tabungan atau keuntungan usaha digunakan untuk meningkatkan kualitas pangan, pendidikan dan kesehatan anak. Kedua organisasi ini secara khusus memfokuskan kerja-kerja mereka bagi kelompok marjinal.

2.3 Partisipasi Kelompok Perempuan

Secara spesifik PNPM-Perdesaan menciptakan mekanisme khusus untuk menargetkan kelompok perempuan melalui MKP (Musyawarah Khusus Perempuan) dan SPP (simpan pinjam perempuan). Studi ini mengkonfirmasi studi terdahulu yang menyimpulkan bahwa PNPM-Perdesaan meningkatkan partisipasi perempuan karena target dan mekanisme yang spesifik untuk perempuan tersebut (Decentralization Support Facility, 2007). Walaupun demikian, peningkatan partisipasi perempuan tidak berarti peningkatan partisipasi kelompok perempuan yang berasal dari kelompok marjinal. terdapat tiga catatan yang terkait dengan kesimpulan ini. Pertama, kelompok perempuan yang memiliki akses ke MKP biasanya adalah (calon) penerima SPP (lihat Kotak 2.4). Di luar penerima SPP, kelompok perempuan yang berperan masih memiliki relasi dengan pamong atau kelompok aktivis yaitu kader posyandu, dasawisma, istri aparat, yang memiliki relasi khusus dengan pelaksana atau pamong. Kedua, usulan yang datang dari mereka biasanya menyangkut isu kesehatan dan kesejahteraan keluarga dan anak, seperti usulan PAUD (Pendidikan Anak Usia Dini), Pustu (Puskesmas Pembantu), Polindus/des, MCK, atau beasiswa anak sekolah. Sayangnya usulan dari MKP (PAUD) sering kali gagal di tingkat MAD karena 'kemanfaatan' dianggap kurang dibandingkan dengan usulan lain. Hanya jika ada independensi dan ada kesempatan, usulan-usulan perempuan bisa jalan/gol di MAD. Ketiga, masih ditemukan kasus di mana MKP justru dipakai untuk menggonggong kebutuhan mayoritas. Ini terjadi misalnya salah satu desa di Jawa Barat dan Sulawesi Selatan. Kelompok laki-laki di salah satu dusun menitipkan usulan ke kelompok perempuan karena dianggap lebih berpeluang menang. Kelompok perempuan tidak selalu merupakan kelompok marjinal. Mekanisme khusus dalam PNPM-Perdesaan memang menjamin partisipasi kelompok perempuan tetapi belum tentu merupakan alat yang efektif untuk merealisasikan ide mereka.



Kotak 2.4 Membentuk Kelompok Simpan Pinjam Perempuan

L adalah istri bendahara TPK di Cin, Kabupaten Karawang, Jawa Barat. Suaminya menyampaikan informasi mengenai PNPM-Perdesaan dan SPP, serta mendorongnya untuk membentuk kelompok SPP.

L kemudian menceritakan informasi kepada tetangganya dan beberapa dari mereka menyetujui untuk membentuk kelompok dan menunjuk L sebagai ketua kelompok karena dianggap lebih berpendidikan dan lebih kaya. TPK juga memilih L dan menyetujui pembentukan kelompok ini karena ketika ada anggota kelompok yang tidak mampu membayar, L dapat membayarkan terlebih dahulu. Ketika proposal dari kelompok ini datang ke TPK dan UPK, TPK dan UPK tidak mengecek secara detail.

L tentu saja tidak mau menanggung resiko tunggakan sendiri. L memilih dengan selektif anggota-anggota kelompoknya. L hanya menyetujui mereka yang memiliki pendapatan rutin, seperti pedagang keliling atau pemilik warung. L sendiri memiliki warung di depan rumahnya. L tidak memilih anggota kelompok yang berdasarkan pengalamannya memiliki sejarah tidak membayar utang.

Kriteria untuk menyeleksi anggota memang menjamin pengembalian kredit, akan tetapi penetapan kriteria ini akan mengeluarkan perempuan dari kelompok marjinal mengakses dana SPP. Pengalaman L mengindikasikan bahwa SPP cenderung memberikan manfaat bagi perempuan dari kelompok mayoritas dan aktivis.

2.4 Kelompok Marjinal dan Manfaat PNPM-Perdesaan

Walaupun partisipasi kelompok marjinal sangat terbatas, kelompok ini tetap mendapatkan manfaat dari PNPM-Perdesaan, terutama dari pembangunan infrastruktur umum seperti jalan, jembatan dan MCK. Seperti yang dijelaskan dalam bagian sebelumnya, hanya PNPM-Perdesaan yang dapat menjangkau dusun-dusun terpencil. PNPM-Perdesaan meningkatkan akses penduduk dusun terpencil terhadap fasilitas dasar. PNPM-Perdesaan juga menyediakan pekerjaan bagi kelompok marjinal sebagai buruh konstruksi pada saat pembangunan infrastruktur tersebut. Menjadi buruh konstruksi pada saat pelaksanaan, adalah area di mana kelompok marjinal paling “berpartisipasi”.

Partisipasi seperti yang didefinisikan dalam studi ini jelas tidak melibatkan kelompok marjinal. Kelompok marjinal mungkin menikmati manfaat dari infrastruktur terbangun. Beberapa orang dari kelompok ini bisa jadi diundang dalam musyawarah dan menjadi peserta yang pasif. Satu atau dua orang dapat menjadi anggota SPP sehingga terlihat inklusif. Tetapi tidak ada ruang untuk menyuarkan kebutuhan mereka. Sebutlah hal ini partisipasi simbolik.





Bab 3

Hambatan Untuk Berpartisipasi: Di Mana Masalahnya?

Bab 2 memperlihatkan bahwa partisipasi dalam pengambilan keputusan dalam PNPM-Perdesaan terbatas pada partisipasi kelompok elit, terutama kelompok pamong dan aktivis. Kelompok mayoritas terlibat di dalam Musdus, tetapi partisipasi tersebut hilang pada tahapan-tahapan selanjutnya dari PNPM-Perdesaan. Partisipasi kelompok marjinal bahkan lebih sedikit ditemukan—kebanyakan dari kelompok ini bahkan tidak mengetahui tentang PNPM-Perdesaan. Tetapi studi ini juga menemukan bahwa manfaat PNPM-Perdesaan, terutama dalam proyek infrastruktur, dapat dinikmati masyarakat. Daerah-daerah yang terpencil masih jarang mendapatkan manfaat dari proyek infrastruktur, tetapi penelitian ini menemukan contoh-contoh di mana PNPM-Perdesaan merupakan satu-satunya proyek pembangunan yang masuk ke daerah terpencil. Bab ini menguraikan hambatan partisipasi dari kelompok marjinal.

3.1 Hambatan Struktural

Rendahnya partisipasi kelompok marjinal di dalam PNPM-Perdesaan disebabkan oleh adanya hambatan struktural dan kelemahan dalam desain PNPM-Perdesaan. Hambatan struktural adalah kondisi sosial-ekonomi di desa yang menyediakan legitimasi dan peluang bagi kelompok pamong

dan aktivis untuk mendominasi proses pengambilan keputusan PNPM-Perdesaan. Di sisi lain, desain PNPM-Perdesaan sendiri mempunyai kelemahan kapasitas untuk mengatasi hambatan struktural tersebut. Secara bersama-sama, kedua faktor tersebut menghambat partisipasi kelompok marginal.

Kelompok kaya tidak terlibat dalam PNPM-Perdesaan. Di dalam kelompok elit, pamong adalah satu-satunya kelompok yang terlibat secara aktif dalam PNPM-Perdesaan. Kelompok terkaya di desa pada umumnya tidak terlibat dalam PNPM-Perdesaan. Ada dua alasan untuk itu: 1) manfaat PNPM-Perdesaan, terutama pinjaman, terlalu kecil untuk menambah nilai pendapatan mereka; 2) kebanyakan proyek infrastruktur akan menguntungkan kelompok kaya tanpa mereka harus berpartisipasi di dalamnya. Hanya ketika manfaat dari proyek infrastruktur dirasakan signifikan bagi usahanya, atau ketika kelompok terkaya desa ini juga merupakan kelompok pamong atau pemimpin desa (seperti yang ditemukan di Biak), barulah kelompok terkaya di desa melibatkan diri di dalam PNPM-Perdesaan. Di Biak, kelompok terkaya dalam masyarakat memegang kekuasaan untuk menentukan penggunaan lahan, dan pada saat yang sama, kelompok ini juga merupakan kelompok terdekat dari lingkaran pamong karena posisi mereka sebagai pemilik tanah dan pemimpin suku.

Dalam PNPM-Perdesaan, peranan pemimpin adat dan agama terbatas. Di Lombok Barat misalnya, Tuan Guru Haji dapat meminta (dan dikabulkan) agar upah buruh yang mengerjakan proyek PNPM-Perdesaan disumbangkan ke pesantrennya, tetapi usulan renovasi pesantren yang diajukannya ditolak dalam musyawarah. Pemimpin adat masih memegang peranan penting dalam urusan individu dan keluarga (seperti dalam peristiwa kelahiran, kematian, dan pernikahan) dan dalam perayaan keagamaan. Mereka juga masih diundang dalam pertemuan yang berkaitan dengan pembangunan, tetapi tidak terlalu berpengaruh dalam proses pengambilan keputusan. Perkecualian terjadi di Jawa Barat, di mana kelompok ulama masih terlibat dalam proses pengambilan keputusan sebagai bagian dari kelompok aktivis.

Partisipasi kelompok mayoritas terbatas pada kehadiran dalam Musdus. Seperti terlihat dalam Bab 2, walaupun kelompok mayoritas tersebut hadir, biasanya mereka datang tanpa persiapan dan hanya mengusulkan proyek-proyek yang diinginkan (belum tentu dibutuhkan). Kehadiran pada tahapan selanjutnya, seperti dalam tahapan MDP dan MAD, dimobilisasi untuk memilih satu proyek tertentu. Pamong dan aktivis memilih perwakilan dari dusun/kampung untuk menghadiri tahapan selanjutnya dalam PNPM-Perdesaan. Dalam beberapa kasus, pamong (khususnya kepala dusun) secara sengaja memilih dan menyeleksi orang-orang yang datang dalam Musdus.

“Saya takut bicara di depan hadirin, saya kuatir kalau mengucapkan sesuatu yang salah. Saya orang kecil, tidak tahu apa-apa tentang pembangunan. Saya juga tidak bertanya, toh tidak akan dibantu.”
(Perempuan dari kelompok marginal di Sumatra Barat)

Partisipasi kelompok marginal dan bahkan kelompok mayoritas menurun ketika proses PNPM-Perdesaan naik ke tahapan selanjutnya. Perwakilan untuk hadir pada tahapan-tahapan yang lebih tinggi di dalam PNPM-Perdesaan umumnya berasal dari kelompok aktivis, karena mereka dipandang lebih dapat berargumen dalam mempertahankan proposal. Tabel 3.1 menunjukkan penurunan partisipasi kelompok marginal dan kelompok mayoritas.

Table 3.1 Menurunnya Partisipasi

Tahapan	Kondisi di Wilayah Studi
Diseminasi dan Undangan	<p>Sumatra Barat: Informasi pada umumnya mudah didapat dan kelompok mayoritas mendapatkan undangan. Di sebuah desa, KPMD menyebarkan undangan bahkan sampai ke daerah-daerah terpencil.</p> <p>Jawa Barat: Diseminasi informasi terbatas pada kelompok elit dan aktivis, kecuali di desa Cng.</p> <p>Kalimantan Barat: Penduduk tinggal tersebar, bahkan dalam desa yang sama, dan informasi terbatas pada kelompok elit dan penduduk yang tinggal dekat dengan pusat desa.</p> <p>Sulawesi Selatan: Informasi pada umumnya tersebar dengan baik, kelompok mayoritas mendapatkan informasi tentang PNPM-Perdesaan dan jadwal musyawarah.</p> <p>Nusa Tenggara: Informasi tidak tersebar dengan baik kecuali pada sedikit kasus (seperti di desa Hindu-Muslim Bip). Sistem banjar dalam masyarakat Hindu membantu tersebarnya informasi bahkan sampai pada kelompok marjinal.</p> <p>Papua: Di desa-desa di mana kekuatan antar suku relative seimbang, informasi tersebar dengan baik. Di desa-desa di mana terdapat dominasi dari sebuah suku, informasi hanya tersebar pada suku dominan. In villages where power between clans is relatively equal, information is well distributed.</p>
Kehadiran pada Musdus	<p>Sumatra Barat: Musdus dihadiri banyak orang, tetapi kehadiran lebih rendah pada dusun-dusun yang telah mengetahui bahwa mereka tidak akan menang pada tahun tersebut. Ketertarikan untuk datang terutama pada calon-calon anggota SPP.</p> <p>Jawa Barat: Kehadiran kelompok marjinal dan rentan pada beberapa dusun lebih baik dibandingkan dengan dusun lain.</p> <p>Kalimantan Barat: Kehadiran kelompok marjinal dan rentan pada beberapa dusun lebih baik dibandingkan dengan dusun lain.</p> <p>Sulawesi Selatan: Musdus biasanya dihadiri banyak orang.</p> <p>Nusa Tenggara Barat: Musdus dihadiri banyak orang, tetapi kehadiran lebih rendah pada dusun-dusun yang telah mengetahui bahwa mereka tidak akan menang pada tahun tersebut.</p> <p>Papua: Di desa-desa dengan kekuatan berimbang, kehadiran tinggi. Tetapi di desa di mana kekuatan terpusat pada satu suku tertentu, hanya kelompok elit dari suku tersebut yang datang.</p>
Kehadiran dalam proses selanjutnya (MD, MAD)	<p>Di semua daerah: Musyawarah pada tahapan yang lebih tinggi (MD, MAD) hanya dihadiri oleh perwakilan dusun dan desa.</p>



Foto oleh Akatiga

*“PNPM-Perdesaan ini hasilnya riil di masyarakat, sementara Musrenbang tidak lebih hanya mimpi”
(Seorang penduduk desa di Nusa Tenggara Barat)*

Pada awalnya, PNPM-Perdesaan dilihat sebagai pendekatan baru dan direspon secara positif oleh masyarakat, tetapi kemudian berubah menjadi proses pengambilan keputusan seperti biasanya. Pada awal tahun 2003, PNPM-Perdesaan (atau disebut PPK pada saat itu) dilihat sebagai pendekatan baru dalam pembangunan desa dan direspon secara positif oleh masyarakat desa Seo, Nusa Tenggara Barat. Sebelum adanya PPK, Seo tidak pernah mendapatkan dana pembangunan. Adanya proses musyawarah dan kejelasan dana yang disediakan PPK menarik minat masyarakat untuk berpartisipasi dalam musyawarah, yang pada akhirnya menghasilkan sejumlah pembangunan jalan dan jembatan yang membuka akses desa tersebut. Namun proposal mereka kalah pada kompetisi di tahun 2005-2008. Menyikapi kekalahan ini, kelompok pamong dan aktivis membangun strategi untuk memenangkan kembali kompetisi tersebut pada tahun berikutnya. Bersama dengan kelompok pamong dan aktivis dari desa lain dalam kecamatan yang sama, mereka membuat kesepakatan untuk melakukan penggiliran (rotasi) dana PNPM-Perdesaan, sehingga proposal tidak dipilih berdasarkan prioritas atau ranking (seperti seharusnya) tetapi berdasarkan kesepakatan. Uang juga digunakan untuk membangun kesepakatan—kelompok pamong dan aktivis setiap desa mengharapkan imbalan uang dari aktivis/pamong dari desa lain untuk suara mereka.

Temuan ini mengilustrasikan bahwa PNPM-Perdesaan berubah menjadi sekedar permainan politik lain bagi kelompok pamong dan aktivis, tidak hanya di dalam desa yang sama tetapi juga antar desa, untuk menjamin bahwa desa akan mendapatkan dana pada tahun tertentu untuk pembangunan. Dengan kehadiran hanya pada tahapan Musdus, kelompok marjinal dan mayoritas tidak mempunyai kapasitas, pengetahuan, dan waktu untuk mengikuti keseluruhan tahapan PNPM-Perdesaan sampai ke tahapan MAD. Kelompok ini juga tidak dapat melihat manfaat

langsung dari keseluruhan tahapan tersebut bagi mereka, sehingga mengurangi minat untuk berpartisipasi. Contoh ini juga dapat dilihat di Sumatra Barat, di mana kehadiran tinggi ketika ada jaminan bahwa yang hadir akan menjadi anggota SPP.

Demokrasi yang tidak berakar menguntungkan pamong. Kelompok pamong dan aktivis mempunyai pengetahuan yang lebih tentang keseluruhan proses dan lebih mampu untuk ‘memodifikasi’ atau ‘memanipulasi’ proses tersebut untuk kepentingan mereka (atau setidaknya, untuk kepentingan desa mereka). Bagi masyarakat desa pada umumnya, kelompok pamong dan aktivis berda pada garis terdepan untuk informasi pembangunan, baik dari pemerintah maupun dari pihak lain. Mereka dipandang mampu untuk berbicara dan berurusan dengan pengelola program pembangunan, mengerti tentang mekanisme program, dan peraturan untuk memenangkan proposal. Bagi pengelola program, kelompok pamong dan aktivis adalah kelompok yang sah (*legitimate*) untuk berurusan dengan masyarakat dan ‘menerjemahkan’ bahasa pembangunan ke dalam kegiatan desa dan bahasa ‘masyarakat’. Kelompok pamong dan aktivis juga memiliki sumber daya (dana, kapasitas, dan waktu—semua yang tidak dimiliki oleh kelompok marjinal) untuk mengikuti keseluruhan proses pembangunan. Mereka juga memiliki kemampuan untuk mencari jalan tengah dari kepentingan yang berbeda dan mendorong kesepakatan, meskipun kesepakatan tersebut mungkin bukan merupakan solusi yang paling efektif bagi desa. Pamong juga paling mendapatkan manfaat dari PNPM-Perdesaan, meskipun tidak selalu melalui korupsi atau manipulasi. Dengan memimpin keseluruhan proses, pamong akan memperoleh pengakuan politik dan sosial, yang pada akhirnya akan memberikan perbaikan pendapatan. Di satu desa di Sumatra Barat, misalnya, seorang aktivis desa terlibat dalam proses pemekaran desa dan pada saat yang sama, berusaha keras agar desanya mendapatkan dana PNPM-Perdesaan. Masyarakat desa melihatnya sebagai ‘pahlawan’. Secara perlahan, aktivis ini dipandang sebagai bagian dari pemimpin adat, dan ketika desa tersebut memenangkan PNPM-Perdesaan, dia mendapatkan bagiannya dalam PNPM-Perdesaan sebagai fasilitator pembangunan. Di salah satu desa di Papua, masyarakat setuju bahwa rumah fasilitator menjadi prioritas pertama untuk perbaikan MCK.

Kelompok pamong dan aktivis memperoleh legitimasi untuk menjalankan proyek ketika proses pembuatan keputusan menjadi sesuatu yang rutin. PNPM-Perdesaan didesain untuk meningkatkan partisipasi, tetapi prosesnya yang panjang dan bertingkat (dari Musdus sampai MAD) dan proses kompetisi di tingkat kecamatan sering memunculkan pesimisme dari kelompok mayoritas dan marjinal bahwa mereka dapat datang dan mewakili dirinya sendiri di dalam MAD. Bagi kelompok ini, lebih aman jika kelompok pamong dan aktivis yang datang dan mewakili kelompok marjinal dan mayoritas dalam musyawarah karena pamong dan aktivis mempunyai pengetahuan dan ketrampilan lebih dalam proyek pembangunan, termasuk ketrampilan bernegosiasi dan advokasi. Di satu desa di Nusa Tenggara Barat, misalnya, tingkat partisipasi tinggi pada putaran pertama dan kedua dari PNPM-Perdesaan, tetapi menurun pada tahun-tahun berikutnya. Pamong dan aktivis membangun skenario dan keputusan untuk proyek. Masyarakat beranggapan bahwa semua proyek infrastruktur pada dasarnya akan memberikan manfaat, sehingga mereka cenderung membiarkan kelompok pamong dan aktivis mengambil keputusan tentang proyek infrastruktur di desa.

*“Baa lo ka hadir kalau pariuk nasi masih tertelungkup?”
(Bagaimana bisa hadir kalau pariuk nasi masih tertelungkup? – Seorang penduduk desa di Sumatera Barat)*

Kelompok marjinal memiliki hambatan yang lebih besar untuk berpartisipasi dibandingkan dengan kelompok mayoritas. Berbagai factor yang disebut di atas menciptakan hambatan berpartisipasi bagi kelompok marjinal. Faktor tersebut ditambah dengan kelemahan dalam kelompok marjinal sendiri. Sebagai misal, di Kalimantan Barat, kelompok marjinal kebanyakan hidup di daerah terpencil dan memiliki keterbatasan akses untuk datang ke kantor desa. Biaya untuk menghadiri pertemuan desa dapat melebihi pendapatan mereka. Di Jawa Barat, kelompok marjinal bekerja serabutan dan waktu mereka habis untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Di sejumlah daerah, kelompok marjinal juga tergantung pada pamong untuk mendapatkan layanan pemerintah gratis (seperti Kartu Miskin untuk akses layanan kesehatan) dan tergantung pada kelompok kaya dan kelompok aktivis untuk mendapatkan pekerjaan (lihat Kotak 3.1 sebagai contoh). Dengan hambatan yang besar ini, dibutuhkan upaya khusus untuk menjamin partisipasi kelompok marjinal.

Kotak 3.1 Ketergantungan yang Menerus dari Kelompok Marjinal ke Kelompok Aktivis

J adalah janda dengan empat anak yang tinggal di Jat, Kalimantan Barat. Suaminya meninggal 7 tahun yang lalu, dan meninggalkan mereka dalam keadaan miskin. Keluarga J mendapatkan makanan dari ladang dan kebun di sekitar rumah mereka. Kadang-kadang, jika J memiliki uang, mereka akan membeli makanan dari warung. J diundang oleh S, pengeola SPP di Jat, untuk bergabung dalam kelompok SPP. S sendiri bukan termasuk orang kaya, tetapi salah satu kerabatnya, Su, memiliki usaha produksi kopra dan penggilingan beras.

Dalam pertemuan SPP J tidak pernah bicara terlalu banyak, dan dia hanya mengambil pinjaman dalam jumlah kecil. Kepentingan dan kebutuhannya disalurkan melalui S. Dari S, J sering mendapatkan pekerjaan membant S dan Su.

Secara teoritis, PNPM-Perdesaan seharusnya dapat mengurangi kesenjangan antara orang-orang seperti J dan orang seperti Su, tetapi hal ini tidak terjadi. Orang yang sangat miskin seperti J sangat tergantung pada hubungannya dengan orang seperti Su, mereka akan mendapatkan pekerjaan dan bantuan jika mereka menjaga hubungan baik dengan orang seperti Su. Orang seperti J akan mengikuti nasihat orang-orang seperti Su dan S dalam hal apapun. Mereka tidak akan berani mengemukakan pendapatnya karena kuatir akan merusak hubungan mereka dengan orang-orang seperti S dan Su. Orang-orang seperti J membutuhkan institusi yang dapat membantu menurunkan kerentanan mereka dan membantu menciptakan lebih banyak lapangan pekerjaan, sehingga tidak terus menerus tergantung pada orang seperti S dan Su.

Partisipasi kelompok marjinal dapat ditingkatkan ketika terdapat fasilitasi khusus yang fokus pada kelompok ini dan ketika terdapat institusi desa. Program PEKKA (Perempuan Kepala Keluarga) memberikan ilustrasi bagaimana intervensi kelompok pamong dan aktivis dapat dibatasi. Program ini menetapkan perempuan miskin yang berperan sebagai kepala keluarga. Empat elemen dari pemberdayaan di dalam program ini meliputi membangun kesadaran kritis pada hak perempuan sebagai warga negara, perempuan, dan umat manusia; pengembangan kapasitas untuk pemecahan masalah; pengembangan organisasi dan jaringan; serta advokasi. Saat ini PEKKA meliputi 8 provinsi di Indonesia (PEKKA, 2010). Proyek ini menetapkan secara jelas



Foto oleh Akatiga

bahwa taragetnya adalah rumah tangga miskin yang dikepalai perempuan. Dengan menetapkan target yang jelas, akan sulit bagi kelompok pamong dan aktivis untuk dapat menyatakan diri mereka sebagai kelompok 'miskin' dan seharusnya mendapatkan manfaat dari PNPM-Perdesaan.⁶ **Institusi desa yang kuat dan pro orang miskin juga dapat membantu partisipasi kelompok marjinal.** Di Cng, Jawa Barat, terdapat pesantren dan kelompok simpan pinjam perempuan yang menjadi alat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat marjinal dalam PNPM-Perdesaan. Seperti terlihat pada Bab 2, di Cng, proposal dari kelompok marjinal menang pada tingkat MAD, dan terdapat kehadiran kelompok marjinal yang cukup berarti bahkan pada tahapan MAD. Di Bip, Nusa Tenggara Barat, sistem banjar pada masyarakat Hindu menjamin partisipasi bagi seluruh anggota banjar, termasuk kelompok marjinal, dalam musyawarah banjar.

Fasilitasi yang baik dapat mengurangi intervensi kelompok elit. Hal ini dapat dilihat pada kasus Cng (Jawa Barat) dan Bip (Nusa Tenggara Barat). KPMD di desa Cng memiliki kemampuan komunikasi dan hubungan antar personal yang baik, serta memiliki pengetahuan tentang kelompok sosial-ekonomi di Cng. Dengan pengetahuan dan kemampuan tersebut, KPMD dapat membujuk pemimpin desa dalam musyawarah PNPM-Perdesaan. Dengan pendekatan personal, KPMD di Cng dapat mengundang kelompok marjinal untuk hadir dalam Musdus dan MDP.

Terdapat pula kasus di luar penelitian ini yang menunjukkan bagaimana kepentingan kelompok elit dapat dibangun untuk memfasilitasi kelompok miskin. Di Kebumen, misalnya, sebuah LSM lokal berhasil mendorong sejumlah Kades untuk melibatkan kelompok marjinal dalam pembangunan. Kepala Desa yang baik dan berhasil memajukan kepentingan kelompok miskin 'dipromosikan' sebagai contoh baik dari kepala desa. Mereka kemudian menjadi narasumber bagi desa-desa

⁶ Wawancara dengan Ela Hasanah dari PEKKA, Oktober 2009.

lain dan program pengentasan kemiskinan yang lain, dan sering diundang pada pertemuan di tingkat kabupaten, termasuk dengan Bupati. Sementara kepala desa yang benar-benar korup akan dilaporkan kepada polisi.⁷

Dalam jangka panjang, relevansi PNPM-Perdesaan untuk kelompok miskin tergantung pada kemampuannya untuk menyediakan lebih banyak manfaat ekonomi bagi kelompok sasaran. Kelompok marjinal akan dapat melihat bahwa PNPM-Perdesaan relevan bagi mereka begitu PNPM-Perdesaan dapat membantu perbaikan ekonomi atau menyediakan infrastruktur yang betul-betul bermanfaat bagi mereka. Saat ini terdapat kesenjangan antara kondisi ekonomi kelompok marjinal dan perbaikan ekonomi secara nyata. Dibutuhkan sejumlah langkah dan strategi untuk betul-betul meningkatkan pendapatan kelompok miskin, mulai dari hanya bekerja serabutan atau mengumpulkan kayu di hutan sampai ke peningkatan pendapatan secara nyata, dari penyediaan kredit kecil ke peningkatan ekonomi desa sampai 15% - seperti yang diharapkan dalam desain PNPM-Perdesaan.

Penelitian ini menemukan perbedaan dampak dari program yang menyediakan bantuan dengan asistensi yang baik di Nusa Tenggara. PNPM-Perdesaan SADI di Bip, Nusa Tenggara Barat, masyarakat memilih membeli mesin untuk memproses jagung menjadi keripik jagung, tetapi bantuan mesin ini dibelikan tanpa studi pendahuulan tentang jenis jagung di daerah tersebut. Setelah dibelikan, ditemukan bahwa mesin tersebut tidak cukup kuat untuk memproses jagung lokal, dan pada saat yang sama, biaya perawatan mesin dianggap terlalu mahal bagi kelompok miskin, tetapi investasi ini juga tidak menguntungkan bagi kelompok menengah dan kaya di desa tersebut. Akhirnya mesin tersebut terbelengkalai di rumah salah satu penduduk desa.

Tetapi di Nusa Tenggara Barat dan Sulawesi Selatan, terdapat contoh keberhasilan dari investasi pihak swasta yang mengenalkan teknologi baru dalam produksi rumput laut. Bersamaan dengan teknologi, masyarakat juga belajar mengenali jenis-jenis rumput laut untuk lingkungan tertentu, bagaimana mengelola arus uang, dan investasi. Mereka juga belajar untuk melakukan proses kendali mutu yang pada gilirannya akan menjamin pembelian produk rumput laut mereka (Sulistyo, 2004).

Partisipasi juga dapat diperbaiki ketika proses tersebut dapat meningkatkan dinamika lingkungan sosial. Pengalaman dari PEKKA dan awal program UPP di Lombok Barat menunjukkan bahwa pendalaman partisipasi pada Musdus, MD, dan MAD menghasilkan keluaran yang lebih substansial lebih dari sekedar arena negosiasi proposal. Di Lombok Barat, terdapat mekanisme baru dalam pemilihan Kades. Masyarakat pertama-tama membuat daftar orang yang mereka anggap dapat dipercaya dan mau menolong. Dari daftar ini, mereka memilih orang-orang yang bersedia dipilih sebagai kepala desa. Di Nusa Tenggara Timur, perempuan sekarang dapat memegang jabatan kepala desa. Pendekatan baru ini meningkatkan partisipasi karena masyarakat dapat melihat bahwa pilihan mereka betul-betul mempengaruhi keputusan akhir.

7 Wawancara dengan Yusuf Murtiono dari Formasi, sebuah kelompok masyarakat sipil di Kebumen yang bekerja untuk peningkatan partisipasi desa, Mei 2010.

3.2 Keterbatasan Teknis dalam Desain Proyek dan Sistem Pendukung

Problem struktural yang diakibatkan oleh kondisi sosial ekonomi desa dapat membatasi partisipasi dari kelompok marjinal dalam PNPM-Perdesaan. Tetapi di samping itu, terdapat keterbatasan dalam PNPM-Perdesaan untuk memperbaiki partisipasi.

Keterlambatan penyaluran dana, baik dana BLM maupun dana operasional, menciptakan modifikasi di lapangan untuk memperpendek proses. Dalam kondisi ini, tidak ada kapasitas dan waktu dari KPMD dan FK untuk memperdalam proses partisipasi. Di salah satu desa di Sumatra Barat, ditemukan bahwa beberapa tahapan musyawarah disatukan dalam satu kesempatan saja untuk mengejar keterlambatan dana. Tidak ada pertemuan terpisah (MKP) untuk perempuan. Sebagai gantinya, pada pertemuan yang sama, para laki-laki diminta untuk diam ketika kelompok perempuan mengajukan idenya. “Jalan pintas” ini berulang pada tahun berikutnya ketika dana sekali lagi terlambat turun.

PNPM-Perdesaan memiliki kapasitas yang cukup untuk menjalankan kegiatan, tetapi tidak punya kapasitas yang cukup untuk mengontrol kualitas. Selain itu, ada juga persoalan kurangnya input untuk memperbaiki desain agar PNPM-Perdesaan dapat secara konsisten memfokuskan diri pada kelompok marjinal dan untuk meningkatkan nilai proyek di desa.

Perluasan PNPM-Perdesaan dilakukan tanpa perbaikan kapasitas fasilitasi. Untuk adilnya, harus disebutkan bahwa para fasilitator PNPM-Perdesaan (dari KPMD ke TPK) adalah administrator yang baik. PNPM-Perdesaan telah memperbaiki kemampuan sejumlah anggota masyarakat dalam hal administrasi proyek. Tetapi secara umum terdapat kelemahan kapasitas dalam mendorong atau mengadvokasikan kepentingan kelompok marjinal. KPMD pada umumnya dapat mengidentifikasi kelompok miskin dan marjinal di desa mereka, tetapi pengetahuan ini tidak diikuti dengan upaya untuk melibatkan kelompok tersebut dalam tahapan PNPM-Perdesaan.

Terdapat kekurangan kandidat fasilitator yang berkualitas. Banyak dari FK yang baik dari program KDP sebelumnya telah mengalami peningkatan karir dalam proyek yang disponsori donor. FK yang baik pada umumnya telah mempunyai pengalaman sebelumnya dalam pelibatan masyarakat, dan pada tahap awal PPK, mereka datang dari kalangan aktivis LSM maupun kampus. Dengan perluasan PNPM-Perdesaan, terdapat penurunan standar untuk FK karena sulit menemukan kandidat FK dengan kualifikasi yang sama dengan PPK. Di wilayah studi ini, kebanyakan FK adalah lulusan baru dari universitas tanpa pengalaman sebelumnya dalam pelibatan komunitas, dan mereka cenderung inferior dibandingkan kelompok pamong dan aktivis.

Persyaratan administrasi dari PNPM-Perdesaan juga mengurangi kemampuan fasilitator untuk mendampingi kelompok marjinal. Kapasitas proyek untuk memonitori dan menjamin kualitas fasilitasi terbatas. Monitoring dan Evaluasi (M&E) hanya terbatas pada menjamin setiap tahapan PNPM-Perdesaan terlaksana, tanpa mengevaluasi kualitas tiap tahapan tersebut. Monitoring tersebut dilakukan oleh organisasi vertical, sementara cakupan wilayah PNPM-Perdesaan sendiri sangat luas.

Sistem Monitoring dan Evaluasi terbatas pada aspek administrasi. Monitoring terhadap FK dan KPMD dilakukan oleh konsultan di tingkat Kabupaten, dan monitoring ini terbatas pada aspek administrasi (yaitu melihat apakah semua tahapan PNPM-Perdesaan telah dilaksanakan). Tidak terdapat monitoring untuk melihat bagaimana proses telah fokus pada kelompok marjinal dan bagaimana semangat PNPM-Perdesaan untuk memberdayakan kelompok marjinal dapat dilaksanakan secara konsisten dalam seluruh proses PNPM-Perdesaan. Tidak pula terdapat monitoring tentang bagaimana aspek khusus dari marjinalisasi dapat ditangani atau bagaimana putaran PNPM-Perdesaan selanjutnya dapat memperdalam proses partisipasi. Tidak ada kapasitas keahlian yang terbangun dari monitoring substantif tersebut. Tidak terdapat pengumpulan pengetahuan dan jaringan yang dapat digunakan bagi desa untuk mendukung proyek dengan umpan balik yang berlanjut. Juga tidak terdapat mekanisme untuk mengintegrasikan umpan balik tersebut ke dalam sistem proyek.

Desain dari proyek tidak mengakomodasi tantangan-tantangan baru. Dengan perluasan proyek, sebenarnya terdapat kebutuhan untuk memodifikasi desain sehingga dapat fokus pada membantu kelompok miskin. PNPM-Perdesaan seharusnya memiliki jalur penting dan fokus pada pelibatan kelompok miskin dan marjinal dalam PNPM-Perdesaan. Peningkatan kapasitas fasilitator PNPM-Perdesaan merupakan isu penting, tetapi desain PNPM-Perdesaan sendiri juga harus dimodifikasi sehingga dapat menangani isu peningkatan nilai PNPM-Perdesaan dalam masyarakat serta mengubah perilaku pamong sehingga dapat memikirkan kepentingan kelompok marjinal.

Sistem pelaporan rumit dan menghabiskan waktu fasilitator. Fasilitator dari semua level bertugas untuk menuliskan dan mengkompilasikan semua kegiatan, dan pada saat yang sama, mereka juga diharapkan untuk menjadi fasilitator desa. Wawancara kami dengan FK, KPMD, dan Faskab menemukan bahwa secara umum mereka sepakat bahwa pelaporan menghabiskan waktu dan membuat mereka memiliki waktu yang lebih sedikit untuk melakukan kegiatan fasilitasi, apalagi ke kelompok marjinal. Format laporan dengan demikian sebaiknya disederhanakan dan hanya fokus pada aspek yang paling strategis dari pelaksanaan. Format ini sebaiknya dievaluasi dan umpan balik seharusnya dimasukkan ke dalam perbaikan desain proyek. Tanpa perbaikan sistem umpan balik dalam perbaikan proyek, laporan ini hanya akan berfungsi sebagai persyaratan administrasi saja.

Kotak 3.2 Beban administrasi dan Lemahnya Kapasitas FK

Di Cianjur, Jawa Barat, sebuah kecamatan dengan 18 desa ditangani oleh dua FK. Setiap desa menyelenggarakan 6 – 9 pertemuan, sehingga total jumlah pertemuan yang harus dihadiri FK adalah 108 pertemuan. Setiap desa memiliki KPMD dan TPK (terdapat 36 KPMD dan 18 TPK), dan FK harus melatih dan memonitor mereka. Dengan banyaknya laporan yang harus ditulis, kurangnya pengalaman, keterlambatan dalam penyaluran dana, tidak mengejutkan bahwa kinerja FK untuk memfasilitasi kelompok marjinal sangat terbatas. Untuk fasilitator junior, partisipasi sendiri merupakan konsep dan praktek yang baru bagi mereka. Hanya 5 sampai 6 FK di Kabupaten Cianjur yang memiliki pengalaman sebelumnya dalam hal pelibatan komunitas.



RUMAH TANGGA MISKIN

Foto oleh Juliana Wilson

Bab 4

Lebih Dari Sekedar Partisipasi Simbolik: Usulan Arah Masa Depan

Bab 2 memperlihatkan bahwa partisipasi kelompok marginal masih sangat terbatas. Pada umumnya kelompok ini tidak berpartisipasi jika kita menggunakan definisi partisipasi pada studi ini (lihat Bab 1). Kelompok ini lebih banyak terlibat –artinya bukan partisipasi, jika mengacu pada definisi dalam studi ini - sebagai tenaga kerja untuk konstruksi prasarana/sarana. (Sebetulnya PNPM-Perdesaan telah berhasil menciptakan kesempatan kerja dalam pekerjaan konstruksi bagi kelompok miskin pedesaan). Sering penduduk desa, termasuk kelompok miskin, menyisihkan sebagian tenaga mereka secara cuma-cuma sebagai bentuk sumbangan mereka untuk swadaya proyek, baik secara sukarela ataupun tanpa mereka ketahui, sehingga mengurangi manfaat yang betul-betul mereka terima.

Kelompok marginal tidak memiliki peran dalam pengambilan keputusan di luar lingkungan sekitarnya. Mereka mungkin datang di musdus atau MDP/MKP, tetapi jarang mengemukakan pendapat. Mereka memiliki informasi yang sangat terbatas yang memungkinkan mereka terlibat dalam diskusi-diskusi mengenai infrastruktur yang diusulkan. Terlebih, tidak ada atau kurang



Foto oleh Juliana Wilson

sekali fasilitasi untuk menguatkan dan mempersiapkan kelompok marjinal. Semakin tinggi jenjang musyawarah (MDP/MKP atau MAD), semakin kecil kemungkinan mereka berpartisipasi. Di banyak kasus, ketika (satu atau dua) dari mereka menjadi anggota SPP, mereka tidak tahu bahwa mereka akan memperoleh pinjaman sampai pada saat proposal diverifikasi. Ke'tersertaan' mereka sepertinya hanya sebuah symbol saja.

Bab 3 mengidentifikasi beberapa alasan utama rendahnya partisipasi kelompok marjinal. Ada beberapa alasan yang jelas, seperti terlalu miskin untuk memiliki waktu luang menghadiri musyawarah-musyawarah dan tidak mampu membayar ongkos transportasi, rasa minder dari kelompok marjinal –tidak lepas dari dominasi elit atau kelompok yang lebih kaya- dan memang dikecualikan (tidak ada informasi yang diberikan kepada mereka). Terdapat juga problem struktural yang berkaitan dengan struktur sosial yang tidak ditangani dengan baik oleh desain proyek, sebagai tambahan dari persoalan institusi dan teknis.

Sesuai dengan tujuan program untuk menguatkan (empowerment) kelompok marjinal, maka dominasi kelompok elit menjadi persoalan penting yang harus diatasi. Fasilitasi merupakan bagian dari desain PNPM-Perdesaan termasuk fasilitasi oleh aktor internal dan eksternal (Fasilitator Kecamatan atau FK dan Fasilitator desa atau KPMD). Fasilitator ini diharapkan mampu mengatasi dominasi kelompok elit lokal. Desain PNPM-Perdesaan juga mengasumsikan bahwa proses demokratis akan menghasilkan keputusan terbaik bagi komunitas. Tetapi, fasilitasi untuk tujuan penguatan bukan proses cepat yang yang bisa dilakukan dengan proses mekanis yang terus berulang setiap tahun. Fasilitasi membutuhkan waktu yang memungkinkan pendalaman kualitas partisipasi. Sebagian besar FK tidak memiliki keahlian (atau kesadaran) untuk melakukan fasilitasi bagi penguatan.

Sementara itu, di sisi teknis, pergantian FK yang cepat mengganggu kerja-kerja fasilitasi. Mereka lebih terdorong untuk melakukan kerja-kerja administrasi dan mendelegasikan proses fasilitasi kepada KPMD yang tidak terlatih (dengan baik) untuk menjadi fasilitator yang efektif. FK dan KPMD sangat baik dalam menjelaskan seluruh tahapan proses PNPM-Perdesaan sesuai PTO

(Petunjuk Teknis Operasional) tetapi memfasilitasi berbagai kelompok masyarakat dan mendorong suara kelompok marjinal bukan kekuatan mereka.

Fasilitasi yang lemah ini masih ditambah dengan persoalan institusi, terutama keterlambatan pencairan dana yang sering terjadi. Di lapangan, pelaksana melakukan penyesuaian-penyesuaian untuk mensiasati keterlambatan dana, dengan mengorbankan proses-proses partisipasi. Kapasitas institusi tidak mengikuti perkembangan cakupan skala PNPM-Perdesaan, dari 26 desa pada proyek uji coba (1997) menjadi 61.000 desa (tahun 2010). Proyek skala nasional ini tentunya membutuhkan sistem manajemen dan monitoring yang berbeda supaya efektif.

Mengingat kapasitas fasilitator dan proses panjang dari PNPM-Perdesaan, dari perencanaan menuju pelaksanaan, menambahkan satu atau dua musyawarah khusus bagi kelompok marjinal tidak akan efektif. Menghasilkan ribuan fasilitator yang kompeten juga membutuhkan waktu yang panjang dan tidak mungkin dilakukan. Pada umumnya program penguatan komunitas tidak dilakukan dalam skala besar karena membutuhkan fasilitasi yang intensif. Program skala besar biasanya memiliki fokus yang jelas dan tujuan yang lebih praktis sehingga cenderung 'mekanis'. Oleh karena itu, kami merekomendasikan untuk mendesain ulang program PNPM-Perdesaan yang berskala nasional untuk memfokuskan pada area tunggal yang menjadi kekuatan PNPM-Perdesaan. Dalam hal ini pembagian PNPM ke dalam PNPM Inti dan PNPM Penguatan (lihat Bab 1) yang telah dijalankan selama beberapa tahun terakhir, dapat menjadi jalan keluar untuk memfokuskan kembali tujuan program ini. PNPM Inti sebaiknya hanya memfokuskan pada area pembangunan infrastruktur yang menjadi kekuatan program ini sementara fasilitasi kelompok marjinal dan SPP dibangun secara bertahap dimulai dari uji coba di PNPM Penguatan. PNPM Penguatan bukanlah konsep yang baru. PNPM-Perdesaan telah mempunyai sejumlah program turunan yang memfokuskan diri pada isu atau kelompok tertentu yang butuh perhatian khusus. Terutama PEKKA membuktikan bahwa fasilitasi yang intensif kepada perempuan kepala keluarga (sebagai bagian dari kelompok marjinal) dapat meningkatkan posisi mereka di masyarakat dan meningkatkan penghidupan mereka. Rekomendasi yang lebih detail akan diuraikan di bawah ini.

4.1 Memilih Fokus Tunggal

Memaksimalkan kekuatan PNPM-Perdesaan dengan memfokuskan pada aspek terbaik dari PNPM-Perdesaan, yaitu aspek infrastruktur. Meskipun pembangunan infrastruktur PNPM-Perdesaan belum sepenuhnya bermanfaat bagi kelompok miskin, marjinal, dan rentan (dan mungkin tidak akan pernah betul-betul bermanfaat bagi kelompok ini), penelitian ini menemukan bahwa PNPM-Perdesaan dapat menyediakan sarana dan prasarana umum yang juga dapat dinikmati oleh kelompok marjinal dan rentan. Penduduk desa tidak bisa mendapatkan infrastruktur dari proyek lain atau dari mekanisme Musrenbang, sementara kebutuhan akan infrastruktur masih tinggi, bahkan di Jawa yang sering dianggap sebagai daerah yang paling berkembang. Partisipasi kelompok marjinal (dalam artian yang lebih luas) dalam sub proyek infrastruktur juga lebih tinggi dibandingkan dengan partisipasi kelompok ini dalam kegiatan kredit, meskipun masih terbatas pada keterlibatan sebagai tenaga kerja dalam pembangunan. Kualitas sapsras yang dibangun pada umumnya juga baik—dan kadang-kadang lebih baik—dan relatif lebih murah daripada infrastruktur yang dibangun oleh kontraktor lain, seperti yang ditunjukkan oleh studi-studi

sebelumnya mengenai KDP. Pembukaan akses yang lebih baik melalui pembangunan infrastruktur merupakan ciri khas PNPM-Perdesaan dan tidak kalah pentingnya dengan penyediaan kredit kecil bagi masyarakat. **Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan bahwa PNPM Inti difokuskan pada penyediaan infrastruktur bagi penduduk desa. Fokus tunggal ini akan mengurangi beban fasilitasi dan masih memberikan manfaat yang signifikan.** Kegiatan-kegiatan lain dalam PNPM selanjutnya dapat dilakukan secara selektif sebagai bagian dari PNPM Inti yang diperkuat dengan fasilitasi khusus (lihat sub bab 4.2 dan 4.3 di bawah ini).

Menyederhanakan mekanisme PNPM-Perdesaan tanpa mengorbankan partisipasi melalui pemungutan suara langsung. Studi ini menyimpulkan terjadinya dominasi kelompok elit dan aktivis dalam PNPM-Perdesaan (lihat Bab 2). Fasilitator kecamatan maupun KPMD tidak mendapatkan persiapan yang baik untuk dapat melakukan fasilitasi secara intensif yang memungkinkan kelompok marjinal dan rentan dapat berpartisipasi dalam tahapan yang lebih substantif, yaitu dalam pengambilan keputusan. Program skala besar seperti PNPM-Perdesaan yang mencakup hampir begitu banyak desa di Indonesia dan tergantung pada siklus anggaran tahunan tidak dapat melakukan proses fasilitasi yang intensif. Bahkan menemukan atau membangun ribuan fasilitator yang baik masih menjadi persoalan.⁸ Banyak penduduk desa yang bosan dengan proses yang sama dengan banyaknya musyawarah yang harus dihadiri. Proses berjenjang dari dusun ke tingkat kecamatan juga tidak memberikan kesempatan berpartisipasi, dan seringkali suara kelompok marjinal tereduksi. Program sebesar ini membutuhkan mekanisme yang lebih sederhana untuk mendorong partisipasi. **Penelitian ini merekomendasikan bahwa pemilihan usulan di tingkat desa dilakukan melalui mekanisme pemungutan suara langsung, dan bukan melalui proses musyawarah.** Mekanisme tersebut telah dicoba di beberapa desa PNPM-Perdesaan. Eksperimen ini menunjukkan bahwa pemilihan proposal melalui sistem pemungutan suara langsung menghasilkan usulan yang tidak jauh berbeda dengan usulan yang dihasilkan melalui proses musyawarah. Bahkan pemungutan suara langsung lebih memungkinkan proposal yang datang dari kelompok perempuan untuk terpilih. Tingkat kepuasan juga lebih besar pada kasus-kasus di mana proposal dipilih melalui pemungutan suara langsung (Olken, 2008).

Untuk mengurangi bias dari kampung/dusun dengan penduduk yang lebih besar, dilakukan pembobotan proposal. Sistem penilaian (*scoring*) yang sederhana dapat dilakukan dengan menggunakan dua kriteria, yaitu kriteria jumlah penduduk dan kriteria jarak dari usulan proyek dengan pusat desa. Proposal yang datang dari dusun/kampung dengan jumlah penduduk kecil dan usulan proyek yang berlokasi lebih jauh dari pusat desa mendapatkan bobot yang lebih besar.

8 Setelah berakhirnya penelitian lapangan, terjadi perubahan-perubahan substansial dalam manajemen PNPM-Perdesaan, terutama untuk mengurangi beban kerja fasilitator sehingga lebih waktu yang dapat digunakan untuk fasilitasi. Fasilitator hanya menuliskan laporan untuk Kabupaten. Mereka tidak perlu melatih KPMD digantikan oleh pelatih profesional. Usulan desa yang telah diverifikasi tetapi tidak dapat didanai secara otomatis akan didanai di tahun berikutnya. Perubahan yang lain juga mencakup metode pelatihan bagi fasilitator yang memungkinkan refleksi dan diskusi kelompok. Hasil dari perubahan ini belum diamati (Wawancara dengan Bapak Bito Wikantosa dari Sekretariat PNPM-Perdesaan, 29 April 2010).



Photo by Juliana Wilson

4.2 Perhatian Pada Kelompok Marjinal

Memfasilitasi pengorganisasian kelompok marjinal untuk menyuarakan kebutuhan mereka. Berdasarkan definisi, kelompok marjinal dan rentan adalah kelompok yang tidak mempunyai akses terhadap sumber daya, informasi, dan kepercayaan diri - sehingga membutuhkan dukungan khusus melalui PNPM Penguatan untuk menjamin suara mereka terdengar dengan baik dan tidak diasumsikan terwakili oleh elit. Studi ini menyimpulkan terbatasnya partisipasi kelompok marjinal. Sangat sedikit fasilitator (FK dan KPMD) yang menyadari pentingnya fasilitasi khusus bagi kelompok marjinal. Bahkan jika fasilitator menyadari hal ini, mereka kurang memiliki keahlian fasilitasi. Studi ini memandang pentingnya fasilitasi khusus bagi kelompok marjinal sehingga kelompok ini mampu berkompetisi dengan kelompok lainnya di masyarakat. Namun demikian, tidak seperti program turunan yang lain, **kami merekomendasikan untuk tidak memberikan dana khusus bagi kelompok marjinal dan rentan.** Kelompok ini tidak dimaksudkan untuk menjadi kelompok yang eksklusif atau “special”, yang mungkin akan menjauhkan mereka dari penduduk desa yang lain. **Sasaran utama dari fasilitasi khusus ini adalah untuk memperkuat kelompok ini agar dapat berpartisipasi secara lebih aktif dalam pengambilan keputusan di tingkat desa, baik PNPM-Perdesaan maupun SPP.** Secara khusus, untuk “menyamakan arena permainan”, fasilitasi diarahkan untuk membangun kemampuan kelompok marjinal dan rentan dalam berorganisasi, berjaringan, dan mendapatkan informasi. Jenis pemberdayaan semacam ini mungkin membutuhkan waktu selama satu tahun, dan akan memungkinkan kelompok marjinal dan rentan untuk menyuarakan kepentingannya dan menuntut respon atas suara yang diberikan. Anggota kelompok ini datang dari 10% penduduk termiskin di desa. Untuk tahapan pertama, kegiatan percontohan dapat dilakukan di sejumlah kecamatan yang telah menunjukkan adanya indikasi kapasitas dalam berorganisasi.

4.3 Simpan Pinjam yang Lebih Berkelanjutan

Fokus pada SPP di daerah yang berhasil dengan fasilitasi khusus. Secara umum, tidak ada kekurangan permintaan untuk kredit di daerah penelitian ini, tetapi hanya pada sedikit kasus

terdapat perbaikan penghidupan kelompok melalui pinjaman SPP. Temuan studi menunjukkan bahwa di kebanyakan tempat SPP tidak berjalan seperti yang diharapkan. Kebanyakan kelompok baru dibentuk sebelum adanya peluncuran SPP dan pembentukannya dilakukan untuk mendapatkan dana PNPM-Perdesaan. Kebanyakan anggota SPP, termasuk kelompok miskin yang dilibatkan dalam pembentukan sebagai salah satu persyaratan PNPM-Perdesaan, tidak mempunyai gagasan yang jelas mengenai kegiatan peningkatan pendapatan yang dapat mereka lakukan dengan pinjaman SPP. Usulan kegiatan mereka sering tidak dapat bertahan. Bahkan ketika mereka punya usaha, tidak ada kegiatan kelompok lainnya yang dapat memperkuat kelompok ini—sebagai peminjam—dan membantu anggota untuk memecahkan masalah yang mereka hadapi. Di sedikit kasus di mana SPP berjalan, SPP membantu kelompok marjinal dan rentan dalam memperbaiki penghidupan mereka, seperti pada kasus di Sulawesi Selatan di mana ketua kelompok sangat berdedikasi untuk membantu perempuan miskin di kampungnya. Meskipun demikian, pada umumnya terlihat bahwa SPP hanya merupakan ‘tambahan’ dari PNPM-Perdesaan: relatif hanya sedikit dukungan bagi kelompok SPP selain dari pembukuan, dan sering tidak berkelanjutan karena tingkat pembayaran masih rendah (lihat Bab 2). Kelompok kredit kecil dalam PNPM-Perdesaan juga membutuhkan fasilitasi khusus karena kebutuhan mereka berbeda dengan fasilitasi secara umum yang telah tersedia dalam PNPM-Perdesaan. Fasilitasi dibutuhkan untuk memperkuat kelompok perempuan dalam memecahkan persoalan yang mereka hadapi, termasuk persoalan-persoalan usaha. Perbedaan diperlukan pula untuk menangani kelompok yang terdiri dari usaha individu dan kelompok yang terdiri dari usaha kelompok. Jelas bahwa kebutuhan akan fasilitasi secara intensif seperti itu akan sulit dilakukan dalam skala besar. **Kami merekomendasikan untuk mengubah SPP menjadi bagian dari PNPM Penguatan, dan hanya diberikan pada daerah-daerah yang telah terbukti berhasil menjalankan aktivitas simpan pinjam bagi kelompok perempuan (terbukti dari tingkat pembayaran yang baik).**

4.4 Perbaikan Institusi dan Teknis

PNPM-Perdesaan bermula dari Program Pengembangan Kecamatan (PPK), proyek tiga tahun yang dimulai di awal krisis ekonomi akhir tahun 1990-an. Walaupun penyusunan desain PPK dilakukan sebelum krisis, penyesuaian desain dilakukan pada masa krisis. Pada waktu itu, tujuan utama PPK adalah menyalurkan dana langsung ke tingkat desa. Oleh karena itu terjadi pengembangan skala PPK dari 6 kecamatan uji coba di tahun 1997 menjadi lebih dari 500 kecamatan di tahun 1998. FK disyaratkan memiliki pengalaman fasilitasi selama beberapa tahun. Pada waktu itu, permintaan terhadap fasilitator komunitas tidak setinggi saat ini dan PPK mampu merekrut fasilitator-fasilitator berpengalaman yang berasal dari Ornop (Organisasi Non Pemerintah) yang bekerja di akar rumput. Saat ini PNPM-Perdesaan mencakup 61.000 desa di Indonesia yang tersebar di lebih dari 4.000 kecamatan. Dengan demikian, PNPM-Perdesaan membutuhkan lebih dari 10.000 FK (setengah di antaranya harus memiliki keahlian teknik sipil). Mau tidak mau, PNPM-Perdesaan harus menerima fasilitator dengan kualifikasi yang lebih rendah—banyak di antara mereka baru lulus perguruan tinggi dan tidak memiliki pengalaman fasilitasi. Hal ini mencerminkan terbatasnya kualitas sumber daya manusia yang secara natural mempengaruhi kinerja PNPM-Perdesaan. Terlebih lagi, setiap fasilitator yang kurang berpengalaman, harus melatih dan mensupervisi sekitar 10-20 fasilitator desa (KPMD). Hal ini semakin menurunkan kualitas partisipasi.

Pelatihan-pelatihan yang disediakan hanya memfokuskan materi pelatihan pada aspek mekanisme program dan penyusunan laporan (administrasi) daripada kemampuan fasilitasi dan sasaran utama untuk menjangkau kelompok miskin. Jika kemampuan fasilitasi ini diberikan, itu pun sangat singkat, kurang supervisi dan masukan kembali kepada KPMD. Sebagai contoh, banyak KPMD yang tidak dapat melakukan pemetaan sosial dengan baik. Bahkan jika mereka mampu mengidentifikasi kelompok miskin dan marjinal (KPMD berasal dari desa yang sama), tidak ada upaya khusus untuk melibatkan dan memberikan dukungan khusus bagi kelompok marjinal untuk terlibat dalam proses musyawarah di PNPM-Perdesaan. Hal ini terjadi hampir di semua lokasi penelitian. Sistem monitoring program dapat mengidentifikasi persoalan ini tetapi tidak ada masukan kembali kepada fasilitator yang dapat meningkatkan kualitas fasilitasi yang diberikan.

Persoalan penting lainnya adalah keterlambatan dana, baik dana operasional (dari Pemerintah Daerah) maupun dana hibah (dari Pemerintah Pusat). Akibatnya, terjadi penundaan tahapan/proses kerja di PNPM-Perdesaan, antusiasme masyarakat juga menurun dan fasilitator harus bekerja keras untuk membangkitkan motivasi mereka kembali. Lebih buruk lagi misalnya jika dana akan digunakan untuk penanaman, dan dana baru turun ketika masa tanam telah berakhir, dana tersebut akan digunakan untuk konsumsi. Tampaknya walaupun terjadi peningkatan skala proyek dan manfaat politiknya, tidak terjadi penyesuaian dan peningkatan kapasitas institusi untuk menyalurkan dana. Bahkan tidak ada inisiatif untuk menciptakan jalan keluarnya.

Saat ini program berskala besar PNPM-Perdesaan membutuhkan penanganan yang berbeda baik secara institusi maupun teknis. Di bawah ini adalah sejumlah usulan perbaikan dukungan teknis untuk memperbaiki proses PNPM-Perdesaan, dengan mengingat bahwa perbaikan ini tidak akan dapat secara signifikan mendorong partisipasi kelompok marjinal.

- **Pembentukan sekolah fasilitator.** Salah satu temuan yang paling konsisten dalam penelitian ini adalah kurangnya kesadaran dan ketrampilan fasilitasi dari FK dan KPMD, di mana kelemahan KPMD lebih merupakan akibat dari kelemahan FK. Sekolah fasilitator yang baru dibentuk sekarang merupakan langkah baik untuk meningkatkan dan memperbaiki pool sumber daya fasilitator yang berkualitas. Hasil inisiatif ini masih terlalu awal untuk dinilai apakah sekolah ini betul-betul dapat meningkatkan kompetensi fasilitator.
- **Pelatihan (*Training*) dan penambahan biaya operasional bagi KPMD dari UPK.** Jika kualifikasi FK, termasuk dalam pelatihan bagi KPMD, baik, maka KPMD juga akan mendapatkan pelatihan yang lebih baik. Meskipun demikian, training yang bagus saja tidak cukup. Dalam kasus KPMD, biaya operasional menjadi salah satu hambatan terbesar KPMD untuk mencapai seluruh kampung/dusun, khususnya di daerah terpencil yang umumnya merupakan lokasi terjauh. Bahkan ketika KPMD dimaksudkan sebagai aktivitas semi sukarela (dengan upah yang relatif rendah), sulit bagi kebanyakan KPMD untuk membayar biaya bensin (dan hanya sedikit dari KPMD yang memiliki motor) atau biaya transportasi lainnya. Biaya operasional ini dapat dibayar dari UPK Kecamatan.
- **Fokus pada isu partisipasi kunci untuk memonitor dan memberikan umpan balik.** Untuk program sebesar PNPM-Perdesaan, hampir tidak mungkin untuk memonitor keseluruhan aspek secara detail. Sejumlah prioritas diperlukan, terutama di area yang menjadi ketertarikan program. Area prioritas ini perlu dilaporkan secara lebih detail untuk mendapatkan informasi

yang cukup untuk memungkinkan Program dapat menggunakannya untuk perubahan yang diperlukan. Dalam kasus partisipasi misalnya, tidak cukup hanya melaporkan jumlah orang (laki-laki dan perempuan) yang datang, tetapi juga harus dilaporkan siapa yang bicara untuk mempengaruhi pengambilan keputusan. FK bertanggung jawab untuk memastikan bahwa kerja KPMD, termasuk dalam pelaporan, memenuhi standar. Lebih penting lagi, secara periodik fasilitator kabupaten harus melakukan pengecekan langsung (*spot check*) terhadap laporan yang telah dihasilkan (misalnya daftar hadir) oleh FK, dan melaporkan hasilnya. Laporan-laporan lapangan harus direspon untuk menunjukkan pentingnya laporan tersebut.

- **Menggunakan kelompok monitoring independen.** Monitoring regular sebaiknya dilengkapi oleh monitoring oleh kelompok individu, khususnya untuk menyediakan review secara kualitatif mengenai proses PNPM-Perdesaan. PNPM-Perdesaan sendiri telah meminta jasa dari organisasi non pemerintah di tingkat provinsi untuk melakukan hal ini selama beberapa tahun, tetapi kualitas laporannya bervariasi. PNPM-Perdesaan sebaiknya mereview organisasi-organisasi ini dan memilih satu atau dua kelompok yang terbaik untuk bekerja dengan sedikit kelompok lain untuk memperbaiki kualitas monitoring.
- **Kurangi keterlambatan penyaluran dana ke lapangan.** Keterlambatan penyaluran dana melibatkan kesiapan institusional yang melampaui PNPM-Perdesaan sendiri. Keterlambatan ini juga mengindikasikan adanya pandangan bahwa PNPM-Perdesaan selalu dilihat sebagai proyek, dan bukan program, sehingga dukungan institusional tidak disesuaikan untuk program jangka panjang. Meskipun demikian, keterlambatan dana telah mempengaruhi kualitas pelaksanaan program, sehingga diperlukan upaya serius untuk mengurangi keterlambatan tersebut.

Daftar Pustaka

- Agung, I., & Hull, T. (2002). *Study on the Economic Loan Scheme*. Diakses pada tanggal 7 September 2009, dari <http://www.ppk.or.id/downloads/Study%20on%20the%20Economic%20Loan%20Scheme.pdf>
- Decentralization Support Facility. (2007). *Gender Review and PNPM Strategy Formula*. Jakarta: Decentralization Support Facility.
- Gibson, C., & Woolcock, M. (2005, September). Empowerment and Local Level Conflict Mediation in Indonesia: A Comparative Analysis of Concepts, Measures, and Project Efficacy. *World Bank Policy Research Working Paper 3713*.
- McLaughlin, K., Satu, A., & Hoppe, M. (2007). *Kecamatan Development Program Qualitative Impact Evaluation*. Jakarta: The World Bank.
- Olken, B. (2008). Direct Democracy and Local Public Goods: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *NBER Working paper No. 14123*.
- PEKKA. (2010). *About Us: PEKKA*. Diakses pada tanggal 1 Juni 2010 dari Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga: www.pekka.or.id
- PNPM-Mandiri Perdesaan (2010). *Cara Kerja PPK/PNPM-Perdesaan*. Diakses pada tanggal 19 Juni 2010, dari PPK Website : <http://www.ppk.or.id/content.asp?pid=1&mid=116>
- Rietbergen McCracken, J., & Narayan, D. (1998). *Participation and social assessment: tools and technique*. Washington D.C: The World Bank.
- Sulistyo, M. (2004). *Coremap The World Bank Project Supervision Mission: Possibilities of Public Private Partnership on Seaweed*. Jakarta.
- The Oversight Team of PNPM. (n.a). *National Community Empowerment Program*. Diakses pada tanggal 19 Juni 2010 dari <http://www.pnpm-mandiri.org/elibrary/files/disk1/1/pnpm-pnpmmandir-25-2-informat-n.pdf>
- Voss, J. (2008). *PNPM-Rural Baseline Project*. Jakarta: The World Bank.
- World Bank . (2010, April). *Indonesia: local Community Participation is the Primary element to Alleviating Poverty in Rural Areas*. Diakses pada tanggal 19 Juni 2010 dari World Bank Website: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/INDONESIAEXTN/0,,contentMDK:22039058~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:226309,00.html>
- World Bank . (n.a.). *Spirit of Harmonization in PNPM-Mandiri RESPEK*. Diakses pada tanggal 19 Juni 2010, dari World Bank website: <http://go.worldbank.org/CM0EE1QL60>

