

STUDI KELOMPOK MASYARAKAT PNPM

LENI DHARMAWAN, INDRIANA NUGRAHENI DAN RATIH DEWAYANTI

TNP2K WORKING PAPER 10a - 2014
Juli 2014

TNP2K WORKING PAPER

STUDI KELOMPOK MASYARAKAT PNPM

LENI DHARMAWAN, INDRIANA NUGRAHENI DAN RATIH DEWAYANTI

TNP2K WORKING PAPER 10a – 2014

Juli 2014

Seri kertas kerja TNP2K menyajikan temuan-temuan dari pekerjaan yang sedang berjalan guna mendorong diskusi dan pertukaran ide-ide dalam bidang kemiskinan, perlindungan sosial, dan isu-isu pembangunan.

Temuan, penafsiran dan kesimpulan dalam laporan ini merupakan pandangan penulis dan bukan mencerminkan pandangan Pemerintah Indonesia maupun Pemerintah Australia.

Dukungan terhadap publikasi ini diberikan oleh Pemerintah Australia melalui Poverty Reduction Support Facility (PRSF).

Anda dipersilahkan untuk menyalin, menyebarkan dan mengirimkan karya ini untuk tujuan non komersial.

Saran kutipan : Dharmawan, Leni, Indriana Nugraheni dan Ratih Dewayanti. 2014. 'Studi Kelompok PNPM Mandiri', TNP2K Working Paper 10a - 2014. Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), Jakarta, Indonesia.

Untuk meminta salinan laporan ini atau keterangan lebih lanjut mengenai laporan ini silahkan hubungi TNP2K – Knowledge Management Unit (kmu@tnp2k.go.id). Laporan juga tersedia di website TNP2K (www.tnp2k.go.id).

TNP2K

Grand Kebon Sirih Lt.4,
Jl.Kebon Sirih Raya No.35,
Jakarta Pusat, 10110
Tel: +62 (0) 21 3912812
Fax: +62 (0) 21 3912513
www.tnp2k.go.id

STUDI KELOMPOK MASYARAKAT PNPM

Leni Dharmawan, Indriana Nugraheni dan Ratih Dewayanti¹

Juli 2014

ABSTRAK

Studi Kelompok Masyarakat PNPM di lokasi terbatas—empat perdesaan dan dua perkotaan—memperlihatkan program berkinerja baik, namun penularan prinsip-prinsip dan proses PNPM di luar program ini sangat terbatas. Ada pengakuan akan keahlian individu pelaku dalam mengelola proyek sehingga mereka dilibatkan dalam berbagai proyek lain tetapi pengaruh mereka terbatas karena masing-masing proyek memiliki aturan main sendiri dan cenderung membentuk kelompok-kelompok baru—tidak memanfaatkan yang sudah ada. Sebagai proyek, bagi pemerintah desa/kelurahan dan kecamatan tidak ada keharusan untuk mengikuti prinsip dan proses PNPM di luar PNPM. Fasilitasi tidak membangun kesadaran kolektif masyarakat untuk menuntut pemerintah desa/kelurahan melakukan hal yang sama, atau menyeimbangkan posisi warga kebanyakan relatif terhadap dominasi/kekuatan kelompok tertentu. Perlu ada integrasi kelompok-kelompok pelaku proyek ke dalam lembaga-lembaga desa yang reguler dan penyeimbangan kekuatan (*checks and balances*) untuk menghindari dominasi kelompok tertentu.

Kata kunci : PNPM Mandiri, penularan prinsip PNPM

¹ Leni Dharmawan, PNPM Support Facility (PSF) — Laporan ini dihasilkan saat penulis bekerja untuk Klaster 2, TNP2K: leni.dharmawan@gmail.com. Indriana Nugraheni, PNPM RLF - Finance & Private Sector Development (FPD) — The World Bank Indonesia — Laporan ini dihasilkan saat penulis bekerja untuk Klaster 2: indrianani@gmail.com. Ratih Dewayanti, The World Bank Indonesia – Laporan ini dihasilkan saat penulis bekerja untuk Klaster 2, TNP2K: ratih.dewayanti@gmail.com. Semua kesalahan yang ditimbulkan dalam laporan ini, sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis.

Daftar Isi

Ucapan Terima Kasih	viii
Daftar Singkatan	ix
Ringkasan Eksekutif.....	xii
1 Pengantar.....	1
Latar belakang.....	1
Tujuan	2
Lokasi studi	2
Kerangka pemikiran dan hipotesis.....	3
Pertanyaan kunci	4
Metodologi	5
Organisasi laporan	6
2 Kinerja Kelompok PNPM Perdesaan	7
Kelompok tingkat kecamatan.....	7
Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD)	7
Unit Pengelola Kegiatan (UPK)	13
Badan Pengawas UPK (BP-UPK).....	16
Kelompok tingkat desa: Tim pengelola kegiatan	18
Proses pembentukan.....	18
Peran dan kinerja	19
Interaksi dengan pihak lain di luar PNPM Perdesaan	20
Pihak pemerintah	20
Pihak non-pemerintah.....	24
3 Kinerja Kelompok PNPM Perkotaan.....	25
Konteks PNPM Perkotaan di lokasi studi.....	25
Pelaku PNPM Perkotaan	25
Proses pembentukan.....	26
Kinerja	27
Interaksi BKM/LKM dengan pihak di luar PNPM Perkotaan	32
Keterlibatan dalam program pemerintah lainnya	32
Interaksi dengan pemerintahan kelurahan dan pemerintah kabupaten/kota	33
Interaksi dengan pihak non-pemerintah	34
4 Faktor-faktor yang Memengaruhi Penularan Prinsip PNPM	35
Bersifat proyek dengan aturan main masing-masing.....	35
Terbatasnya kesempatan	36
Kepemimpinan.....	37
Peran fasilitator.....	38
Dukungan kabupaten/kota	39
5 Kesimpulan dan Implikasi	41
Kesimpulan	41
Implikasi.....	44
Referensi.....	46

Daftar Tabel

Tabel 1.1	Lokasi Penelitian	2
Tabel 1.2	Narasumber Penelitian	5
Tabel 2.1	Profil Singkat Pengurus BKAD	9
Tabel 2.2	Profil Singkat Pengurus UPK.....	14
Tabel 2.3	Tingkat Pengembalian SPP	16
Tabel 2.4	Profil Singkat BP-UPK	17
Tabel 3.1	Profil Singkat Anggota BKM/LKM.....	27

Daftar Kotak

Kotak 2.1	Kompromi dalam Pemilihan Pengurus BKAD	10
Kotak 2.2	Peran Aktif Pengurus BKAD, Sumber Air, Lombok Barat	11
Kotak 2.4	UPK Sebagai “Jantung PNPM”	15
Kotak 2.5	“Formula” Pemilihan TPK.....	19
Kotak 2.6	TPK “Dulu dan Sekarang” di Desa Berbakti, Donggala	20
Kotak 2.7	Interaksi Terbatas dalam PNPM Integrasi	21
Kotak 3.1	Penyediaan Sarana Air Bersih	29
Kotak 3.1	Penyediaan Sarana Air Bersih (<i>lanjutan</i>).....	30
Kotak 4.1	“Bagaimana Bisa Meniru PNPM?”	36
Kotak 4.2	Inspirasi dari PNPM, Kecamatan Ringinan, Klaten	37
Kotak 5.1	Beberapa Isu Spesifik PNPM Perdesaan.....	42

Ucapan Terima Kasih

Terima kasih kami haturkan kepada para informan kami di desa, kelurahan dan kecamatan yang menjadi lokasi studi ini. Studi ini tidak mungkin terlaksana tanpa bantuan mereka yang sudah bersedia berbagi pengalaman dan pandangan mereka terkait topik-topik dalam penelitian kami. Kami juga berterimakasih kepada Tim PNPM Perdesaan dan PNPM Perkotaan di tingkat kabupaten, provinsi dan nasional atas masukan dan bantuan yang diberikan kepada kami.

Terimakasih kami sampaikan kepada Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), terutama Kelompok Kerja Program Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Pemberdayaan Masyarakat, serta kepada PNPM Support Facility (PSF) atas dukungan dan arahan yang diberikan dalam keseluruhan pelaksanaan studi ini. Begitu juga dengan tim PNPM Perkotaan di Kantor Bank Dunia Jakarta yang memberikan masukan berharga pada penulisan laporan studi ini. Terima kasih kami sampaikan juga kepada Bimo Suhariyanto yang telah mengedit naskah laporan dan Purwa Rahmanto yang telah menyusun tata letak publikasi ini.

Kami juga menyampaikan penghargaan atas dukungan manajemen dan administrasi untuk pelaksanaan studi ini dari Poverty Reduction Support Facility (PRSF) yang dikelola oleh GRM International.

Daftar Singkatan

AD/ART	Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga
ADD	Alokasi Dana Desa
APBDesa	Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
BKAD	Badan Kerjasama Antar Desa
BKM	Badan Keswadayaan Masyarakat
BLM	Bantuan Langsung Masyarakat
BOK	Biaya Operasional Kelurahan
BPD	Badan Permusyawaratan Desa
BPMPDes	Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa
BP-UPK	Badan Pengawas Unit Pengelola Keuangan
Dirjen PMD	Direktur Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
Faskel	Fasilitator Kelurahan
FK	Fasilitator Kecamatan
FT	Fasilitator Teknik
Gapoktan	Gabungan Kelompok Tani
GSC	Generasi Sehat dan Cerdas
KPMD	Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa
KSM	Kelompok Swadaya Masyarakat
KUD	Koperasi Unit Desa
LKM	Lembaga Keswadayaan Masyarakat
LPJ	Laporan Pertanggungjawaban

LPM	Lembaga Pemberdayaan Masyarakat
MAD	Musyawarah antar Desa
MD	Musyawarah Desa
OMS	Organisasi Masyarakat Setempat
P2KP	Program Pengurangan Kemiskinan Perkotaan
P2SPP	Program Pembangunan Sistem Perencanaan Partisipatif
PAKET	Penanggulangan Kemiskinan Terpadu
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan
PISEW	Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah
PJM Pronangkis	Perencanaan Jangka Menengah Program Penanggulangan Kemiskinan
PL	Pendamping Lapangan; Pendamping Lokal
PLPBK	Pembangunan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas
PNPM	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
PNS	Pegawai Negeri Sipil
PPIP	Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan
PPK	Program Pengembangan Kecamatan
PTO	Petunjuk Teknis Operasional
PUAP	Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RTM	Rumah Tangga Miskin
RUU	Rancangan Undang-Undang
Satker	Satuan Kerja
SKPD	Satuan Kerja Pemerintah Daerah

SPP	Simpan Pinjam Perempuan
TKW	Tenaga Kerja Wanita
TPK	Tim Pengelola Kegiatan
TPM	Tim Pelati
UP	Unit Pelaksana
UPK	Unit Pelaksana Keuangan
UPL	Unit Pelaksana Lingkungan
UPS	Unit Pelaksana Sosial
UPK	Unit Pengelola Kegiatan
USRI	<i>Urban Sanitation and Rural Infrastructure</i>
UU	Undang-Undang

Ringkasan Eksekutif

Pengantar

Studi Kelompok Masyarakat PNPM merupakan sebuah *assessment* singkat terhadap kelompok-kelompok masyarakat pengelola PNPM—dalam hal ini dibatasi pada BKAD, UPK, BP-UPK dan TPK dalam PNPM Perdesaan dan BKM/LKM dalam PNPM Perkotaan. Tujuannya adalah untuk melihat contoh-contoh kelompok tersebut yang baik/berhasil menularkan prinsip dan proses PNPM (*spill-over*) pada ranah yang lebih luas, di luar PNPM sendiri, khususnya dalam kehidupan komunitas dan pemerintahan desa. Contoh-contoh ini diharapkan bisa menjadi masukan untuk agenda penguatan kelembagaan masyarakat dalam Peta Jalan PNPM, dan mudah-mudahan juga menjadi masukan bagi RUU Desa dan RUU Pemerintah Daerah yang pembahasannya sedang berlangsung.

Asumsi atau hipotesis yang dipakai dalam studi ini adalah: setelah menjalani PNPM selama beberapa tahun (ada repetisi), masyarakat sudah terbiasa dengan prinsip dan proses “*good governance*” dan mulai karenanya menularkan atau mempraktikkannya pada skala yang lebih luas dalam komunitasnya. Bahkan masyarakat bisa menuntut pemerintah desa/kelurahannya untuk menerapkan prinsip dan proses PNPM.

Lokasi studi sengaja dipilih yang relatif baik dalam melaksanakan program berdasarkan konsultasi dengan berbagai pihak di tingkat nasional. Empat lokasi PNPM Perdesaan dan dua lokasi PNPM Perkotaan dipilih.

Beberapa temuan penting

- **Di dalam program, kelompok masyarakat PNPM Perdesaan dan Perkotaan berkinerja baik, namun hampir tidak ada spill-over prinsip dan proses PNPM di luar PNPM, baik di tingkat desa maupun tingkat kecamatan.**
 - Ada pengakuan akan keahlian pelaku PNPM Perdesaan dan Perkotaan dalam mengelola proyek sehingga beberapa dari mereka dilibatkan secara individu dalam program lain. Namun pengaruh mereka terbatas karena program-program lain, termasuk yang memakai nama PNPM (kecuali beberapa, seperti PNPM Integrasi dan PNPM GSC) memiliki aturan main masing-masing yang tidak selalu sama dengan PNPM Perdesaan dan Perkotaan. Setiap program cenderung membentuk kelompok baru—tidak memanfaatkan yang sudah ada.
 - Dalam pandangan para pelaku PNPM, pemerintah desa, kelurahan dan kecamatan apa yang dilakukan oleh kelompok PNPM adalah kegiatan proyek yang berlaku hanya dalam PNPM. Interaksi, koordinasi, apalagi kerja sama, dengan program lain masih minim.
 - Bagi pemerintah desa dan kecamatan tidak ada sanksi kalau tidak mengikuti prinsip dan proses PNPM dalam mengelola dana/anggaran mereka, dan juga tidak ada insentif kalau mengikuti. Tidak ada peraturan yang mengharuskan.
 - Kalau pun mau, pemerintah desa, khususnya, tidak memiliki kesempatan untuk mempraktikkan prinsip dan proses PNPM karena hampir tidak ada dana yang mereka kelola sendiri. ADD hampir habis untuk operasional, sedangkan dana proyek yang datang dari Pemerintah pusat, provinsi dan/atau kabupaten biasanya dikelola langsung oleh pelaku proyek. Desa hanya menerima dan mengikuti aturan main yang sudah ditetapkan.

- **Pengalaman masyarakat mengikuti PNPM tidak menumbuhkan kesadaran kolektif untuk menuntut pemerintahnya (khususnya pemerintah desa) untuk melakukan hal yang sama, meskipun masyarakat merasakan manfaat PNPM.**
 - Kuatnya posisi kepala desa tidak diimbangi dengan kekuatan institusi lain sebagai alat kontrol (*checks and balances*). Kekuasaan terpusat pada kepala desa dan beberapa elit yang sering kali mendominasi kegiatan PNPM, walaupun dengan tujuan yang baik (*benevolent*). Pemusatan kekuasaan ini memperkecil ruang bagi masyarakat umum untuk menyuarakan pendapat, terutama pendapat yang berbeda dengan keinginan para elit tersebut.
 - Fasilitasi yang menjadi elemen penting dalam pemberdayaan ternyata tidak cukup memperkuat suara masyarakat dan mengatasi dominasi elit. Fasilitator Kecamatan lebih banyak mengurus administrasi proyek sementara KPMD biasanya tidak mampu mengatasi dominasi elit.
 - Khusus untuk PNPM Perkotaan, fasilitasi memang dirancang untuk membuka jaringan BKM/LKM untuk mengakses sumber daya di luar program, ketimbang untuk menerapkan dan menularkan prinsip-prinsip *good governance* di komunitas kelurahan.
- **Peran dan fungsi BKAD yang diharapkan menjadi perancang strategi kerja sama antar desa masih terbatas pada pelaksanaan PNPM Perdesaan.**
 - Sampai saat ini tidak ada kegiatan lain yang dilakukan BKAD selain untuk PNPM Perdesaan dan tidak tertangkap pemahaman di antara pelaku PNPM bahwa BKAD bisa berperan di luar PNPM Perdesaan, seperti yang terlihat di lokasi yang tidak lagi mendapatkan BLM PNPM Perdesaan.
 - Pemaknaan “kerjasama antar desa” berhenti pada pelaksanaan PNPM Perdesaan. Yang dilakukan BKAD biasanya memfasilitasi MAD dan menengahi konflik terutama terkait desa mana yang mendapat BLM. Kerja sama ini hanya karena rancangan program yang menyediakan alokasi BLM per kecamatan. Kegiatan yang dilakukan tetap per desa (tidak ada proyek/kegiatan antar desa di lokasi-lokasi studi).
 - Ada kerancuan siapa yang boleh/perlu duduk dalam BKAD sekarang—apakah hanya tiga (atau lebih) orang pengurus atau termasuk wakil dari setiap desa sebagai anggota. Hanya di satu lokasi (di Klaten) yang membedakan hal ini. Di lokasi lainnya BKAD yang muncul hanya pengurus, dan merekalah yang aktif.

Beberapa implikasi kebijakan

- **Memperluas jangkauan atau mengarusutamakan prinsip dan proses PNPM ke luar, khususnya pada program sejenis dan pengelolaan dana pembangunan di desa dan kecamatan.**
 - Ada peraturan yang mengikat dan pemantauan pelaksanaannya berdasarkan beberapa *key performance indicators* untuk prinsip yang mendasar.
 - Memberi kesempatan kepada pemerintah desa untuk mempraktikkan prinsip dan proses PNPM dalam pengelolaan dana. Dana PNPM terintegrasi dalam APBDes dan keseluruhan APBDes, termasuk ADD, dikelola dan dipantau dengan prinsip dan proses yang sama.
 - Ada sanksi dan insentif yang diterapkan untuk memastikan prinsip dan proses PNPM diikuti dalam pengelolaan APBDes.

- **Pengelolaan dana yang lebih besar perlu dibarengi dengan mekanisme kontrol (*checks and balances*) yang permanen (non-proyek).**
- **Ada fasilitasi untuk memediasi perbedaan kepentingan dan membangun kesadaran kolektif demi memberi ruang lebih besar bagi masyarakat dalam menghadapi dominasi elit desa— tidak dibatasi oleh siklus proyek.**
- **Mengkaji ulang kedudukan, peran dan fungsi BKAD, termasuk memberi kesempatan melakukan kerjasama antar desa sesuai dengan kebutuhan desa-desa anggotanya.**

1 Pengantar

Latar belakang

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri yang diluncurkan tahun 2006 diawali oleh Program Pengembangan Kecamatan pada (PPK) tahun 1998 dan Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) pada tahun 1999. Setelah berjalan selama lebih dari lima tahun, Pokja Pengendali PNPM membuat Peta Jalan untuk merumuskan strategi keberlanjutan program pemberdayaan masyarakat di Indonesia. Salah satu pilar utama dalam Peta Jalan ini adalah penguatan kelembagaan masyarakat dengan mengkapitalisasi kelompok-kelompok yang selama ini difasilitasi dan menjalankan prinsip-prinsip PNPM. Pada saat yang sama pembahasan RUU Desa dan RUU Pemerintahan Daerah sedang berlangsung. Sewajarnya agenda kerja Peta Jalan memanfaatkan kesempatan ini untuk ikut mewarnai UU Desa nantinya, terutama dalam memperkuat pengarusutamaan prinsip-prinsip *good governance*, yang menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam program pemberdayaan, yang dijalankan oleh kelompok-kelompok pelaku PNPM.

Dalam rangka memberikan masukan yang lebih spesifik tentang kekuatan dan penguatan kelompok ini, Studi Kelompok Masyarakat PNPM ini dilakukan. Studi ini merupakan penilaian (*assessment*) singkat terhadap kelompok-kelompok PNPM untuk melihat potensinya ke depan sebagai pendorong *good governance* dalam pengelolaan pembangunan yang memberdayakan masyarakat. Studi juga difokuskan untuk melihat dua program inti PNPM, yaitu PNPM Perdesaan dan PNPM Perkotaan dengan mempelajari **kelompok yang mengelola program**, dalam hal ini adalah Tim Pengelola Kegiatan (TPK) dan Tim Pemantau di tingkat desa, dan Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) dan Unit Pengelola Kegiatan (UPK) di tingkat kecamatan untuk PNPM Perdesaan, serta Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) di tingkat kelurahan untuk PNPM Perkotaan.

Saat ini ada dua pilihan yang sedang didiskusikan terkait dengan kelompok-kelompok PNPM, khususnya PNPM Perdesaan, di masa mendatang. Pertama, mengintegrasikan kelompok-kelompok ini ke dalam struktur pemerintah desa dengan membawa serta prinsip-prinsip *good governance* yang ada dalam PNPM. Misalnya, TPK ada di bawah Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD)¹ dan Tim Pemantau di bawah Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kedua, tetap mempertahankan kelompok-kelompok PNPM berada di luar struktur pemerintah desa seperti sekarang ini namun ada tambahan penguatan berupa status hukum, karena selama ini kelompok PNPM lebih banyak yang bersifat *ad hoc* (seperti panitia untuk suatu kegiatan tertentu). Di perkotaan agak berbeda karena pendirian BKM sudah diperkuat dengan akta notaris, namun tetap perlu dilihat potensi keberlanjutannya jika tidak ada dukungan PNPM, terutama dalam mengakses dana dan program yang dapat mendukung terlaksananya rencana pembangunan kelurahan, baik yang dibuat oleh BKM melalui Program Jangka Menengah (PJM) maupun musrenbang tingkat kelurahan.

Walaupun sudah ada studi dan evaluasi tentang kinerja PNPM,² namun pendalaman terhadap kelompok-kelompok ini dirasakan masih kurang sehingga studi ini dilakukan. Dengan berbagai isu yang muncul dalam studi sebelumnya, studi ini sengaja difokuskan pada kelompok-kelompok yang dianggap memiliki

¹ Di kelurahan di sebut Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK) yang merupakan Lembaga Kemasyarakatan yang menyusun rencana dan melaksanakan pembangunan.

² Beberapa di antaranya adalah evaluasi dampak PNPM Perdesaan (Voss, 2013 dan Syukri et al., 2010) dan studi kualitatif PNPM Perkotaan (Betke dan Ningsih, 2011).

kinerja baik berdasarkan informasi dari berbagai pihak, sehingga kelompok ini dapat dijadikan acuan untuk mempersiapkan apa yang diperlukan untuk mendorong kelompok lainnya berkinerja serupa, apakah kedua pilihan yang disebut di atas tadi bisa dilakukan, pada konteks apa, atau ada pilihan lain untuk menguatkan kelompok. Oleh karenanya, studi ini tidak dimaksudkan sebagai representasi seluruh kegiatan PNPM, tetapi untuk memperlihatkan contoh-contoh baik secara lebih spesifik.

Tujuan

Tujuan utama penilaian singkat ini adalah memberikan masukan bagi Peta Jalan PNPM, khususnya tentang “penguatan kelembagaan masyarakat” dengan mempelajari:

- Peran dan fungsi serta kinerja kelompok-kelompok PNPM ini dengan membandingkan antara peran dan fungsi yang seharusnya (berdasarkan Petunjuk Teknis Operasional atau PTO) dengan realita/kinerjanya,
- Interaksi kelompok-kelompok ini dengan pemerintah desa/kelurahan dan berbagai institusi desa/kelurahan di luar PNPM yang terkait dengan pembangunan, dan
- Faktor-faktor yang memengaruhi kinerja mereka, baik yang dari dalam desa/kelurahan sendiri (misalnya, kualitas pemimpin dan/atau lembaga yang ada) maupun dari luar (misalnya, dukungan PNPM, pemerintah supra desa/kelurahan/kecamatan dan aktor luar lainnya).

Lokasi studi

Lokasi yang sengaja dipilih adalah kecamatan dan desa/kelurahan di kabupaten berikut ini:

Tabel 1.1 Lokasi Penelitian

	Kelurahan/Desa, Kecamatan	Kabupaten/Kotamadya	Provinsi
PNPM Perkotaan	Sungai Intan	Banjar	Kalimantan Selatan
	Makaryo	Kota Semarang	Jawa Tengah
PNPM Perdesaan	Berbakti, Pantai Elok	Donggala	Sulawesi Tengah
	Kradenan, Ringinan	Klaten	Jawa Tengah
	Selayar, Sumber Air	Lombok Barat	Nusa Tenggara Barat
	Air Haji, Belingkan	Bangka	Bangka-Belitung

Catatan:

- Saat ini lokasi di Kabupaten Bangka, setelah terlibat selama dua tahun (2007-2009), tidak lagi mendapatkan BLM PNPM Perdesaan (pasca PNPM Perdesaan).
- Lokasi desa ditentukan, berdasarkan masukan dari konsultan/fasilitator PNPM dan pelaku lainnya di kecamatan, dengan mengutamakan desa-desa yang memiliki kinerja baik yang bisa memperlihatkan “kekuatan” kelompok-kelompok PNPM dalam mengatasi masalah menyangkut PNPM, interaksi dengan atau ”penerimaan” mereka oleh berbagai pihak, terutama masyarakat sendiri.

- Kelurahan di Kota Semarang dan di Kabupaten Banjar dipilih karena masuk dalam kategori “menuju madani”, yang dianggap memiliki kinerja kelembagaan cukup baik dalam hal pelaksanaan kegiatan PNPM Perkotaan maupun upaya untuk membangun kemitraan dengan pihak luar.
- Nama desa/kelurahan dan kecamatan disamarkan.

Kerangka pemikiran dan hipotesis

PNPM Mandiri, seperti namanya, bertujuan memberdayakan masyarakat menuju kemandirian sesuai potensinya, sekaligus mengurangi kemiskinan. Masyarakat diberdayakan dalam arti mereka berperan aktif ikut menentukan pembangunan komunitasnya sesuai aspirasi mereka. Mereka difasilitasi melalui pembentukan berbagai kelompok dan bertugas untuk menentukan dan memenuhi kebutuhannya dengan menggunakan dana hibah (Bantuan Langsung Masyarakat) dari Pemerintah. Seluruh proses kegiatan ini dijalankan dengan prinsip partisipasi, transparansi dan akuntabilitas, dengan asumsi ada kaitan kuat antara pemberdayaan dan pembangunan, bahwa pendekatan pemberdayaan akan memperkuat *good governance* yang pada gilirannya akan meningkatkan prospek pembangunan. Bila masyarakat dapat menyuarakan pandangan mereka dan menuntut akuntabilitas, kinerja pemerintah akan membaik (Narayan, 2002).

Dalam tatanan masyarakat dengan distribusi kekuatan status sosial/politik dan ekonomi yang tidak sama, fasilitasi menjadi penting untuk memastikan prinsip-prinsip PNPM bisa dilaksanakan. Fasilitasi bertujuan untuk mengarahkan proses kerja bersama antara berbagai pemangku kepentingan untuk mencapai suatu tujuan. Dalam hal PNPM, fasilitasi adalah untuk memastikan berbagai lapisan dan kelompok masyarakat terlibat—terutama yang lemah, miskin, dan/atau terpinggirkan yang memang mau diberdayakan—tahu apa yang menjadi hak/bagian mereka, dan setiap keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat dipertanggungjawabkan, tidak berdasarkan kepentingan yang sempit atau kepentingan kelompok-kelompok yang lebih kuat. Dengan demikian fasilitator program berperan juga sebagai alat kontrol.

Tanpa fasilitasi yang baik, hampir bisa dipastikan kelompok yang lebih lemah akan tetap bersifat sebagai penerima, tanpa memiliki suara untuk ikut menentukan atau mengambil keputusan (partisipasi)—salah satu prinsip dasar yang diusung PNPM Perdesaan. Bisa jadi dalam kelompok yang lebih kuat ada tokoh-tokoh yang disegani masyarakat karena mereka bekerja untuk kepentingan masyarakat banyak, bukan kepentingan pribadi. Ini adalah premis yang secara eksplisit dipakai PNPM Perkotaan dalam pembentukan Badan/Lembaga Keswadayaan Masyarakat—warga diminta mencari figur yang memiliki “nilai-nilai luhur”. Demikian juga PNPM Perdesaan yang walaupun tidak eksplisit menyatakan “nilai-nilai luhur” ini, kriteria pelaku (kecuali *ex officio*) yang diminta antara lain, jujur, bertanggung jawab, dikenal dan dapat diterima masyarakat, selain keahlian yang perlu mereka miliki (lihat Petunjuk Teknis Operasional). Namun ketergantungan (*reliance*) pada figur, apalagi hanya 1–2 orang dari kelompok kuat, rentan pada penyalahgunaan kekuasaan jika tidak ada kontrol yang memadai. Oleh karenanya alat kontrol diperlukan.

Pada tahap awal, fasilitator adalah salah satu alat kontrol dan mereka juga memiliki sistem kontrol berjenjang (para penyelia fasilitator). Secara bertahap sistem kontrol (*checks and balances*) yang ada di masyarakat harus dibangun melebihi lingkup program/proyek sehingga masyarakat bisa mengatur dan memberdayakan dirinya sendiri.

Dalam PNPM sistem ini dibangun dengan menerapkan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas. Harapannya dengan mengikuti PNPM dan menjalani prosesnya—sesuai prinsipnya—berkali-kali selama beberapa tahun, masyarakat dan pemerintah desa/kelurahan dan kecamatan (khusus PNPM Perdesaan yang lingkup kerjanya kecamatan) akan menerima dan mempraktikkan prinsip-prinsip ini sehingga berbagai kegiatan masyarakat di desa dan kelurahan akan berjalan mengikutinya. Kalau pun pemerintah tidak ikut menginternalisasi prinsip-prinsip ini, karena dalam desain PNPM saat ini pemerintah lebih berperan sebagai pembina, paling tidak pengalaman PNPM diharapkan dapat menumbuhkan tuntutan dalam masyarakat untuk “memaksa” pemerintahnya menerapkan prinsip-prinsip itu. Suara dan pantauan masyarakat serta kegiatan lainnya akan menjadi lebih kuat jika dilakukan melalui kelompok (*collective action*)—salah satu dasar mengapa kelompok juga menjadi elemen dalam PNPM dan Peta Jalan PNPM.

Dengan kerangka pemikiran ini ada beberapa hipotesis yang memandu studi kelompok masyarakat PNPM ini:

Setelah menjalankan PNPM beberapa tahun, paling tidak di lokasi-lokasi yang dianggap bagus oleh pengelola PNPM pusat dan provinsi, telah terjadi internalisasi prinsip dan proses PNPM di lingkup yang lebih luas di luar PNPM (*spill-over*).

- Kelompok pelaku PNPM aktif berperan di luar PNPM dan menerapkan prinsip dan proses PNPM.
- Pemerintah desa/kelurahan dan kecamatan merasakan baik/manfaat PNPM dan mengikuti prinsip dan proses PNPM dalam melaksanakan program-program pemerintah lainnya di wilayah mereka.
- Masyarakat desa/kelurahan merasakan baik/manfaat prinsip, proses dan fasilitasi PNPM sehingga menumbuhkan tuntutan kepada pemerintah desa/kelurahan untuk mengikutinya.

Pertanyaan kunci

Dengan kerangka pemikiran di atas, ada serangkaian pertanyaan kunci yang ditanyakan untuk menjawab tujuan studi.

1. Apa peran dan fungsi kelompok-kelompok PNPM (TPK, Tim Pemantau, UPK, BKAD dan BKM)? Bagaimana proses pembentukannya? Bagaimana kinerja mereka dibandingkan dengan fungsinya? Apakah ada perbedaan? Kalau ya, mengapa?
2. Apa peran dan fungsi kelompok-kelompok ini dalam komunitasnya (desa/kelurahan) terkait dengan pembangunan? Apakah mereka juga berperan di luar kegiatan PNPM? Apakah mereka bekerja bersama dengan kelompok/lembaga di luar PNPM (termasuk pemerintah desa) atau berjalan sendiri-sendiri? Mengapa?
3. Apakah kelompok PNPM bisa berperan dalam pembangunan berbasis komunitas di tingkat kecamatan/desa/kelurahan pasca 2014? Apa kendalanya, kalau ada? Apa dukungan yang diperlukan untuk membantu kelompok ini memainkan peran mereka?

Metodologi

Studi ini memakai metodologi kualitatif dengan wawancara mendalam, wawancara/diskusi kelompok serta observasi lapangan. Studi data sekunder juga dilakukan dengan mengkaji studi-studi yang pernah dilakukan sebelumnya, dan mengkaji data-data sekunder berupa laporan kegiatan, keuangan dan publikasi yang disusun oleh kelompok-kelompok PNPM di wilayah studi.

Wawancara mendalam per individu kunci merupakan teknik utama untuk memungkinkan peneliti menggali informasi yang sensitif, yang sulit dikemukakan di hadapan orang lain. Wawancara mendalam dengan seorang informan bisa dilakukan berkali-kali, tergantung dari informasi yang dibutuhkan, termasuk untuk klarifikasi dan konfirmasi.

Wawancara/diskusi kelompok dilakukan pada waktu awal masuk ke lokasi atau bertemu dengan kelompok untuk menangkap isu umum dengan cakupan yang lebih luas dan singkat. Dari wawancara kelompok ini peneliti mengidentifikasi informan yang perlu diwawancarai secara lebih mendalam.

Observasi atau pengamatan memungkinkan peneliti mendapatkan pemahaman tambahan atau informasi selain yang diucapkan, misalnya, bahasa tubuh para informan dan keadaan fisik lokasi studi.

Informan kunci yang diwawancarai adalah:

Tabel 1.2 Narasumber Penelitian

PNPM Perdesaan	PNPM Perkotaan*
TPK	BKM/LKM**
Tim Pemantau	Unit Pelaksana dan relawan
KPMD	Tim Fasilitator (termasuk Senior Facilitator)
Penerima manfaat: Warga & SPP	Penerima manfaat & KSM
Pemdes, BPD	Pemkel, LPM
Pelaku program lain yang sejenis	Pelaku program lain yang sejenis
BKAD	
UPK	
BP-UPK	
Pendamping Lokal	
Fasilitator	
Camat, PJOK, setrawan	PJOK dan Sekcam (Semarang)
Satker/Tim Koordinasi	Satker
Konsultan	Konsultan/Korkot/Askot

* PNPM Mandiri Perkotaan tidak membentuk tim di tingkat kecamatan. Basis kegiatan dilaksanakan dan dikelola langsung di tingkat kelurahan.

** Sejak menjadi PNPM Mandiri Perkotaan istilah BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat) yang dipakai dalam P2KP berganti menjadi LKM (Lembaga Keswadayaan Masyarakat) walaupun di lapangan istilah BKM masih tetap dipakai.

Organisasi laporan

Setelah Pengantar ini, pembahasan Bagian dua difokuskan pada kelompok masyarakat PNPM Perdesaan, terutama proses pembentukannya dan kinerjanya. Proses pembentukan melihat siapa (dengan berbagai atribut status sosial ekonominya) yang masuk dalam kelompok-kelompok ini dan bagaimana mereka bisa masuk—apakah ada dominasi kelompok tertentu. Kemudian bagaimana kinerja mereka dan interaksi mereka dengan pihak di luar PNPM Perdesaan—apakah ada penularan prinsip-prinsip dan proses PNPM sehingga apa yang telah dipraktikkan bersama PNPM bisa berlanjut. Bagian tiga khusus membahas isu yang sama dalam kelompok PNPM Perkotaan. Pembahasan ini sengaja dibuat terpisah mengingat perbedaan konteks dan karakteristik kedua program, walaupun keduanya memakai prinsip yang serupa. Bagian empat melihat faktor-faktor yang memengaruhi kinerja penularan prinsip ke luar PNPM serta potensi keberlanjutannya, kalau ada. Bagian terakhir berisi kesimpulan serta implikasi temuan studi ini.

2 Kinerja Kelompok PNPM Perdesaan

Ada dua aspek yang dilihat terkait dengan kinerja kelompok PNPM Perdesaan: kinerja mereka dalam pelaksanaan PNPM Perdesaan sendiri dan internalisasi prinsip-prinsip PNPM yang dipraktikkan dalam kegiatan serupa yang mereka - baik sebagai kelompok maupun individu - ikuti di luar PNPM Perdesaan. Kinerja ini dipengaruhi oleh proses pembentukan kelompok, bagaimana individu dipilih, dinamika pergantian pengurusnya, dan bagaimana para pelaku memahami peran dan fungsinya serta menerapkan dalam pelaksanaan kegiatan di dalam maupun di luar PNPM Perdesaan.

Di lokasi-lokasi studi, demi efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan program, proses-proses tersebut tidak lagi seperti ketika program ini baru masuk. Ada misalnya, penyederhanaan proses atau kompromi dalam pergantian pengurus. Arahan dari pihak-pihak yang dianggap tokoh atau memiliki peran dalam pemerintahan seperti kepala desa terjadi secara merata dalam proses, umumnya lebih untuk dapat mengontrol efisiensi dan efektivitas daripada untuk keuntungan pribadi (paling tidak dari sudut pandang para tokoh dan pejabat tersebut).³ Terbukti bahwa sebagai pelaksana, pada umumnya kelompok-kelompok di PNPM Perdesaan ini memang bekerja dengan baik, dalam arti bisa menyelesaikan kegiatan-kegiatan PNPM relatif tanpa masalah dan mendapat pengakuan dari pihak luar dengan penghargaan yang mereka terima dan manfaat yang dirasakan serta diterima masyarakat.

Kelompok PNPM Perdesaan yang menjadi fokus pembahasan dalam studi ini adalah kelompok di tingkat kecamatan yaitu BKAD, UPK, BP-UPK serta kelompok di tingkat desa yaitu TPK sebagai organisasi/kelompok pengelola dan yang ditujukan juga untuk melestarikan hasil-hasil program PNPM Perdesaan (PTO Penjelasan 11).

Kelompok tingkat kecamatan

Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD)

a. Proses pembentukan

Menurut PTO PNPM Mandiri Perdesaan, Penjelasan 5 dan 11, BKAD yang keberadaannya didukung oleh undang-undang dan peraturan pemerintah dibentuk melalui beberapa tahapan.⁴ Yang pertama adalah tahap sosialisasi pada Musyawarah Antar Desa (MAD) Sosialisasi yang menghasilkan kesepakatan dari wakil setiap desa untuk membentuk BKAD dengan asumsi mereka paham akan fungsi dan manfaat adanya BKAD. Selanjutnya hasil kesepakatan tersebut dibawa ke dalam Musyawarah Desa (MD) Sosialisasi yang salah satu keluarannya adalah keputusan desa untuk membentuk atau bergabung dalam BKAD yang dituangkan dalam suatu berita acara yang disetujui oleh BPD. Berita acara ini juga mencakup penunjukan wakil desa yang akan menjadi anggota BKAD. Tahap berikutnya adalah pembentukan BKAD dalam MAD Penetapan Usulan. Pembentukan BKAD yang dilakukan dalam

³ Lihat juga Woodhouse (2012). Penyempitan partisipasi dalam pengambilan keputusan oleh wakil warga yang didominasi elit membuka peluang penyalahgunaan untuk mendukung agenda mereka sendiri. Studi lain Syukri et al. (2010), juga mengindikasikan dominasi elit dalam pengambilan keputusan sementara warga lainnya, terutama perempuan, menjadi peserta pasif dalam rapat-rapat.

⁴ Lihat Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diikuti oleh peraturan di bawahnya: Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005 tentang Desa, Peraturan Pemerintah No. 73 tahun 2005 tentang Kelurahan, dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 414.2/1402 PMD tahun 2006 tentang Pelestarian dan Pengembangan Hasil-Hasil PPK.

MAD Penetapan Usulan dihadiri oleh perwakilan desa. Setiap desa mengirim minimal enam orang wakil termasuk kepala desa, anggota BPD, LPMD dan wakil rumah tangga miskin (RTM) di mana 40 persen dari delegasi ini harus terdiri dari perempuan.

Forum MAD adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam PNPM Perdesaan dan merupakan forum pengambilan keputusan dalam kegiatan perencanaan pembangunan kecamatan. BKAD bertugas melaksanakan amanat forum MAD. Forum juga memilih pengurus BKAD yang terdiri dari ketua, sekretaris dan bendahara serta fungsi-fungsi lainnya yang dibentuk berdasarkan kebutuhan dan kesepakatan musyawarah. Di forum inilah semua anggota berhak memilih, mengangkat dan memberhentikan pengurus BKAD dan pengurus lembaga pendukung lainnya seperti UPK dan BP-UPK. Selanjutnya disusunlah Anggaran Dasar (AD)/Anggaran Rumah Tangga (ART) BKAD dengan melibatkan peserta wakil-wakil desa tersebut.

Di lokasi studi, proses pembentukan BKAD seperti halnya proses di atas tidak pernah jelas diterangkan oleh para informan karena sebelum BKAD terbentuk sudah ada forum musyawarah antar desa dalam PPK yang mengawali PNPM. Banyak yang melihat pembentukan BKAD hanya merupakan perubahan nama dari wakil masyarakat yang berada pada forum menjadi BKAD yang diatur dengan AD/ART. **Yang biasanya diingat informan adalah pemilihan pengurus BKAD periode pertama serta periode selanjutnya yang sering kali hanya memilih atau menetapkan kembali pengurus yang lama (kecuali ada masalah seperti meninggal atau mengundurkan diri).**

Pengurus BKAD dapat terdiri dari ketua, bendahara dan sekretaris serta fungsi-fungsi lainnya yang dibentuk sesuai kesepakatan musyawarah. Tabel 2.1 berikut memperlihatkan profil pengurus BKAD di empat kecamatan lokasi studi. Profil ini memberikan gambaran tentang para pelaku yang menjalankan dan mengoordinasikan kegiatan PNPM Perdesaan di tingkat kecamatan dengan karakteristik yang berbeda namun masing-masing mampu membawa kecamatannya pada kinerja yang dicapai saat ini.

Selain di Bangka yang pengurusnya hanya terdiri dari satu orang, di tiga lokasi studi lainnya kepengurusan terdiri paling tidak tiga orang yang berperan sebagai ketua, sekretaris, bendahara. Di Klaten, ada tambahan dua orang pengurus yang memegang seksi ekonomi dan seksi sarana prasarana.

Dalam periode pertama, tiga lokasi tersebut melakukan pemungutan suara untuk memilih pengurus BKAD.

Namun selanjutnya berdasarkan pada kinerja serta pengalaman dari periode awal tersebut, pengurus tidak lagi dipilih melalui pemungutan suara tetapi ditetapkan atau dikompromikan meskipun tetap diusulkan dan disepakati dalam MAD, dengan pertimbangan untuk kelancaran pelaksanaan program (Kotak 2.1). Dari sini terlihat indikasi bahwa pentingnya melaksanakan proyek dengan efisien dan efektif menjadi lebih diutamakan daripada mempertahankan prinsip partisipasi dan transparansi yang semula dipegang dalam pemilihan pengurus BKAD. Ketokohan dan pengaruh dari pelaku-pelaku yang dominan di tingkat kecamatan lebih menjadi pegangan dalam pemilihan pengurus selanjutnya demi memperbaiki/mempertahankan kinerja pelaksanaan proyek.

Tabel 2.1 Profil Singkat Pengurus BKAD

Lokasi	Latar belakang pengurus	Catatan
Donggala	<p>Ketua: Mantan kepala desa, lulusan SMA, kontraktor, ketua Kelompok Tani dan Nelayan Andalan (KTNA) tingkat kabupaten, anggota TPM PNPM Integrasi.</p> <p>Sekretaris: Guru honorer SMA, anggota BPD</p> <p>Bendahara: Guru SD, anggota LPM desa.</p>	<p>Ketua menjabat sejak periode pertama (tahun 2007) melalui pemilihan dan periode selanjutnya ditetapkan oleh MAD.</p> <p>Sekretaris dan bendahara periode kedua diusulkan oleh Ketua BKAD dan disetujui oleh MAD setelah pengurus lama di periode pertama mengundurkan diri karena merasa tidak mendapat cukup insentif (penjelasan ketua BKAD)</p>
Klaten	<p>Ketua: (Mantan) kepala desa, dan ketua paguyuban kepala desa, pensiunan militer.</p> <p>Sekretaris: Kepala desa</p> <p>Pengurus lainnya: Mantan kepala desa (awalnya menjadi pengurus BKAD masih sebagai kepala desa), mantan kepala desa yang memiliki usaha, dan calon anggota legislatif.</p>	<p>Periode pertama (2008–2010), pengurus terdiri dari perangkat dan tokoh masyarakat (pengurus KUD, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Dinilai kurang kooperatif dan kurang kompak.</p> <p>Pengurus dan keanggotaan BKAD periode kedua diarahkan untuk dipegang oleh para kepala desa. Tiga kepala desa yang baru adalah perempuan, dua diantaranya menggantikan suaminya yang merupakan mantan kepala desa yang sudah terlibat dalam BKAD dan PNPM sebelumnya. Saat ini para kepala desa baru belum menjadi anggota BKAD, namun sudah dilibatkan dalam MAD dalam posisi sebagai kepala desa.</p>
Lombok Barat	<p>Ketua: Kontraktor, sarjana teknik sipil, ketua Ruang Belajar Masyarakat (RBM).</p> <p>Bendahara: Tokoh agama dan pemilik salah satu pesantren besar.</p>	<p>BKAD dibentuk tahun 2007. Pada Kepengurusan kedua disepakati bahwa pelaku PNPM kecamatan adalah non perangkat yang dianggap “lebih netral, punya banyak waktu dan komitmen”. Terbukti pengurus BKAD ini dapat mengalokasikan waktu setiap hari untuk berkantor di sekretariat PNPM dan terlibat dalam kegiatan PNPM di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten.</p>
Bangka	<p>Ketua: Pedagang ikan dan linmas desa (perlindungan masyarakat/keamanan).</p>	<p>Sejak awal dibentuk (tahun 2007), hanya ketua yang aktif meskipun ada sekretaris dan bendahara. Tidak ada pengurus lain lagi sejak tidak mendapatkan PNPM Perdesaan atau masuk masa pasca PNPM.</p>

Kotak 2.1 Kompromi dalam Pemilihan Pengurus BKAD

Di Kabupaten Klaten, pengurus BKAD terdiri dari 5 orang kepala desa. Keputusan agar semua pengurus berasal dari unsur kepala desa dikarenakan kepengurusan lama yang terdiri dari unsur kepala desa dan tokoh masyarakat dinilai kurang kooperatif dan kurang kompak (menurut Ketua UPK dan camat). Berdasarkan pengalaman periode pertama tersebut, baik camat maupun Ketua UPK memberikan arahan untuk memilih perangkat saja untuk periode kedua. Camat berprinsip, “Orang Jawa harus dipegang kepalanya. Kalau pemimpinnya kepala desa lebih mudah koordinasi dan mengambil keputusan.” Ketua UPK menganggap peran kepala desa dalam BKAD sangat dibutuhkan sebagai legitimasi keputusan UPK—sebagai pengelola kegiatan—terhadap warga di desa, terutama menyangkut kelancaran pengembalian pinjaman.

Di Kecamatan Pantai Elok, Kabupaten Donggala, Ketua BKAD bisa memengaruhi Forum MAD untuk menetapkan kerabatnya sebagai pengganti pengurus—sekretaris dan bendahara BKAD—yang mengundurkan diri demi “memudahkan koordinasi” (menurut Ketua BKAD) karena ketiganya tinggal di desa yang sama.

Lain halnya dengan Kecamatan Sumber Air, Lombok Barat. Di sini pengurus BKAD yang terpilih bukan dari unsur perangkat dan PNS karena ada anggapan mereka akan netral, lebih berkomitmen dan memiliki banyak waktu. Calon ketua pengurus BKAD yang potensial langsung diusulkan dan lalu dipilih dalam MAD.

Di Kecamatan Belingkan, Bangka, sejak awal dibentuk kepengurusan BKAD tidak pernah berganti, bahkan sempat tidak aktif ketika memasuki awal masa pasca PNPM Mandiri Perdesaan. Saat ini hanya satu orang yang tetap dipertahankan yaitu Ketua BKAD, karena sekretaris dan bendahara tidak aktif dan tidak berfungsi.

b. Peran dan kinerja

Dengan profil dan latar belakang pengurus BKAD serta proses pembentukan sebagaimana yang diuraikan di atas, bagian ini mengulas tentang peran, fungsi serta kinerja mereka yang secara umum dinilai baik oleh masyarakat dan pengelola PNPM Perdesaan di tingkat pusat. Salah satu buktinya mereka dipilih atau ditetapkan kembali sebagai pengurus dan menerima penghargaan atas prestasi mereka di tingkat kabupaten/provinsi/nasional. Namun apakah bukti tersebut juga menunjukkan bahwa pengurus BKAD mampu membawa BKAD sebagai lembaga yang dibentuk dengan tujuan untuk melindungi dan melestarikan hasil-hasil program PNPM Mandiri Perdesaan dengan tugas pokok sebagai lembaga: (1) pengelola partisipasi masyarakat, (2) mengembangkan kegiatan dan kerja sama antar desa, (3) menumbuhkan aset produktif dan (4) pengelola program-program dari pihak ketiga (PTO, Penjelasan 5 dan 11)?

Luasnya peran BKAD, selain harus mampu memimpin setiap rapat dan musyawarah antar desa, belum dioptimalkan oleh para pelaku PNPM di lapangan. **Pada umumnya para pelaku PNPM memahami bahwa tugas dan peran BKAD hanya terkait pada perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan khusus untuk PNPM Perdesaan, dan koordinasi dengan program PNPM lainnya.** Dalam hal koordinasi, di lokasi penelitian hanya terjadi koordinasi dengan PNPM Integrasi dan PNPM Generasi Sehat dan Cerdas (GSC) yang memang mensyaratkan keterlibatan BKAD dan lembaga pendukung lainnya yang telah dibentuk dalam PNPM Perdesaan seperti yang terjadi di Donggala dan Lombok Barat.

Di Donggala, pengurus BKAD terlibat dalam melancarkan pengalihan tugas dari TPK ke LPM ketika Desa Berbakti mendapatkan PNPM Integrasi dengan memfasilitasi proses peralihan tersebut. Namun BKAD ini - baik sebagai lembaga maupun individu pengurus - tidak terlibat dalam program PNPM lainnya yang ada. Dalam hal ini Ketua BKAD hanya sebatas mengetahui adanya PNPM Pariwisata yang saat ini sedang dilaksanakan di desanya, atau program pembangunan lainnya yang pernah ada di Kecamatan Pantai Elok seperti Pamsimas, PUAP dan PPIP.

Sementara di Lombok Barat, pengurus BKAD cukup aktif terlibat dalam PNPM Integrasi sebagai fasilitator musrenbang dan juga membuat kompilasi rencana hasil musrenbang, serta turut terlibat dalam musrenbang tingkat kabupaten. Namun selain itu, **belum terlihat peran BKAD membangun kerjasama antar desa untuk pelaksanaan program-program pembangunan lainnya.**

Peran BKAD lainnya yang ditunjukkan oleh para pengurus BKAD adalah dalam hal penyelesaian masalah terkait pelaksanaan program PNPM. Pengurus BKAD ikut terlibat langsung dalam penanganan pinjaman bermasalah dengan mengunjungi kelompok-kelompok yang menunggak pinjaman SPP, memantau kegiatan fisik, serta memberikan pelatihan-pelatihan PTO. Di Lombok Barat, pengurus BKAD bahkan “menghidupkan kembali” UPK yang sempat jatuh karena penggelapan uang oleh pengurus lama (Kotak 2.2).

Kotak 2.2 Peran Aktif Pengurus BKAD, Sumber Air, Lombok Barat

Di Kecamatan Sumber Air, Ketua BKAD yang seorang Sarjana Teknik Sipil, sangat menguasai PTO sehingga dijuluki “spesialis PTO”. Ia sering diundang untuk memberikan pelatihan PTO bagi kecamatan-kecamatan lain. Ia aktif berperan tidak hanya dalam menyampaikan usulan, mengkoordinasikan kegiatan antar desa dan menangani masalah (misalnya ketika terjadi friksi antara TKP dan Kepala Desa) tetapi juga ikut mendampingi kelompok, melakukan pengawasan dan kerap menjadi fasilitator musrenbang. Jika Fasilitator Kecamatan tidak sempat ke lapangan, maka BKAD dan Pendamping Lokal akan menggantikan tugas FK.

Pengurus BKAD juga mampu menjalin relasi yang baik dengan pemerintah kecamatan dan kabupaten sehingga ketika terjadi penyelewengan dana oleh pengurus UPK yang lama, Ketua BKAD berhasil melobi bupati dan camat untuk menutupi defisit UPK. Pemerintah Kabupaten akhirnya memberikan bantuan sebesar Rp200 juta yang diambil dari dana dampingan untuk PNPM Integrasi sementara camat memobilisasi dana dari 21 kepala desa. Di samping itu, dalam masalah yang sama, BKAD giat berkonsultasi dengan pengacara dan kepolisian untuk mendorong agar kasus bisa dilimpahkan ke kejaksaan.

Di Donggala salah seorang kepala desa mengakui pentingnya tugas BKAD, termasuk membantu memediasi jika terjadi konflik antar desa dalam MAD PNPM dan memperlancar komunikasi antar desa terkait dengan PNPM Perdesaan, “BKAD adalah camat PNPM—kalau untuk urusan lain [di luar PNPM Perdesaan], ya tidak terlibat—tetap ke camat...atau saya diskusi dengan teman-teman kepala desa yang lain,” ungkap Kepala Desa Berbakti.

BKAD Klaten terpilih sebagai salah satu BKAD terbaik tingkat nasional baru-baru ini. Para pelaku PNPM di sana melihat penghargaan itu layak mereka dapatkan karena kekompakan BKAD dalam melaksanakan PNPM dengan mulus, kelancaran perguliran pinjaman, dan ketiadaan penyalahgunaan dana. Keberhasilan ini, dalam pandangan camat, disebabkan semua pengurus dan anggota adalah kepala desa sehingga keputusan bisa diambil dengan cepat.

Untuk wilayah Bangka yang sudah tidak lagi mendapatkan BLM, pengurus tunggal BKAD hanya sebatas ikut turun berkoordinasi dengan kepala desa membantu UPK bila ada masalah dalam penagihan pinjaman. BKAD di Bangka tidak tampak perannya di luar PNPM Perdesaan, bahkan juga tidak terlibat ketika PNPM PISEW masuk menggantikan PNPM Perdesaan. Hal ini, selain karena mekanisme program yang tidak melibatkan BKAD, juga disebabkan oleh kemampuan pengurus BKAD yang terbatas. Peran lain yang dilakukan oleh pengurus BKAD ini adalah menandatangani laporan UPK dan memfasilitasi MAD Pertanggungjawaban setiap tahun. Tidak terlihat ada kegiatan lain dan tidak juga mengesankan bahwa BKAD menaungi semua desa di kecamatan itu.

Kotak 2.3 BKAD dan Prinsip PNPM

BKAD Kecamatan Ringinan, Klaten, mampu menjalankan program sesuai prosedur dan indikator keberhasilan misalnya pada pinjaman bergulir berjalan lancar dan tidak ada penyalahgunaan dana. Namun kelembagaan dan kepengurusan BKAD terlihat lebih merupakan representasi dari kepentingan perangkat desa ketimbang masyarakat. Keanggotaan BKAD banyak beririsan dengan keanggotaan dan kepengurusan Paguyuban Kepala Desa se-Ringinan. **BKAD yang pengurus dan anggotanya kepala desa melapor kepada MAD yang anggotanya didominasi juga oleh kepala desa.** Mengingat PNPM merupakan program yang membawa dana terbesar ke kecamatan ini dibandingkan program lain dan ADD, tidak mengherankan jika kepala desa memiliki kepentingan untuk mengatur PNPM melalui kelembagaan BKAD.

Selain itu, kuatnya peran kepala desa dalam kepengurusan BKAD berfungsi juga untuk menjaga kestabilan politik antardesa dalam pelaksanaan PNPM. **Kejadian-kejadian yang berpotensi menimbulkan konflik antardesa diminimalisasi melalui negosiasi yang dilakukan para kepala desa yang juga merupakan anggota BKAD.** Contohnya, ketika terjadi ketidaksepakatan perangkan dalam MAD. Desa-desanya yang tidak mendapat giliran (BLM) protes. Terakhir ketika ada surat Dirjen PMD mengenai penundaan pencairan 20 persen BLM pada tahun 2013. Pengurus BKAD bersama UPK, FK dan Camat menyurvei kemajuan pekerjaan prasarana dan penggunaan dana di setiap desa. Lalu mereka membuat skenario pemotongan BLM untuk setiap desa dalam rapat tertutup sebelum dibuka dalam MAD untuk disepakati.

Cara seperti itu biasa dilakukan untuk mengurangi potensi perselisihan antardesa di dalam MAD. Sebelum MAD, dilakukan dahulu pertemuan tertutup antara Ketua UPK, pengurus BKAD dan camat untuk membicarakan agenda MAD dan keputusan-keputusan yang sebaiknya “disarankan” di forum. Camat dan Ketua UPK mengistilahkan dengan “skenario”. Menurut mereka, jika tidak dilakukan pertemuan sebelumnya, MAD bisa berlarut-larut dan mungkin tidak sampai pada satu kesepakatan dan keputusan bersama. Jika keputusan tidak dapat diambil secara bulat, biasanya camat dan Paguyuban Kepala Desa akan turun tangan.

Di Ringinan, MAD biasanya dihadiri oleh kepala desa, TPK dan perwakilan perempuan—lagi-lagi sesuai dengan PTO. Namun jika ditelisik lebih lanjut, dapat dikatakan MAD ini didominasi perangkat atau elit desa: pengurus TPK umumnya melibatkan perangkat desa (Bagian 2.2 tentang TPK) dan perwakilan perempuan hanya hadir sebagai peserta pasif.

Dengan cara kerja seperti ini, akuntabilitas dan transparansi ke tingkat warga dapat dipertanyakan kualitasnya, demikian juga dengan inklusifitas dalam partisipasi.¹ Menurut keterangan warga masyarakat dalam wawancara, mereka hanya kenal pekerjaan yang dilakukan PNPM ketika dimintai swadaya, baik dalam bentuk uang maupun tenaga. Di sini terlihat penerapan partisipasi warga cenderung diartikan sebatas swadaya dalam pelaksanaan kegiatan serta kehadiran perwakilan RT, RW dan dusun dalam musyawarah desa.

¹ Lihat juga Woodhouse (2012).

Pengaruh kepala desa dalam BKAD tampak cukup kuat, khususnya di lokasi di mana PNPM Perdesaan menjadi program yang memberikan dana terbesar di desa (walaupun sempat ada penurunan jumlah dana dalam beberapa tahun terakhir). Terlebih pula jika dana PNPM dibandingkan dengan Alokasi Dana Desa (ADD) yang dikelola langsung oleh kepala desa yang jumlahnya hanya berkisar antara Rp25 juta di wilayah Klaten dan Rp250 juta di Lombok Barat (Bangka, yang tidak lagi mendapatkan PNPM Perdesaan, mempunyai ADD sekitar Rp300 juta). Di Klaten, khususnya, pengaruh dan kontrol kepala desa sangat menonjol. Pengurus dan anggota BKAD adalah anggota Paguyuban Kepala Desa sekecamatan, kecuali beberapa orang yang baru-baru ini tidak lagi menjabat sebagai kepala desa (habis masa jabatannya) tetapi masih tetap dipertahankan dalam BKAD. Peran BKAD (yang dimotori para kepala desa) sangat besar dalam mengendalikan konflik antar desa dalam pendistribusian dana PNPM (Kotak 2.3). Demikian pula yang terjadi di Lombok Barat: walaupun pengurus BKAD berasal dari unsur masyarakat (non-perangkat dan non-PNS), peran Forum Kepala Desa juga kuat dalam mengatasi masalah yang tidak terselesaikan oleh BKAD. Forum Kepala Desa juga berfungsi mengarahkan keputusan jika terjadi *deadlock* dalam MAD yang difasilitasi oleh BKAD.

Pemahaman bahwa keberadaan kelembagaan BKAD hanya ditujukan untuk kegiatan atau urusan PNPM sebagai proyek sangat kuat di antara para pelaku PNPM. Tidak terlihat adanya pemahaman pelaku mengenai peran dan fungsi BKAD sesuai penamaannya, yakni sebagai badan kerja sama antar desa. Fokus dan ketergantungan pada PNPM, khususnya pada UPK sebagai pengelola dana PNPM, tecermin dari apa yang diungkapkan oleh Ketua BKAD di Donggala, “Selama masih ada UPK dan kegiatan simpan pinjam, BKAD masih akan tetap berlanjut.” Dengan kata lain, tanpa PNPM, BKAD tidak akan berfungsi walaupun keberadaannya didukung oleh undang-undang.

Unit Pengelola Kegiatan (UPK)

a. Proses pembentukan

Pembentukan UPK dimulai sejak masa PPK, melalui penjaringan calon dari desa-desa dengan keahlian atau kualifikasi tertentu serta melalui tes tertulis dan wawancara. Dalam forum musyawarah tingkat kecamatan, pengurus UPK dipilih melalui pemungutan suara. Pada awalnya kepengurusan UPK kurang menarik karena gaji yang dianggap rendah sehingga banyak yang mengundurkan diri. Namun masih banyak juga pengurus yang bertahan dan bahkan selalu terpilih kembali hingga akhirnya sekarang mampu mendapatkan penghasilan antara Rp1,2 juta hingga Rp3 juta per bulan (Lombok Barat, Donggala dan Klaten). Untuk keterangan lebih rinci dapat dilihat di Tabel 2.2.

Bagi lokasi yang pengurus UPK-nya adalah pengurus lama atau telah terpilih sejak PPK, maka pemilihan kembali biasanya hanya merupakan penetapan oleh MAD meskipun tetap melalui proses evaluasi kinerja oleh BKAD. Pertimbangannya adalah bahwa pengurus UPK tersebut sudah menunjukkan kinerja baik, dipercaya untuk mengelola dana UPK yang semakin besar, dan telah memahami program. Maka lebih baik mempertahankan mereka ketimbang harus mencari orang baru yang memerlukan waktu untuk belajar dulu dan mungkin akhirnya tidak berkinerja sebaik pengurus yang sekarang.

Tabel 2.2 Profil Singkat Pengurus UPK

Lokasi	Latar belakang pengurus	Catatan
Donggala	Ketua: Sejak 2008, mantan sekretaris UPK (2005–2008), lulusan SMA, tim TPM.	UPK dibentuk sejak 2003. Proses seleksi untuk periode 2008 -2010 dari wakil desa, dipilih dengan pemungutan suara di MAD. Periode 2010–2014, pemilihan pengurus ditetapkan dan disepakati langsung di MAD untuk meneruskan pengurus lama dengan pertimbangan kinerja yang bagus. Gaji pengurus UPK Rp2 juta per bulan.
	Sekretaris: Sejak 2008, mantan TPK, lulusan SMA	
	Bendahara: Mulai 2008, pengajar TK dan PAUD, mantan TKW, tengah mengambil S1.	
Klaten	Ketua: Sejak 2001, sarjana hukum.	UPK dibentuk sejak tahun 2001 (tujuh tahun lebih awal dari pembentukan BKAD dan empat tahun lebih awal dari pembentukan BP-UPK). Melalui keputusan Bupati (2012), pengurus UPK bisa bekerja sampai usia 55 tahun. Gaji awal pengurus UPK di tahun 2001 sekitar Rp300 ribu dan sekarang berkisar antara Rp2,5 juta–Rp3 juta. Salah satu kriteria pemilihan UPK adalah pengalaman keterlibatan sebelumnya dalam PNPM.
	Bendahara: Sejak 2009, mantan TPK dan PL.	
	Sekretaris: Sejak 2007, D3 Landscape Design dan mantan PL.	
	Kasir: Sejak 2001, lulusan SMA.	
Lombok Barat	Ketua: Sejak 2009, mantan TPK, sarjana agama.	UPK dibentuk tahun 2003 dan telah tiga kali berganti pengurus. Ketiga pengurus periode I (2003–2008) diberhentikan karena terlibat kasus penggelapan dana bergulir. Gaji sekitar Rp2 juta, termasuk tunjangan transportasi dan komunikasi. Diutamakan calon yang memiliki pengalaman sebagai pelaku PNPM sebelumnya. UPK juga memiliki bendahara khusus untuk PNPM GSC.
	Sekretaris: Sejak 2009, mantan KPMD.	
	Bendahara umum: Sejak 2009, mantan bendahara TPK	
Bangka	Ketua: Sejak 2008, mantan petugas lapangan PT Timah, lulusan SMA	Ketua UPK tidak memiliki pengalaman yang terkait dengan keuangan dan pembukuan. Ia dipilih karena dipercaya oleh warga. Sekretaris dan bendahara tidak pernah mendapat pelatihan. Dengan inisiatif sendiri dan dorongan dari ketua UPK belajar tentang pembukuan dan pelaporan UPK kepada kecamatan lain yang pengurusnya telah lebih lama bertugas.
	Sekretaris: Sejak 2009, lulusan SMK jurusan komputer tahun 2009.	
	Bendahara: Sejak 2009, lulusan SMA Plus pada tahun 2009.	

b. Peran dan kinerja

UPK adalah unit yang dibentuk untuk mengelola operasional kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan, baik dalam pengelolaan dana maupun administrasi program serta membantu BKAD dalam mengkoordinasi pertemuan-pertemuan di tingkat kecamatan. Tugas dan fungsi utama UPK sebagai pengelola dana program dan pengadministrasian serta pelaporan dievaluasi dan dinilai oleh BKAD dan dilaporkan pada MAD. UPK berhubungan dengan hampir semua tim atau kelompok yang dibentuk dalam program seperti BKAD, BP-UPK, tim verifikasi, TPK, tim penulis usulan, tim pemelihara dan kelompok peminjam.

Sebagai pengelola dana, UPK terlihat memegang peranan terpenting dalam pelaksanaan PNPB Perdesaan, bahkan setelah BLM diberhentikan sekalipun. Seperti yang dikatakan oleh Ketua UPK di Klaten, “Jantung PNPB itu ada di UPK. Kalau UPK tidak aktif, [PNPB Perdesaan] tidak akan jalan...kalau mau hancurkan PNPB, hancurkanlah UPK.” Sementara di Bangka, lokasi yang sudah tidak lagi mendapat BLM dari PNPB Perdesaan, bisa dikatakan hanya UPK-lah yang masih berjalan menggulirkan dana pinjaman sebagai penanda bahwa di situ pernah ada PNPB Perdesaan. UPK juga memotori kegiatan lainnya seperti penyelenggaraan MAD tahunan yang dipimpin oleh Ketua BKAD, “mengarahkan” BP-UPK mengawasi UPK (lihat pembahasan tentang BP-UPK di bagian berikut), serta menyelenggarakan kegiatan sosial (misalnya pembagian seragam sekolah dan santunan untuk jompo miskin) yang dibiayai dari dana surplus UPK dari kegiatan dana bergulir. **Terlihat bahwa tanpa dana yang dikelola oleh UPK, kelompok-kelompok pengelola PNPB lainnya di tingkat kecamatan tidak bisa berfungsi optimal.** Hal ini dikarenakan dana operasional kegiatan yang dialokasikan proyek setiap tahun hanya dianggarkan untuk kegiatan tahun berjalan, bukan untuk melanjutkan kegiatan dari tahun-tahun sebelumnya, terutama dalam mengelola SPP (Kotak 2.4).

Kotak 2.4. UPK Sebagai “Jantung PNPB”

Dengan visi “menjadi BCA-nya” kecamatan, sejak 2011 UPK Kecamatan Ringinan, Klaten, berkantor di bangunan senilai Rp84 juta yang bersumber dari dana yang dikumpulkan dari para Kepala Desa.¹ UPK Klaten saat ini mengelola aset sebesar Rp5 miliar dengan tingkat pengembalian mendekati 100 persen. Surplus dari pengelolaan dana itu juga membantu mendanai operasional BKAD yang sebagian besar anggotanya adalah anggota paguyuban kepala desa Kecamatan Ringinan. Prestasi ini tidak lepas dari sosok Ketua UPK yang tidak pernah diganti sejak pertama kali UPK dibentuk tahun 2001 dan yang aktif di berbagai forum komunikasi pelaku PNPB tingkat kabupaten. Pengalaman panjang UPK dan personelnnya membuat unit ini jauh di atas kelompok PNPB lainnya dalam pengetahuan dan pemahaman tentang hal-hal yang terkait UPK dan PNPB, termasuk dibandingkan dengan pengawasnya, BP-UPK. Hal ini terlihat jelas dalam pandangan BKAD: **“lebih sering UPK yang mengajari BP-UPK dalam melakukan pemeriksaan pembukuan UPK.”**

Sementara itu di Kecamatan Sumber Air, Lombok Barat, kegiatan PNPB hampir mati karena “jantung PNPB” ini tidak berjalan baik. Lemahnya pengawasan memberikan peluang penyalahgunaan dana PNPB oleh pengurus UPK. Pada tahun 2008 ketiga orang pengurus UPK secara bersama-sama menggelapkan dana bergulir sebesar Rp400 juta dengan membentuk kelompok peminjam fiktif. Kasus penggelapan ini sempat menyebabkan Kecamatan Sumber Air tidak mendapatkan BLM (dana dibekukan). Namun pengurus UPK sekarang (menjabat sejak 2009) mampu menumbuhkan kepercayaan masyarakat, khususnya kelompok peminjam, sehingga tingkat pengembalian meningkat dan jumlah kelompok bertambah (meningkat 52 persen dari sejak UPK dibentuk). Saat ini UPK mengelola aset senilai Rp6 miliar.

¹ Menurut Ketua BKAD dana ini terkumpul dari patungan setiap kepala desa di kecamatan. Namun tidak terungkap jelas asal dana desa tersebut.

Pada praktiknya, selain mengelola administrasi rutin program, fokus utama kerja UPK terletak pada pencapaian tingkat pengembalian SPP dan rendahnya idle fund serta memastikan ketaatan TPK dalam melaksanakan dan membuat laporan pertanggungjawaban. Pembinaan terhadap kelompok lebih ditujukan untuk memastikan lancarnya angsuran pinjaman ketimbang melihat dan membantu mengatasi

masalah yang dihadapi kelompok. **Dalam PNPM Perdesaan boleh dikatakan bahwa memastikan pengembalian pinjaman SPP merupakan kegiatan utama UPK. Bahkan satu-satunya indikator yang merata disebutkan berbagai pelaku PNPM sebagai ukuran keberhasilan PNPM Perdesaan adalah tingkat pengembalian pinjaman SPP.** Memang berdasarkan indikator ini keempat lokasi penelitian ini sangatlah berprestasi. Rata-rata tingkat pengembaliannya lebih dari 90 persen (Tabel 2.3). **Di luar dari kriteria ini, secara keseluruhan UPK belum banyak berperan dalam mengembangkan jaringan kelembagaan di luar PNPM Perdesaan, atau membantu pengembangan kelompok-kelompok lain yang ada di dalam PNPM, termasuk kelompok SPP.** Temuan lapangan menunjukkan bahwa pemahaman para pelaku tentang pengukuran kinerja UPK memang hanya terfokus pada tingkat pengembalian pinjaman serta terlaksananya kegiatan prasarana sesuai rencana.

UPK mengelola aset yang cukup besar dalam bentuk dana bergulir. UPK Kecamatan Belingkan, Bangka, mengelola aset yang paling kecil karena hanya mendapatkan modal sekitar Rp400 juta dari BLM PNPM Perdesaan 2007–2009. Kantor UPK pun masih menumpang di bekas gudang milik Ketua UPK. **Keinginan untuk menambah modal guna memenuhi permintaan pinjaman sempat menginspirasi UPK di Bangka untuk mulai menarik simpanan dari masyarakat.** Namun dengan dampungan dari kabupaten, keinginan itu dibatalkan karena memang itu tidak termasuk lingkup kegiatan UPK dan ada pembatasan dalam perundangan yang berlaku.

Tabel 2.3 Tingkat Pengembalian SPP

Lokasi	Aset yang dikelola (miliar rupiah)	Tingkat pengembalian (%)
Donggala	4,7	94
Klaten	5	99
Lombok Barat	6	94
Bangka	0,9	90

Badan Pengawas UPK (BP-UPK)

a. Proses pembentukan

BP-UPK dipilih dan ditetapkan melalui MAD. Proses pemilihan BP-UPK cukup beragam di tiap lokasi dan tidak sepenuhnya mengacu pada aturan yang ditetapkan dalam PTO yang meminta pemilihan tertutup dengan memilih dua nama dari calon-calon yang diusulkan. Di lokasi studi, calon-calonnya berasal dari wakil masyarakat yang ditunjuk dan ada yang dari anggota BKAD yang tidak terpilih sebagai pengurus BKAD. Mereka dipilih berdasarkan pengalaman dan latar belakang pekerjaan/kegiatannya di desa serta kesediaannya. Orang-orang ini kemudian diusulkan dan ditetapkan secara mufakat dalam MAD. Jumlah pengurus BP-UPK juga beragam, tidak selalu terdiri dari satu ketua dan dua orang anggota (Tabel 2.4).

Sedangkan di Donggala, Ketua BP-UPK adalah mantan Ketua UPK yang telah menjadi PNS dan anggotanya adalah orang yang aktif dalam kegiatan di desa dan sering dipilih sebagai pengurus dalam beberapa kegiatan. Untuk wilayah Klaten, Ketua BP-UPK dipilih karena memiliki kedekatan dengan para kepala desa dan aktif di KUD selain juga sebagai pensiunan PNS. Sedangkan di Lombok, pengurus BP-UPK dipilih berdasarkan usulan dari pengurus BKAD yang melakukan pendekatan terlebih dahulu kepada calon sebelum rapat MAD dilakukan. Proses di Lombok Barat tersebut dilakukan oleh BKAD mengingat pengalaman sebelumnya. Ketika itu BP-UPK tidak terlalu aktif mengawasi UPK sehingga terjadi penggelapan dana bergulir oleh UPK. Di Bangka, seperti juga BKAD, BP-UPK hanya terdiri dari satu orang dan keberadaannya memberi kesan sekadar untuk melestarikan kelembagaan yang dulu ada dalam PNPM Perdesaan. Calon diusulkan oleh Ketua UPK dari orang yang dikenalnya: adik iparnya sendiri yang juga seorang kepala dusun perempuan. Ia kemudian dipilih dan ditetapkan dalam MAD Pertanggungjawaban karena kesediaannya, meskipun ia tidak memiliki kemampuan untuk memeriksa pembukuan. (“Saya harus lihat apa nih,” cerita BP-UPK setiap kali mengunjungi kantor UPK.)

Tabel 2.4. Profil Singkat BP-UPK

Lokasi	Latar Belakang Pengurus	Catatan
Donggala	<p>Ketua: Sejak 2009, mantan Ketua UPK (2004–2008), S1 Ekonomi, guru SMA, anggota TPM (Tim Pelatih Masyarakat PNPM Integrasi).</p> <p>Anggota: Sejak 2009, tamat SMP, Ketua BPD, Ketua Gapoktan desa.</p>	BP UPK dibentuk sejak 2004. Terpilih sebagai ketua BP UPK karena latar belakang pendidikan dan pernah menjadi ketua UPK.
Klaten	<p>Ketua: Sejak 2005, Ketua TPK, pengurus Koperasi Unit Desa, pensiunan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional sebagai pendamping kelompok simpan pinjam perempuan.</p> <p>Anggota ada dua orang tetapi kurang aktif karena memiliki pekerjaan lain.</p>	BP UPK dibentuk tahun 2005 (empat tahun setelah pembentukan UPK atau tiga tahun sebelum pembentukan BKAD). Ketua terpilih sejak awal (2005).
Lombok Barat	<p>Ketua: Sejak 2011, mantan Sekdes dan mantan pelaku PNPM di desa.</p> <p>Anggota (2 orang): pengurus koperasi; pengusaha penggilingan padi, ternak sapi, Ketua SPP.</p>	Pengurus baru setelah munculnya kasus penggelapan uang oleh pengurus UPK tahun 2008.
Bangka	<p>Ketua: Adik ipar Ketua UPK, kepala dusun dan Ketua SPP, mantan ketua RT, lulusan Kejar Paket C.</p>	Pengurus tunggal. Menjadi BP-UPK sejak tahun 2012 dan tidak pernah mendapat pelatihan dan tidak memiliki latar belakang pengetahuan tentang pembukuan.

b. Peran dan kinerja

Tugas BP-UPK paling tidak mengharuskan mereka untuk melakukan pemeriksaan pembukuan UPK setiap sebulan sekali. Dengan latar belakang pendidikan atau pengalaman yang umumnya tidak sesuai untuk memeriksa UPK atau kemampuan pengurus yang rata-rata di bawah UPK, BP-UPK tampak lebih sebagai pelengkap kelembagaan daripada pengawas. Misalnya di Lombok Barat, ketua yang juga mantan sekdes tampak tidak begitu paham akan tugas dan fungsinya sebagai pengawas sehingga sering dibantu oleh UPK dan BKAD. Hal ini berpotensi menimbulkan bias dalam hasil pengawasan dan pemeriksaan yang dilakukan oleh BP-UPK terhadap UPK.

Selain sebagai badan pengawas kinerja UPK, BP-UPK juga melakukan pengawasan pembukuan hingga ke tingkat TPK. Di Donggala BP-UPK bahkan dilibatkan dalam tim penanganan masalah kredit macet hingga ke tingkat kelompok. Perhatian BP-UPK cenderung lebih banyak tercurah pada tunggakan kelompok peminjam.

Kelompok tingkat desa: Tim pengelola kegiatan

Pada tingkat desa, dalam PNPM Perdesaan, sebetulnya ada dua kelompok yang seharusnya dibentuk setahun sekali sesuai kebutuhan setiap kali kegiatan akan mulai, yaitu Tim Pengelola Kegiatan (TPK) dan Tim Pemantau. Tim yang terakhir ini tidak mendapat dana operasional dari program—artinya harus didanai secara swadaya oleh masyarakat berdasarkan keputusan dalam musyawarah desa (PTO, Penjelas V). **Namun di lokasi penelitian** Tim Pemantau yang menurut PTO terdiri dari sukarelawan ini tidak pernah dibentuk secara khusus karena, seperti yang dikatakan oleh TPK dan perangkat, pemantauan oleh masyarakat terjadi secara otomatis. Pada daerah Lombok Barat dan Klaten, misalnya, pelaku PNPM menyatakan bahwa Tim Pemantau tidak pernah dibentuk secara formal dengan alasan pelaksanaan kegiatan PNPM diawasi oleh masyarakat umum. Oleh karena itu hanya TPK yang akan dibahas di laporan ini.

Proses pembentukan

Menurut PTO, setiap tahun pemilihan TPK dilakukan melalui musyawarah desa yang dihadiri oleh kepala desa dan perangkat desa, kepala dusun, BPD, tokoh masyarakat dan perwakilan perempuan. Para calon diusulkan oleh masyarakat, kemudian dilakukan pengambilan suara untuk pemilihan ketua, sekretaris dan bendahara TPK. TPK dibentuk dan dipilih setiap tahun sejak sebelum munculnya usulan kegiatan dan kemudian bekerja hingga pelaksanaan kegiatan selesai. TPK tidak hanya mengelola administrasi kegiatan tetapi juga memantau jalannya pelaksanaan kegiatan tersebut. Namun sering kali TPK tidak aktif jika usulan desanya ternyata tidak mendapatkan prioritas, apalagi ketika BLM PNPM Perdesaan sempat berkurang jumlahnya sehingga tidak semua desa bisa mendapat BLM setiap tahun.⁵

Pada masa awal program PPK masuk ke desa, proses pemilihan masih partisipatif dan demokratis.

Seperti pengalaman di Desa Berbakti, Donggala: saat itu proses pembentukan awal dilalui dengan

⁵ Penurunan BLM dikritik oleh kepala desa dan camat di Donggala. Pertama kali mereka mendapat Rp1 miliar (2003/2004), kemudian sempat naik Rp3 miliar (2009), tetapi lalu turun menjadi Rp450 juta (2011), Rp800 juta (2012) dan Rp1,3 miliar (2013), mengingat jumlah desa 13 (baru dimekarkan dari 12) sehingga tidak semua desa bisa mendapat BLM setiap tahun, walaupun mereka berprestasi baik. Camat melihat penurunan ini menjadi tidak adil—disinsentif untuk berprestasi.

pengajuan tiga calon dari setiap dusun pada musyawarah desa sosialisasi. Dari calon-calon ini dipilih tiga orang yang mendapat suara terbanyak untuk menjadi ketua, sekretaris dan bendahara. **Namun proses yang selalu berulang setiap tahun menimbulkan kejenuhan warga untuk berpartisipasi.**⁶ Pada akhirnya kepala desa sering kali mengintervensi atau mengarahkan siapa yang harus dipilih, dan biasanya calon inilah yang terpilih (walaupun juga ada kecenderungan pelaku TPK yang dinilai baik akan selalu terpilih kembali). Pada Desa Selayar, Lombok Barat, dan Desa Kradenan, Klaten, yang telah mengikuti PNPM Perdesaan cukup lama, bahkan memiliki “formula” atau rumusan sendiri yang diterapkan berulang-ulang—siapa yang tepat menjadi ketua TPK atau bagaimana komposisinya. Belajar dari pengalaman sebelumnya, di Selayar misalnya, ketua TPK adalah orang yang vokal yang bisa beradu argumen di forum supaya usulan desa bisa menang. Di Kradenan formulanya lebih spesifik lagi (Kotak 2.5).

Kotak 2.5. “Formula” Pemilihan TPK

Desa Kradenan, Klaten, terlibat dalam PPK sejak tahun 2001. Sejak awal TPK bersifat sementara, hanya bertugas saat pelaksanaan kegiatan kurang lebih selama empat bulan setiap tahunnya. TPK tidak diproyeksikan menjadi tim yang permanen karena tidak ada honorinya. Pemilihan TPK setiap tahun dilakukan dalam musyawarah desa yang dihadiri oleh kepala desa, perangkat desa, BPD, tokoh masyarakat dan perwakilan perempuan.

Sama halnya dengan BKAD, pemilihan TPK sekarang juga dipengaruhi oleh suara perangkat desa. Siapa-siapa yang ditunjuk sudah diarahkan sebelumnya. Dulu anggota TPK sering berganti-ganti setiap tahun, namun sejak beberapa tahun terakhir sudah ditemukan “formula” tentang komposisi anggota TPK yang dianggap pas yang selalu diterapkan sampai saat ini. Pertama, “minimal ada satu [anggota TPK] berasal dari unsur perangkat desa,” menurut Sekretaris Desa. Kedua, anggota TPK yang dipilih adalah yang sudah mapan secara ekonomi dan cukup punya waktu untuk kegiatan-kegiatan PNPM.

Saat ini misalnya, ketua TPK adalah pensiunan PNS dengan istri yang masih aktif bekerja di salah satu dinas, serta memiliki dua anak yang sudah dewasa (satu dokter gigi dan satu lagi bekerja di Surabaya). Sekretaris TPK adalah sekretaris desa yang kebetulan belum menjadi PNS. Bendahara TPK dipilih pengusaha lokal yang jujur, pandai mengelola uang dan mapan walaupun tidak aktif dan tidak begitu paham mengenai program. Komposisi ini dipertahankan sampai sekarang.

Pada Desa Selayar, Lombok Barat, meskipun pemilihan TPK dilakukan dalam musyawarah desa, namun “[TPK] yang dipilih disamping punya kemauan, kita pertimbangkan juga kemampuannya,” cerita mantan kepala desa. Sedangkan di Desa Berbakti, Donggala, meskipun tidak ada perangkat yang duduk di TPK tetapi Kepala Desa memiliki pengaruh untuk menentukan siapa yang terpilih. Namun di sini biasanya tidak semua pengurus diganti sekaligus. Adalah kebijakan kepala desa (dan juga terjadi di tingkat kecamatan dan kabupaten) untuk menyisakan satu sampai dua orang pengurus lama untuk tetap menempati posisinya sehingga pengalaman yang sudah ada tidak hilang dari kelompok.

⁶ Lihat Akatiga (2010). Proses rutin dan mekanik menjadi salah satu hambatan peningkatan partisipasi. Bahkan Studi Kelompok Masyarakat PNPM ini menemukan banyak warga yang menginget dan terkesan pada awal PNPM (atau PPK, tepatnya) yang membawa pendekatan-pendekatan baru dengan prinsip-prinsip partisipasi, transparansi dan akuntabilitasnya. Namun sekarang setelah menjadi rutin dan menjadi proyek “biasa”, perhatian berkurang—*the luster is gone*.

Seperti halnya dengan kelompok-kelompok PNPM tingkat kecamatan, TPK umumnya berkinerja baik, dalam arti bisa melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan sarana fisik⁷ dan mengelola administrasinya. TPK juga ikut melakukan sosialisasi program ke masyarakat. Di mata masyarakat, TPK dinilai bagus apabila mampu memenangkan kompetisi usulan di tingkat kecamatan, mampu memastikan tingginya partisipasi masyarakat dalam setiap musyawarah desa, serta baiknya kualitas bangunan fisik yang diawasi pengerjaannya oleh TPK (Kotak 2.6). Namun penilaian ini tidak sepenuhnya dapat diterapkan di Kecamatan Sumber Air, Lombok Barat. Kecamatan ini, dengan 21 desa dan rata-rata BLM sebesar Rp3 miliar per tahun, menjalankan sistem antrean pembagian dana BLM. Setiap desa paling tidak menunggu 2–3 tahun untuk mendapatkannya. Karena itu tidak relevan lagi mengukur kinerja TPK dari kemampuannya berargumen dalam MAD untuk memenangkan usulan kegiatan desanya. Yang dilihat sekarang adalah hanya kemampuan TPK mengelola kegiatan yang diterima desa.

Kotak 2.6. TPK “Dulu dan Sekarang” di Desa Berbakti, Donggala

Sudah sejak 2011 Desa Berbakti tidak mendapatkan BLM dari PNPM Perdesaan padahal desa ini termasuk salah satu desa terbaik di kecamatan dalam pandangan berbagai pihak. Rupanya karena desa ini cukup sering mendapatkan dana, ada “baku kongsi” dan “keroyok suara”—mengutip ucapan kepala desa—atau persekongkolan untuk menjatuhkan usulan desanya dan memberikan kesempatan bagi desa lain. Hal ini sempat membuat kepala desa marah dalam MAD walaupun ada juga yang menyalahkan TPK yang tidak aktif. Untungnya (atau mungkin lebih tepat, karenanya) tahun ini desa mendapatkan dana dari PNPM Integrasi.

Karena tidak mendapat BLM, TPK yang terakhir ini (periode 2011–2013) belum pernah melaksanakan kegiatan fisik. Bahkan dengan aturan yang diterapkan oleh PNPM Integrasi, fungsi TPK dialihkan kepada LPMD sehingga terjadi penetapan ulang pengurus untuk mengelola dana PNPM Integrasi tersebut.

Namun Desa Berbakti pernah memiliki prestasi yang baik dalam hal pelaksanaan kegiatan sebelumnya (2003–2010), seperti yang kerap diutarakan warga desa, termasuk kelompok SPP. Prestasi ini, walau bukan tanpa kekurangan, diakui di tingkat kabupaten, provinsi, bahkan nasional melalui beberapa penghargaan. Pada periode itu TPK terdiri dari tiga orang perempuan muda lulusan SMA yang biasanya diremehkan. Namun dengan keyakinan “kalau perempuan yang ngomong lebih dipercaya,” cerita mantan Ketua TPK, mereka berusaha sering bertemu langsung dengan masyarakat, termasuk menghadiri pertemuan atau acara-acara warga. “Undangan pun kita antar langsung [karena] bila titip kepala dusun sedikit yang hadir,” lanjutnya. TPK “tidak sekadar bagi undangan bu, tapi kita ajak ngobrol dulu warganya, bahkan ditanya kabar [mereka], tidak sekadar kasih undangan langsung pergi,” kata sekretaris TPK. Sebagai imbalan dari kerja keras ini usulan Desa Berbakti mendapat ranking pertama dalam tahun pertama mereka berpartisipasi dalam PPK, diikuti dengan pendanaan tahun-tahun berikutnya, termasuk dana sebesar Rp270 juta untuk membangun gedung sekolah Madrasah Aliyah pada tahun 2007.

⁷ Kegiatan pembangunan sarana fisik umumnya adalah jalan, jembatan, sarana air bersih, talud, dan gedung sekolah.

Interaksi dengan pihak lain di luar PNPM Perdesaan

Interaksi pelaku atau kelompok PNPM Perdesaan dengan pihak di luar PNPM Perdesaan masih terbatas. Tampaknya tidak memberi banyak pengaruh pada penulatan prinsip dan proses PNPM dalam tata pemerintahan dan pembangunan desa atau kecamatan seperti yang akan dibahas di bawah ini. Interaksi dan pelibatan pelaku PNPM Perdesaan lebih untuk memanfaatkan keahlian (*skills*) mereka yang memang banyak diakui.

Pihak pemerintah

Umumnya, di luar kegiatan PNPM Perdesaan, interaksi antara kelompok PNPM Perdesaan dengan pihak pemerintah baik dalam pengelolaan program maupun secara kelembagaan adalah untuk berkoordinasi dan berbagi informasi. **Bentuk dan derajat keterlibatan kelompok-kelompok PNPM dipengaruhi oleh (1) tuntutan mekanisme program yang melibatkan kelembagaan secara formal, seperti dalam PNPM Integrasi dan PNPM GSC, dan (2) kinerja individu yang pernah menjadi pelaku di kelompok PNPM.**

a. Interaksi secara kelembagaan dalam program lainnya

Pola interaksi untuk program yang melibatkan kelompok PNPM secara kelembagaan terjadi di lokasi yang mendapatkan PNPM Integrasi. PNPM Integrasi menggunakan fasilitator dan struktur kelembagaan yang sama dengan PNPM Perdesaan di tingkat kecamatan, yaitu Fasilitator Kecamatan (FK), BKAD dan UPK serta lembaga pendukung lainnya. Mekanisme PNPM Integrasi juga menekankan penguatan interaksi antara kelompok PNPM Perdesaan ini dengan pihak perangkat kecamatan dan desa, dalam hal pembahasan perencanaan pembangunan di musrenbang serta pelaksanaannya. Untuk wilayah Donggala dan Lombok Barat keterlibatan BKAD cukup aktif. Keterlibatan lembaga ini pada awalnya didorong oleh tuntutan mekanisme program, tetapi keaktifan pengurus BKAD, khususnya di Lombok Barat, yang lebih menonjol dibanding perangkat kecamatan membuat BKAD memegang peran penting dalam memfasilitasi MAD dan mengoordinasi pelaksanaan PNPM Integrasi. Namun demikian, interaksi dengan PNPM Integrasi hanya terjadi di tingkat kecamatan. Di tingkat desa TPK digantikan perannya oleh LPMD, meskipun terdapat juga kasus seperti di Desa Berbakti, Donggala, dimana beberapa anggota TPK ditunjuk untuk membantu LPMD agar bisa melaksanakan kegiatan PNPM Integrasi (Kotak 2.7).

Pada daerah Lombok Barat, kelompok-kelompok PNPM Perdesaan dan PNPM GSC membangun kerjasama dan koordinasi yang cukup baik. Walaupun program ini memiliki fasilitator yang berbeda, tetapi upaya untuk mengintegrasikan dan mengoordinasikan kegiatan PNPM Perdesaan dan PNPM GSC di tingkat kecamatan dan desa dilakukan secara kelembagaan. Luasnya wilayah kerja di kecamatan (dengan 21 desa/kelurahan) mendorong kedua tim untuk bekerja sama memfasilitasi musyawarah dan pemantauan kegiatan di tingkat desa antara FK/FT PNPM dan GSC, UPK dan BKAD. Seluruh kegiatan dikoordinasikan dan sejauh mungkin diintegrasikan. Hanya pengelolaan keuangan di antara keduanya tetap terpisah, walaupun masih dalam satu UPK. Tim-tim dalam kedua program ini berbagi ruangan dalam satu kantor dan menempelkan rencana kegiatan masing-masing sehingga dapat dibaca semua orang.

Kotak 2.7. Interaksi terbatas dalam PNPM Integrasi

Tahun 2013 Desa Berbakti, Donggala, tidak mendapat BLM dari PNPM Perdesaan. Namun desa ini memenangkan kompetisi ketika mengajukan kegiatan di musrenbang yang didanai oleh PNPM Integrasi. Program ini mensyaratkan LPMD sebagai pelaksana kegiatan. Karena Desa Berbakti telah melakukan pemilihan TPK pada awal tahun, maka terjadi peralihan tugas dari TPK kepada LPMD yang dilakukan dalam musyawarah desa yang dihadiri oleh para pelaku PNPM Perdesaan, termasuk BKAD dan Fasilitator Kecamatan, kepala desa, dan warga desa. Dalam tugas barunya ini, LPMD yang dibentuk oleh pemerintah desa dan yang hampir tidak pernah melaksanakan kegiatan pr asarana dibantu oleh sekretaris dan bendahara TPK yang telah dipilih sebelumnya. Anggota TPK ini sengaja diikutsertakan (dengan kesepakatan dalam musyawarah) karena pengalaman dan kemampuan yang didapat melalui PNPM Perdesaan diharapkan bisa membantu kelancaran tugas baru LPMD, terutama dalam hal administrasi—termasuk pelaporan—mengingat Ketua LPMD tidak mempunyai pengalaman ini sebelumnya. “Jangan sampai gagal,” kata Kepala Desa. Dengan demikian TPK praktis dibubarkan. Ketua TPK selanjutnya dijadikan sebagai KPMD Teknik yang tadinya dipegang oleh Ketua LPMD.

Di luar PNPM Integrasi dan PNPM GSC itu, interaksi antara kelompok-kelompok PNPM dengan program- program pemerintah lainnya sangat minim karena setiap program memiliki fasilitator, tim pengelola dan mekanisme yang berbeda, dan petunjuk teknisnya tidak secara eksplisit mendorong keterlibatan kelompok PNPM secara formal. Interaksi yang terjadi hanya dalam bentuk saling mengetahui adanya program di desa atau kecamatan mereka tetapi tidak ada kerjasama formal seperti yang terjadi di Donggala (lihat 2.1.1.b). Di tingkat desa pun tidak jauh berbeda. Ketika mendapatkan PPIP misalnya, Desa Berbakti harus membentuk Organisasi Masyarakat Setempat (OMS) khusus untuk PPIP padahal masih ada TPK dan KPMD yang saat itu tidak banyak kegiatannya. Yang dilibatkan hanya mantan KPMD secara individu. Desa lain, masih di Donggala, yang mendapat Pamsimas dan PUAP, juga tidak ada interaksi antar program. Hanya anggota BP-UPK sebagai warga desanya terlibat dalam program ini.

b. Interaksi secara individu dalam program lainnya

Keterlibatan pelaku PNPM Perdesaan secara individu dalam program lain kebanyakan didorong oleh pengakuan pemerintah dan masyarakat terhadap kinerja dan pengalaman para pelaku dalam PNPM. Mereka, seperti pengurus BKAD, TPK dan KPMD, diminta ikut melaksanakan program-program lain, seperti yang terjadi di Desa Berbakti (Kotak 2.7). Di desa yang sama, kepala desa meminta mantan Sekretaris TPK menjadi Sekretaris Gapoktan (Gabungan Kelompok Tani) sebagai pelaksana Program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP). Begitu juga dengan mantan TPK di Klaten yang dilibatkan dalam PPIP.

Keterlibatan individu pelaku PNPM umumnya terbatas pada memanfaatkan kemampuan (*skills*) mereka sebagai pelaksana proyek, belum sampai tahap menularkan hal-hal yang lebih mendasar yang dianut PNPM Perdesaan, seperti perluasan partisipasi masyarakat atau peningkatan transparansi dan akuntabilitas. Hal itu mengingat karena mereka dibatasi oleh aturan main yang dimiliki oleh program masing-masing. Misalnya, tahun 2011 Desa Berbakti, Donggala, mantan KPMD ikut dalam OMS PPIP namun “musyawarah[nya] tidak melibatkan banyak orang seperti PNPM,” kata mantan KPMD ini. Musyawarah hanya dilakukan di awal proyek untuk membentuk OMS dan di akhir proyek untuk

melaporkan hasilnya. Warga yang tinggal di pinggir jalan ini pun tidak tahu menahu tentang pelaksanaan atau kegiatan proyek, kecuali bahwa “yang ikut kerja hanya saudara-saudaranya kepala dusun.”

c. Interaksi dengan perangkat pemerintah

Interaksi kelompok-kelompok PNPM Perdesaan dengan perangkat pemerintah yang terjadi umumnya bersifat koordinasi, baik untuk pelaksanaan program maupun memecahkan masalah dalam pelaksanaan, serta keterlibatan dalam musrenbang seperti yang diarahkan dalam petunjuk teknis. Keterlibatan pemerintah desa, misalnya, sering kali hanya untuk mengeluarkan undangan kepada warga dan memimpin musyawarah, serta mendorong keterlibatan warga dalam kegiatan PNPM. Keterlibatan lainnya adalah melakukan monitoring pelaksanaan PNPM dan mendapatkan laporan pertanggungjawaban dari TPK. Terkait dengan musrenbang, sudah mulai tampak adanya integrasi kegiatan musyawarah dan rencana pembangunan (RPJMD) di tingkat kecamatan (Donggala dan Lombok Barat).

Kerjasama dalam pengelolaan dana kegiatan atau pembangunan bersama, misalnya ADD, belum tampak. Bahkan Kepala Desa Berbakti di Donggala dan Kepala Desa Kradenan di Klaten mengatakan bahwa posisi ADD melengkapi kegiatan pembangunan yang sifatnya kecil, sementara pembangunan infrastruktur yang membutuhkan dana besar dipenuhi melalui PNPM.

Kepala Desa Berbakti menjelaskan, “ADD melengkapi kebutuhan kecil-kecil dan bukan sebaliknya PNPM yang melengkapi ADD.” Sementara Kepala Desa Kradenan mengatakan, “Jika tidak ada PNPM tidak akan ada pembangunan di desa karena jumlah ADD sangat kecil.”

Di samping itu, ADD yang relatif kecil di Kecamatan Pantai Elok (Rp70–Rp100 juta) dan Kecamatan Ringinan (Rp25–Rp30 juta) serta mekanisme pengelolaannya yang terbatas (hanya melibatkan Pemerintah Desa, kepala dusun, LPMD dan BPD) menyebabkan ADD sulit dikelola dengan menggunakan mekanisme PNPM.

Yang berpotensi sebagai “pedang bermata dua” (ada sisi positif dan negatif) adalah interaksi atau hubungan antara BKAD dan Paguyuban Kepala Desa sekecamatan di Klaten. Meskipun paguyuban atau asosiasi kepala desa bukan merupakan bagian formal dari struktur pemerintahan namun pelaku yang terlibat adalah dari unsur pemerintahan desa, dalam hal ini kepala desa. Dua organisasi ini diisi oleh orang yang sebagian besar sama sehingga pemisahan di antara keduanya akan sulit, padahal sesuai yang tercantum dalam laporan, surplus UPK membiayai operasional BKAD. Kalaupun, misalnya, penggunaan surplus UPK untuk mendanai kegiatan paguyuban sudah disepakati dalam MAD, namun perlu diingat bahwa yang memimpin MAD adalah Ketua BKAD yang juga adalah Ketua Paguyuban. Situasi ini rentan terhadap konflik kepentingan.

Pada satu sisi terdapat potensi penyalahgunaan wewenang di sini, termasuk kemungkinan lebih tertutupnya kesempatan pemberdayaan masyarakat melalui partisipasi baik dalam kegiatan maupun pengambilan keputusan. Sementara di sisi lainnya, koordinasi antar kepala desa dengan program menjadi sangat mudah dan kuat, terutama dalam kaitan untuk menjaga kestabilan politik antar desa dan memastikan kelancaran pelaksanaan program (Kotak 2.3). Demikian halnya yang terjadi di Lombok Barat ketika terjadi perselisihan dalam MAD penentuan prioritas, camat mengadakan rapat tertutup dengan BKAD, UPK, FK/FT dengan mengundang para kepala desa. Keputusan rapat inilah yang kemudian dijadikan dasar menyelenggarakan MAD tambahan untuk mengesahkan keputusan MAD sebelumnya.

Interaksi lain yang juga dilakukan kelompok PNPM Perdesaan dengan pemerintahan kecamatan dan desa adalah dalam rangka mendapatkan bantuan untuk memecahkan masalah yang dihadapi PNPM. Camat dan Kepala Desa mempunyai legitimasi sebagai pemimpin wilayah. Untuk wilayah Lombok Barat, misalnya, ketika terjadi kasus penggelapan dana oleh pengurus UPK, Pak Camat dan BKAD mengumpulkan para kepala desa untuk berembung mengatasi masalah tersebut. Hasilnya, ada penggalangan dana swadaya masyarakat dari masing-masing desa sebesar Rp1 juta untuk menutupi sebagian dana yang digelapkan, agar dana BLM yang dibekukan dapat cair. Seperti halnya Lombok Barat, untuk wilayah Klaten, camat dan para kepala desa melalui BKAD dan Paguyuban Kepala Desa melakukan rembung guna menangani masalah tunggakan kelompok SPP di salah satu desa yang mencapai Rp14 juta. Sedangkan di Bangka yang sudah tidak mendapat BLM, interaksi yang terjadi ketika pihak kecamatan dan kepala desa memberikan rekomendasi untuk pengajuan pinjaman kelompok SPP ke UPK. Rekomendasi ini berfungsi sebagai alat penyeleksi kelompok peminjam dan pengganti fungsi tim verifikasi yang sudah tidak ada lagi. Selain itu tidak ada kerjasama dalam pengelolaan kegiatan dana/program desa karena desa memang hampir tidak memiliki dana sendiri.

Khusus di Klaten, keaktifan dan kapasitas Ketua UPK mampu membuat interaksi dengan pemerintah yang lebih tinggi. Ketua UPK ikut mendorong penyusunan Peraturan Bupati Klaten tentang pelestarian aset dan kelembagaan PNPM Perdesaan dan PPK di Klaten. Pada intinya, isi Perbup ini sama dengan PTO. Penekanan Perbup adalah agar setelah PNPM Perdesaan tidak ada lagi, kelembagaan BKAD, BP-UPK, UPK dan tim-tim lain tetap ada dan tetap menjalankan fungsinya sebagaimana ketika program masih berjalan. Manfaat dari Perbup ini lebih banyak untuk menjamin aset UPK dan berjalannya kegiatan simpan pinjam di UPK. Ketua UPK bahkan dapat melobi untuk diterbitkannya surat keputusan bupati mengenai standar gaji UPK dan masa kerja pengurus sampai usia 55 tahun yang lebih memberi jaminan kerja (*security*) pada pengurus UPK.

Pihak non-pemerintah

Umumnya interaksi dengan pihak non-pemerintah sangat terbatas. Pelaku-pelaku PNPM di Donggala, baik di tingkat kecamatan maupun desa tidak memiliki kemitraan dengan pihak di luar pemerintah. Hubungan dengan bank, misalnya, hanya sebatas dalam pengelolaan dana BLM dan DOK program yang memang sudah diinisiasi oleh program. Sementara di Bangka, pihak Pemda kabupaten melalui BPMPdes pernah mencoba memfasilitasi kemitraan UPK dengan PT Timah untuk mendapatkan tambahan modal, tetapi tidak berhasil **karena UPK tidak mempunyai badan hukum yang jelas.** Pada wilayah Lombok Barat tercatat satu kerja sama antara salah satu dusun di Desa Selayar yang mendapatkan sarana air bersih dari PNPM dengan salah satu pura yang memiliki sumber air. Kerjasama ini lebih sebagai “kewajiban sosial” pura untuk berbagi karena tidak ada kompensasi dari program ke pura. Pihak pura hanya meminta agar air bersih dipergunakan untuk kebutuhan warga, tidak mencemari sumber air dan air tidak boleh diperjualbelikan untuk kegiatan komersial.

Klaten relatif melakukan lebih banyak kerjasama yang berkaitan dengan ekonomi walaupun dalam skala yang terbatas. BKAD dan UPK, misalnya, bekerja sama dengan Badan Kerjasama Pelaku Ekonomi Daerah Kabupaten Klaten untuk mempromosikan makanan atau jajanan sebagai “ikon kuliner”. UPK juga merintis kerjasama dengan sebuah swalayan untuk memasarkan produk kelompok SPP. Swalayan

ini merupakan salah satu unit usaha KUD yang pengurusnya adalah beberapa tokoh dalam BKAD, BP-UPK dan TPK. Ada juga upaya melakukan pembinaan administrasi dan manajemen kelompok SPP melalui kerja sama antara BKAD dan UPK dengan sebuah universitas negeri di Semarang. Namun sayangnya **kerjasama-kerjasama seperti ini tidak dijadikan salah satu ukuran kinerja pelaksanaan program sehingga di lapangan juga tidak terlihat ada usaha untuk mengukur capaian kerjasama ini sebagai bahan evaluasi dan masukan untuk kegiatan selanjutnya.**

3 Kinerja Kelompok PNPM Perkotaan

PNPM Perkotaan memiliki karakteristik lokasi dan pendekatan yang agak berbeda dengan PNPM Perdesaan. Basis kegiatan PNPM Perkotaan terletak di tingkat kelurahan dan kabupaten/kota sedangkan PNPM Perdesaan di kecamatan dan desa. Kelurahan kota umumnya memiliki tingkat kepadatan penduduk yang lebih tinggi (wilayah lebih kecil dan jumlah penduduk lebih besar) dan karakter masyarakat yang lebih heterogen. Aksesibilitas ke prasarana relatif lebih mudah dan informasi pun lebih mudah diakses.

Kelurahan dipimpin oleh lurah yang ditunjuk langsung oleh bupati dan bertanggung jawab kepada bupati. Biasanya lurah juga bukan warga setempat. Pembangunan di kelurahan umumnya tidak dikelola oleh kelurahan sendiri tetapi ditangani langsung oleh SKPD kabupaten/kota.

Karakter proses pembentukan dan cakupan wilayah kerja BKM berbeda dengan BKAD dan TPK di PNPM Perdesaan, walaupun peran dan fungsi yang diharapkan dari BKM kurang lebih sama seperti BKAD. Dalam konteks perkotaan, BKM relatif bekerja secara mandiri tanpa intervensi langsung dari perangkat kelurahan.

Konteks PNPM Perkotaan di lokasi studi

Pada Kelurahan Makaryo, Kota Semarang, PNPM Perkotaan sudah dimulai sejak P2KP tahun 1999–2000, namun sempat tidak mendapatkan BLM selama 2001–2008. Sementara itu, Kelurahan Sungai Intan, Kabupaten Banjar, tidak pernah mendapatkan P2KP. Kedua kelurahan mulai aktif menjalankan PNPM Perkotaan sejak 2008 sampai saat ini, artinya sudah menjalani dua siklus program, melaksanakan dua putaran pemetaan kemiskinan (Pemetaan Swadaya) dan pemilihan BKM/LKM. Kedua kelurahan ini sudah melaksanakan Perencanaan Jangka Menengah-Program Penanggulangan Kemiskinan (PJM Pronangkis) yang disusun oleh BKM/LKM bersama dengan Tim Fasilitator Kelurahan (Tim Faskel). PJM Pronangkis ini berlaku selama tiga tahun dan setiap tahun dievaluasi oleh BKM/LKM. Saat ini kedua kelurahan tersebut sudah masuk PJM Pronangkis siklus kedua, yaitu tahun 2011–2014. Kedua kelurahan ini tidak mendapatkan program lanjutan PNPM Perkotaan.⁸

Pelaku PNPM Perkotaan

Program PNPM Perkotaan membentuk dua kelompok yang disebut sebagai organisasi komunitas (*community organization*) berbentuk Badan/Lembaga Keswadayaan Masyarakat (BKM/LKM) dan kelompok komunitas/warga (*community group*) dalam bentuk Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM).⁹ BKM, dengan filosofi “mengusung nilai-nilai luhur seperti kejujuran, adil, ikhlas dan amanah”, merupakan kelompok yang bertanggung jawab merencanakan dan mengambil keputusan terkait kegiatan PNPM Perkotaan di tingkat kelurahan. KSM merupakan representasi dari kelompok warga di setiap lingkungan yang dapat memberikan usulan kegiatan, merencanakan dan kemudian bertanggung jawab melaksanakan usulan yang didanai dari program. Salah satu tujuan dari PNPM Perkotaan

⁸ Program lanjutan ini dikenal dengan nama Penanggulangan Kemiskinan Terpadu (PAKET) dan Pembangunan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLPBK atau *Neighbourhood Development/ND*), yang salah satu kegiatannya adalah mendorong kemitraan/channelling dengan pihak pemerintah dan non pemerintah untuk membiayai kegiatan yang sudah direncanakan dalam PJM Pronangkis.

⁹ Diambil dari Pedoman Pelaksanaan PNPM Perkotaan, 2008.

adalah memperkuat kelembagaan BKM/LKM sehingga mampu membawa komunitasnya menuju pembangunan lingkungan permukiman yang partisipatif, mandiri dan berkelanjutan, melalui kerjasama dengan pihak pemerintah daerah maupun nonpemerintah. Dalam studi ini walaupun fokus pembahasan lebih ditujukan pada BKM, KSM serta Unit Pelaksana (UP) yang membantu tugas BKM sehari-hari ikut dibahas juga untuk memperjelas peran dan kinerja BKM.

BKM/LKM dalam PNPM Perkotaan dirancang sebagai sebuah dewan kolektif yang memiliki koordinator dan anggota. Setiap orang dalam BKM/LKM memiliki suara yang sama, namun ada pembagian tugas sesuai dengan kemampuan masing-masing individu. BKM dibantu oleh tiga Unit Pelaksana (UP), yaitu Unit Pelaksana Kegiatan Lingkungan/Fisik (UPL), Unit Pelaksana Kegiatan Keuangan (UPK), dan Unit Pelaksana Kegiatan Sosial (UPS).

Sejauh ini, fokus penguatan BKM/LKM adalah pada pengelolaan kegiatan PNPM di tingkat komunitas dengan menerapkan prinsip-prinsip partisipasi, transparansi dan akuntabilitas (*good governance*). Selain itu, program juga mendorong penguatan kemitraan dengan pihak luar untuk penggalangan dana dan pelaksanaan kegiatan untuk merealisasikan PJM Pronangkis. Program belum berfokus pada penguatan BKM/LKM agar dapat berkiprah di luar program maupun menularkan prinsip-prinsip *good governance* ke pihak luar program.

Proses pembentukan

BKM/LKM dibentuk melalui pemungutan suara warga yang memiliki hak pilih.¹⁰ Sebelumnya warga mendapat penjelasan dari Tim Fasilitator Kelurahan yang dibantu para relawan untuk memastikan warga yang memiliki hak pilih paham tujuan dan proses ini serta memilih orang yang mereka anggap “baik, jujur dan amanah.” Tim Faskel menekankan pentingnya proses pembentukan ini sehingga mereka relatif lebih banyak mencurahkan energi untuk proses di tahap awal ini. Pertimbangannya, pemilihan BKM/LKM ini harus betul-betul dapat menyaring orang dengan kriteria jujur dan berpihak kepada kelompok miskin agar tujuan program untuk mengurangi kemiskinan di perkotaan dapat dicapai. Kelurahan Makaryo sudah melakukan beberapa kali pemilihan sejak 1999/2000 dan Kelurahan Sungai Intan dua kali sejak 2008. Dari pemilihan pertama ke pemilihan kedua terdapat perubahan nama-nama calon yang dipilih warga dari tingkat RT karena “mungkin masyarakat melihat yang dulu terpilih tidak aktif, jadi tidak dipilih lagi,” kata Koordinator LKM Sungai Intan.

Latar belakang anggota BKM relatif bervariasi, baik di Semarang maupun di Banjar (Tabel 3.1). Mereka yang terpilih adalah warga yang mau meluangkan waktu untuk aktif dalam kegiatan yang terkait dengan program. Status sosial ekonomi anggota BKM bukan berasal dari strata tertinggi di lingkungannya, tetapi relatif lebih baik dibanding warga miskin di lingkungan tersebut. Latar belakang pendidikan rata-rata anggota BKM di Semarang dan Banjar adalah SMA. Sebagian anggota yang terpilih adalah elit lokal. Namun anggota yang bukan elit pun sering kali tampil lebih dominan dalam mengelola kegiatan lain di lingkungan masyarakat setelah keterlibatan mereka dalam program PNPM.¹¹

¹⁰ Sebelum 2008 pemungutan suara dilakukan di tingkat kelurahan untuk memilih pengurus yang berasal dari wakil RT/RW (dalam kasus di Semarang saat masih dalam kerangka program P2KP).

¹¹ Lihat Betke and Ningsih 2011. Eight Thematic Qualitative Studies of UPP/PNPM Urban (UPP 2 and 3) 2009–2010—evaluasi PNPM Urban yang menemukan hal serupa.

Tabel 3.1 Profil Singkat Anggota BKM/LKM

Lokasi	Latar Belakang Anggota	Catatan
Banjar	Koordinator dan anggota: Rata-rata pedagang dengan tingkat pendidikan SMP/SMA. Dari 13 anggota BKM, tiga diantaranya adalah perempuan yang berprofesi sebagai pedagang. Beberapa anggota BKM laki-laki merangkap sebagai Ketua RT.	Anggota LKM adalah warga biasa dan sama-sama pedagang sehingga hubungan mereka dengan sesama warga relatif setara. Mereka biasa berkumpul di halaman parkir milik salah satu anggota yang letaknya di belakang pasar dan di samping kantor kelurahan.
Semarang	Setengah anggota, termasuk koordinator, adalah pensiunan PNS dan sudah aktif dalam kegiatan kelurahan baik sebagai ketua RT maupun RW atau sebagai tokoh gereja dan masjid di wilayah kelurahan. Tiga orang perempuan.	Sebagian anggota BKM merupakan elit lokal yang terdiri dari para pensiunan dan tokoh masyarakat. BKM memiliki ruang kantor tersendiri di kantor kelurahan.

Pemilihan UP di Semarang dan Banjar agak berbeda. Sejak awal terbentuknya BKM di Semarang, BKM berkoordinasi dengan RW memilih UP berdasarkan pada pembagian jatah posisi untuk setiap RW, sehingga terjadi pemerataan keterlibatan pelaku dari setiap wilayah. Kecuali manajer UPK yang sudah terpilih sejak 2000, para pelaku UP yang ada sekarang ditunjuk sejak tahun 2009 dengan melihat latar belakang pekerjaan dan keterwakilan RW domisili mereka. Ketua RW yang meminta kepada warganya untuk terlibat sebagai pengurus UP maupun koordinator BKM dan bersama-sama menggunakan bahasa “membantu” BKM di kelurahan guna mendorong keterlibatan warga dalam kegiatan PNPM Perkotaan. UP di Banjar dipilih melalui musyawarah BKM yang difasilitasi Tim Faskel. UP dipilih untuk setiap siklus program. UP mendapatkan insentif sekitar Rp50 ribu per bulan dan lebih sering dibayarkan 3–6 bulan sekali. Insentif UP dan Sekretaris LKM diambil dari dana Biaya Operasional (BOP) LKM yang besarnya Rp7 juta per tahun.

Pengurus KSM dipilih melalui musyawarah warga, baik di tingkat RT maupun RW tergantung cakupan wilayah kegiatannya. Contohnya di Banjar, KSM berbasis RT atau mewakili usulan RT, namun pada pelaksanaan kegiatan mereka dapat mendorong swadaya warga dari beberapa RT, termasuk warga RT yang tidak mendapatkan dana PNPM tahun tersebut. Sedangkan di Semarang, KSM berbasis pada lingkungan RW karena kegiatannya mencakup pemanfaatan dari banyak RT, seperti pembuatan sumur bor. Ketua KSM biasanya dipilih yang memiliki pengalaman dalam bidang pekerjaan yang sesuai dengan kegiatan yang diusulkan dan juga orang yang dikenal warga.

Kinerja

Penilaian terhadap kinerja BKM/LKM, UP dan KSM difokuskan sesuai dengan peran dan fungsi yang diharapkan dari pelaku-pelaku tersebut, dan juga terkait dengan kemampuan mengelola program serta menerapkan prinsip partisipasi, transparansi dan akuntabilitas.

a. Kemampuan mengelola program

Secara umum, baik BKM/LKM, UP dan KSM di Semarang dan Banjar sudah menunjukkan kinerja yang baik dalam mengelola program, dalam arti memenuhi syarat-syarat administratif dan teknis serta Melaksanakan tugas, pokok dan fungsi (tupoksi) organisasi yang disyaratkan dalam program. BKM/LKM di Semarang maupun Banjar telah mampu menjalankan fungsi dan perannya sebagai dewan kolektif yang merumuskan PJM Pronangkis, membuat usulan (proposal) kegiatan, mengoordinasi pelaksanaan kegiatan bersama UP dan KSM, serta membuat laporan pertanggungjawaban keuangan dan kegiatan. BKM di Semarang sudah lebih mampu menjalankan fungsi dan peran tersebut secara mandiri, sementara LKM di Banjar masih cukup besar bergantung pada Tim Faskel.

Baik LKM di Banjar maupun BKM di Semarang tidak memiliki pembagian kerja yang kaku, namun dalam hal penulisan proposal dan pelaporan lebih banyak dilakukan oleh koordinator BKM dengan dibantu oleh Tim Faskel. Anggota lain bertanggung jawab dalam pengawasan pelaksanaan kegiatan, berkoordinasi dengan UP dan KSM. BKM/LKM masih bergantung pada bantuan fasilitator untuk pembuatan laporan LPJ yang diminta oleh program.

Dalam persepsi masyarakat, kegiatan-kegiatan yang dirumuskan oleh BKM/LKM di kedua lokasi telah sesuai dengan kebutuhan riil warga, terutama air bersih dan jalan. Hasil temuan di Semarang dan Banjar, kegiatan yang paling menonjol dan bermanfaat luas bagi masyarakat adalah penyediaan sarana air bersih. Sebelumnya kedua wilayah ini sama-sama merupakan wilayah yang tidak terjangkau oleh pelayanan air bersih dari PDAM di tingkat kota. BKM/LKM menangkap kebutuhan warga tersebut dengan membuat perencanaan penyediaan sarana air bersih secara bertahap sehingga menjangkau lingkungan-lingkungan yang belum tersentuh layanan tersebut. Saat ini BKM Semarang mampu menyediakan layanan air bersih untuk 425 KK, termasuk tujuh KK miskin dan sembilan musholla/masjid yang dibebaskan dari iuran. BKM Banjar mampu menyediakan layanan air bersih untuk hampir seluruh lingkungan RT di kelurahan tersebut.

Peran dan fungsi UP di kedua lokasi tersebut terutama adalah membantu BKM dalam melaksanakan dan mengawasi kegiatan dalam program. Perbedaannya, BKM di Semarang relatif lebih aktif turun ke masyarakat, sementara di Banjar kerjasama antara LKM dan UP cukup intensif sehingga tidak selalu LKM yang harus mengawasi dan mengoordinasi langsung pelaksanaan kegiatan di tingkat masyarakat.

Saat ini UPK Banjar yang berjumlah dua orang mengelola dana sebesar Rp19,5 juta untuk 22 kelompok. Penagihan dilakukan setiap bulan dengan mendatangi rumah ketua kelompok mulai seminggu sebelum tenggat waktu pembayaran cicilan. Masalah yang dihadapi oleh UPK tidak banyak, jarang ada kemacetan pinjaman walaupun cukup banyak kasus keterlambatan pembayaran cicilan. Besarnya pinjaman per orang adalah Rp500 ribu dengan cicilan Rp57.500 per bulan selama 10 bulan. Pinjaman umumnya digunakan untuk menambah modal berdagang di pasar. UPL di kelurahan ini juga sudah terbiasa dan berpengalaman mengurus kegiatan pembangunan fisik di lingkungan. Sementara itu, tugas UPS relatif

paling ringan, terutama setelah kegiatan tenda bergulir dilarang oleh program.¹² Kegiatan sosial berupa pelatihan keterampilan lebih banyak difasilitasi oleh Askot, Tim Faskel dan LKM.

Untuk daerah Semarang pada awalnya (tahun 2000) UPK mengelola dana BLM, tetapi karena tidak ada BLM selama 2001–2009, UPK mulai mengelola dana bergulir (dikenal dengan “ekolir” atau ekonomi bergulir). Sekarang, setelah ada BLM lagi, pengelolaan BLM ini ditangani oleh sekretaris BKM dan UPK hanya mengelola dana bergulir. Penagihan pinjaman macet yang dulunya dilakukan UPK sekarang menjadi tugas salah satu anggota BKM. Kemampuan teknis UPL Semarang, khususnya Ketua, diakui oleh program. Ketua ini pernah melatih UPL dari kelurahan lain dalam beberapa pelatihan yang diadakan oleh PNPM Perkotaan di Kota Semarang pada tahun 2012 dan pelatihan Pamsimas tahun 2011. Ketua UPL juga menjadi ketua salah satu KSM dan membantu pengawasan pembangunan sumber air bersih di kelurahan lain.

Peran KSM cukup menonjol, terutama pada saat pengusulan kegiatan, pembuatan proposal yang dibantu oleh BKM/LKM dan Tim Faskel, dan pada saat pelaksanaan jika usulannya diterima. KSM bertugas membeli material, memobilisasi swadaya warga dan mengawasi pelaksanaan kegiatan pembangunan fisik. Pasca pelaksanaan kegiatan, KSM bisa berlanjut sebagai pemelihara maupun pengelola, seperti yang dilakukan oleh KSM pengelola air bersih di Semarang dan di Banjar. Ketua KSM di Semarang sebagai pelaksana kegiatan umumnya adalah Ketua RT sehingga lebih mudah memobilisasi warga untuk swadaya.

KSM di Banjar tidak banyak terlibat dalam penyusunan proposal dan RAB yang ditangani oleh LKM dan Tim Faskel. Sama halnya dengan KSM di Semarang, KSM di Banjar juga berperan sebagai tim pemelihara, terutama untuk pengelolaan air bersih dan titian kayu. Bedanya, KSM air bersih di Banjar dibentuk per lingkungan karena skala kegiatannya.

b. Kemampuan mendorong partisipasi warga

Partisipasi aktif warga di kedua lokasi umumnya terjadi pada saat pelaksanaan kegiatan, sementara partisipasi dalam proses perencanaan belum begitu tampak. BKM/LKM lebih banyak berperan aktif dalam menjangkau warga, tetapi kesadaran warga untuk berpartisipasi secara sukarela masih terbatas pada keterlibatan dalam pelaksanaan kegiatan infrastruktur.

BKM di Semarang mampu merangkul tokoh-tokoh yang tadinya kontra untuk terlibat dalam kepengurusan salah satu KSM. Koordinator BKM juga mampu menumbuhkan keikutsertaan secara aktif dari para anggota BKM dengan selalu melibatkan mereka dalam kegiatan seremonial penyerahan BLM kepada KSM. Prinsip “kober, bener, pintar” (memiliki waktu, benar/jujur, dan pandai) yang ditanamkan oleh koordinator BKM sering kali dinyatakan juga oleh anggota BKM dan pengurus UP. Koordinator BKM juga banyak melakukan inovasi dalam menggalang swadaya masyarakat, misalnya membuat VCD

¹² Kegiatan tenda bergulir adalah salah satu contoh kegiatan sosial yang pada masa P2KP banyak dilakukan warga. Kegiatan ini berupa pembelian tenda dan peralatan pesta/ritual yang kemudian disewakan kepada warga di kelurahan. Biaya sewa lebih rendah dibanding menyewa pada usaha penyewaan yang dikelola perorangan. Hasil dari penyewaan tenda ini diakumulasi untuk membeli tambahan peralatan sehingga dapat menjangkau lebih banyak warga yang membutuhkan. Sebagian keuntungan digunakan sebagai dana sosial yang dibagikan kepada warga miskin dalam bentuk sembako (sembilan bahan pokok). Kegiatan ini kemudian dilarang dalam pedoman PNPM Perkotaan karena dianggap tidak memberikan manfaat langsung pada pengurangan kemiskinan sesuai target Millenium Development Goals (MDGs).

tentang kegiatan-kegiatan BKM untuk dibagikan kepada calon pendonor dan mendapatkan bantuan dari pemerintah kota melalui proposal yang diajukan.

LKM di Banjar mampu memobilisasi warga dalam program, terutama dalam masa pelaksanaan pembangunan infrastruktur dan pemeliharannya. Partisipasi warga di Banjar tidak terlalu tampak dalam proses perencanaan, namun anggota LKM, UP, ketua RT dan tokoh-tokoh setempat terbiasa berkumpul untuk membahas kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Upaya untuk menangkap kebutuhan masyarakat lebih banyak dilakukan melalui mekanisme informal seperti obrolan di tempat parkir, pasar, mushola dan kegiatan RT.

BKM/LKM di kedua kota juga relatif mampu menyelesaikan masalah yang terkait dengan tunggakan ekonomi bergulir. Sebagai informasi, di Semarang sempat ada kemacetan pengembalian pinjaman pada masa P2KP, namun masalah tersebut sedikit demi sedikit sudah berhasil diatasi. Sedangkan LKM di Banjar relatif tidak berurusan langsung dengan kegiatan ekonomi bergulir yang dikelola oleh UPK, namun dua staf UPK yang ditunjuk selalu melaporkan kegiatan perguliran dana kepada LKM.

c. Kemampuan menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas

Prinsip transparansi dan akuntabilitas yang diterapkan masih sebatas pada permintaan program, namun sudah ada inisiatif menyebarkan informasi tentang program melalui media-media informal. Setidaknya, pemasangan papan proyek sebagai media transparansi telah dijalankan sebagai bagian dari persyaratan program. Begitu juga dengan laporan kegiatan dan keuangan yang dilaporkan ke Tim Faskel dan Korkot.

Dalam konteks wilayah Banjar dengan kondisi permukiman yang padat, pemasangan papan informasi proyek relatif efektif. LKM di Banjar juga mengembangkan media informasi informal dengan memanfaatkan kegiatan di mushola setiap minggu dan kegiatan keagamaan lainnya yang rutin dilakukan tiga kali seminggu di lingkungan RT dan kelurahan. Beberapa warga yang ditemui, dan bahkan anggota LKM dan UP mengatakan bahwa awal pengetahuan mereka mengenai program PNPM berawal dari keterlibatan dalam kegiatan-kegiatan sosial di lingkungan warga, tidak dengan menghadiri pertemuan yang diadakan secara formal oleh LKM dan Tim Faskel. Pengumuman mengenai kegiatan yang lolos untuk didanai dan rencana pelaksanaan kegiatan infrastruktur juga dibahas melalui media kegiatan sosial tersebut.

BKM di Semarang mengembangkan media informasi lain seperti memasang foto-foto kegiatan di dinding aula kantor kelurahan. Banyak warga mengetahui kegiatan-kegiatan BKM dari foto-foto ini. Dalam hal transparansi dan akuntabilitas, KSM Banyu Biru di Semarang dinilai berhasil baik dalam pengelolaan kegiatan dan pemeliharaan sarana yang dibangun, serta dalam mempertanggungjawabkan manajemennya kepada konsumen dan BKM. Setiap bulan KSM diundang oleh LPMK dalam rapat bulanan kelurahan untuk melaporkan pendapatan dan pengeluarannya. Selain itu KSM juga memberi laporan kepada BKM dan RT/RW dan nantinya ketua RT/RW akan menyampaikan ke warga melalui pertemuan bulanan. Dari hasil pengelolaan air bersih tersebut, KSM Banyu Biru memberikan sumbangan kepada warga dalam bentuk iuran untuk berbagai macam keperluan, seperti iuran makam, iuran pembangunan, iuran olahraga dan bantuan kepada kas RT/RW yang digunakan untuk kegiatan posyandu dan PKK di wilayah RW-nya. Selain itu KSM Banyu Biru juga memberi bantuan kas kepada BKM sebesar Rp500 ribu setiap bulannya.

d. Kemampuan “memasarkan” PJM Pronangkis

Salah satu indikator kemandirian BKM/LKM adalah kemampuan untuk “memasarkan” PJM Pronangkis mereka guna mendapatkan sumber daya dari luar PNPM Perkotaan. BKM di Semarang melakukan itu, terutama untuk program pengelolaan air bersih, perbaikan rumah, beasiswa pendidikan dan bantuan untuk kaum jompo. Koordinator BKM, khususnya, rutin melakukan kunjungan ke lokasi-lokasi kantong kemiskinan di wilayah kelurahannya untuk mengetahui kondisi masyarakat di sana. Bahkan selama masa non-BLM, BKM juga tetap aktif melaksanakan kegiatan sosial, dana bergulir, menggalang swadaya masyarakat untuk renovasi rumah warga miskin dan penyelenggaraan bazaar sembilan bahan pokok (sembako). Ini membuktikan **BKM tetap bisa berjalan walaupun tanpa BLM** – meskipun kemungkinan besar hanya koordinatornya yang bekerja pada waktu itu. Selain itu BKM juga berperan mendampingi KSM dalam melakukan lobi dan kemitraan dengan pihak luar. Contohnya, BKM merekomendasikan KSM pengelola air kepada pihak BPD Jateng untuk memberikan pinjaman sebesar Rp60 juta guna membangun sumur bor.

LKM di Banjar belum tampak aktif memasarkan PJM Pronangkis mereka ke luar, meskipun sudah ada usaha ke arah sana. Tidak banyak tambahan dana dari luar program yang dapat mereka akses. Tampaknya karena sebagian besar pelaku adalah pedagang kecil-menengah yang tidak pernah mengelola program-program pembangunan sebelumnya, jejaring dan kemampuan memasarkan program mereka masih terbatas.

Interaksi BKM/LKM dengan pihak di luar PNPM Perkotaan

Keterlibatan dalam program pemerintah lainnya

Keterlibatan kelompok PNPM Perkotaan dalam program lainnya umumnya masih terbatas pada program-program yang menjadi bagian PNPM. Namun, keterlibatan anggota BKM/LKM secara individu dalam program lain belum cukup berhasil mendorong penulatan prinsip-prinsip PNPM ke luar. Kendala yang dihadapi adalah aturan main yang berbeda di setiap program, dan individu anggota BKM/LKM tersebut lebih banyak beradaptasi pada aturan main baru dibanding menerapkan prinsip-prinsip *good governance* yang dipelajari melalui PNPM. Di Semarang, BKM terlibat dalam pengelolaan PNPM USRI (*Urban Sanitation and Rural Infrastructure*) sejak tahun 2012. Program ini di bawah tanggung jawab Satker yang sama dengan PNPM Mandiri Perkotaan yaitu Satker PIP (Pembangunan Infrastruktur Pemukiman) Kota Semarang. Program USRI dilaksanakan dengan menggunakan tim yang sudah ada seperti BKM dan UPL. Proses pembentukan KSM sebagai pelaksana kegiatan juga mengikuti mekanisme yang berlaku di PNPM. Dana yang diterima BKM untuk program USRI tersebut sebesar Rp340 juta (2012) yang dipergunakan untuk pembangunan IPAL (Instalasi Pengolahan Air Limbah) dan MCK dan disimpan di rekening terpisah dari BLM PNPM Mandiri Perkotaan .

Dalam pelaksanaan USRI, UPL paling banyak berperan. UPL bertugas memfasilitasi pemilihan KSM oleh warga dan membawa hasil pemilihan kepada BKM untuk disetujui. UPL juga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan IPAL dan MCK (mandi, cuci dan kakus), termasuk dalam penggunaan dananya. Disamping itu, UPL juga melakukan koordinasi dengan para fasilitator USRI di tingkat kota dan di tingkat kelurahan. Namun untuk desain dan RAB, fasilitator kota-lah (konsultan) yang membuatnya sekaligus langsung mengawasi pelaksanaan kegiatannya.

Sedangkan di Banjar, keterlibatan para anggota BKM, UP dan KSM dalam program pemerintah lainnya didorong oleh pengakuan terhadap kinerja mereka dalam mengelola PNPM Perkotaan. Misalnya kemampuan mendata warga miskin, mengidentifikasi kriteria miskin, dan kemampuan teknis menyusun RAB serta melaksanakan kegiatan fisik dengan kualitas yang sesuai standar yang diminta program. Sebelum terlibat dalam PNPM Perkotaan kebanyakan pelaku tidak terlibat dalam kegiatan pembangunan di lingkungannya. Sekarang, beberapa dari mereka terpilih sebagai Ketua RT, anggota OMS dalam PPIP dan anggota Tim Pelaksana dalam program penataan permukiman kumuh dari Kementerian Perumahan Rakyat. Dalam PPIP, para pelaku PNPM yang terpilih sebagai anggota OMS terlibat mulai dari perencanaan kegiatan sampai dengan pelaksanaan dan pengawasan. Pengetahuan yang mereka peroleh dari PNPM Perkotaan membuat mereka cukup paham mengenai proses konstruksi, penyusunan RAB dan penilaian terhadap kualitas infrastruktur lingkungan sehingga ketika infrastruktur PPIP dibangun mereka dapat mengkritisi proses pengerjaan dan kualitas bangunan yang dibuat bersama dengan staf Dinas PU.

Interaksi dengan pemerintahan kelurahan dan pemerintah kabupaten/kota

Baik di Semarang maupun Banjar, umumnya interaksi antara BKM/LKM dengan perangkat kelurahan adalah berkoordinasi dan penyediaan fasilitas untuk kegiatan BKM di kantor kelurahan. Selain itu, lurah mulai melibatkan BKM untuk ikut dalam musrenbang dan melakukan sinkronisasi rencana dalam RPJM yang disusun BKM dengan RPJM yang disusun kelurahan. Kedua BKM ini bahkan juga diundang dalam musrenbang di tingkat kota yang paling tidak bisa memberikan informasi kepada BKM program-program apa yang akan dilakukan oleh pemerintah.

LPMK di Semarang selalu mengundang BKM, UP dan KSM Banyu Biru dalam rapat bulanan mereka. Selain itu mereka juga menjadi mediator bila terjadi masalah antara KSM dengan warga, serta terlibat dalam penggalangan dana sosial yang dikoordinasikan oleh BKM. Kelurahan juga memiliki dana kontinjensi (dana fasilitasi hasil musrenbang) yang digunakan untuk membiayai usulan-usulan yang diprioritaskan dalam musrenbang tingkat kecamatan. Pihak kecamatan pernah mengusulkan kepada Bappeda agar BKM dilibatkan dalam pengelolaan dana kontinjensi tersebut, tetapi sampai saat ini mekanismenya belum memungkinkan pengelolaan dilakukan secara swakelola oleh masyarakat.

Interaksi BKM dengan SKPD di tingkat kota mulai banyak dilakukan walaupun kedua kelurahan tidak mendapatkan PAKET (Penanggulangan Kemiskinan Terpadu) dan PLPBK (Pembangunan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas atau lebih dikenal dengan Program *Neighbourhood Development*). Misalnya, BKM di Semarang bekerjasama dengan pemerintah kota dalam merehabilitasi rumah tidak layak huni.

Di Banjar, beberapa anggota LKM dan tim pemelihara berhasil memanfaatkan akses terhadap program SKPD di tingkat kota. Misalnya akses bantuan alat-alat belajar untuk PAUD yang dibangun PNPM dan akses pada program budidaya perikanan di kawasan sungai. Akses ini diperoleh karena koneksi pribadi Lurah dan juga anggota LKM melalui keterlibatan LKM dalam kegiatan musrenbang di tingkat kota.

Interaksi dengan pihak non-pemerintah

Kerjasama dengan pihak non-pemerintah mayoritas berfokus pada kegiatan-kegiatan sosial, termasuk menggalang swadaya dari donor perorangan. Hubungan usaha yang agak besar adalah yang

dilakukan oleh KSM Banyu Biru yang mendapat pinjaman dari BPD Jateng (Kotak 3.1). Beberapa kerjasama itu antara lain:

- BKM Semarang dengan majelis taklim, majelis gereja, PT Indofood dan PT Jasa Raharja berupa kegiatan sosial bazaar sembako.
- BKM Semarang dengan RS. Panti Wilasa berupa kegiatan pengobatan gratis bagi masyarakat miskin.
- Renovasi rumah tidak layak huni (RTLH) di Semarang melalui penggalangan dana dari masyarakat/donatur di lingkungan Kelurahan selama masa non-BLM tahun 2001–2008.
- Sumbangan PT Baramarta untuk Sungai Intan melalui LKM berupa pengangkut barang-barang untuk keperluan kematian.

Kotak 3.1 Penyediaan Sarana Air Bersih

Kasus Semarang

Beberapa bagian wilayah Kelurahan Makaryo merupakan daerah perbukitan dan tidak mempunyai sumber air yang memadai. PDAM Kota pun tidak memberikan pelayanan karena debit air PDAM tidak bisa menjangkau ketinggian wilayah ini. Sebelum P2KP masuk, warga, khususnya RW 11 dan 12, memenuhi kebutuhan air bersihnya dengan membeli air dari pemilik sumur dan mengambil dari sungai yang kualitasnya tidak terjamin dan kering ketika musim kemarau. Atau mereka membeli air dari mobil-mobil tangki keliling yang harganya relatif lebih mahal dan jadwal kedatangannya tidak pasti.

“Dulu air di sini susah. Kita harus beli kepada yang punya sumur. Sudah beli harus mikul lagi sampai ke rumah,” kata salah satu warga RW 12.

Masalah akses air bersih dijadikan salah satu prioritas kegiatan fisik oleh BKM Kelurahan dan pada tahun 2000. Maka dibentuklah KSM Banyu Biru untuk mengadakan sumur artesis komunal pertama di kelurahan. Pembangunan sumur bor diikuti dengan pembangunan bak penampungan air bersih dan penyaluran ke rumah-rumah warga. Mengingat pentingnya kebutuhan akan pasokan listrik untuk penyaluran tersebut, KSM dengan persetujuan BKM dan warga mengajukan proposal ke Perusahaan Listrik Negara (PLN) untuk penambahan trafo dan pemasangan tiang listrik yang dibiayai sendiri oleh KSM. Biaya tersebut didapatkan dari iuran yang disepakati dengan warga. Selain menerima manfaat air bersih, warga juga mendapat pasokan listrik yang bagi sebagian warga merupakan hal baru. Menurut salah seorang warga RW 12,

“Dulu rumah sekitar sini jarang yang ada listrik. Biasanya satu dua rumah punya listrik, kemudian berbagi dengan rumah-rumah lain namun sekarang semua rumah sudah punya listrik sendiri.”

Mulai tahun 2010 permintaan sambungan air semakin meningkat. KSM pada saat itu telah memiliki kas sebesar Rp20 juta. Rencana pembuatan sumur baru yang ketiga membutuhkan dana sebesar Rp80 juta. Kemudian BKM memfasilitasi dan mendampingi KSM untuk meminjam ke bank. Dengan rekomendasi BKM akhirnya KSM mendapat pinjaman KUR dari BPD Jateng Kota Semarang sebesar Rp60 juta.

Hingga saat ini KSM memiliki pelanggan 425 KK, dengan tujuh KK miskin dan sembilan musholla/masjid yang dibebaskan dari iuran bulanan.

“Sejak sumur ini ada tanah-tanah kaveling perumahan di sekitar RW 12 banyak yang laku. Dulu satu kaveling dijual Rp15 juta tidak ada yang mau, sekarang banyak yang mau tinggal disini bahkan harga satu kaveling sudah diatas Rp40 juta,” kata seorang warga RW 12.

Kotak 3.1 Penyediaan Sarana Air Bersih (lanjutan)

Kasus Banjar

Wilayah Kelurahan Sungai Intan merupakan permukiman padat penduduk dan relatif kumuh, berada di tepian sungai yang digunakan sebagai jalur transportasi orang dan barang, maupun tempat pembuangan (baik kotoran maupun sampah rumah tangga dan pasar). Selama bertahun-tahun, masyarakat di wilayah ini tidak tersentuh layanan air PDAM, sehingga masyarakat memenuhi kebutuhan air dengan mengambil dari sungai yang sudah tercemar, serta membeli air secara eceran untuk keperluan minum dan memasak. Warga mengeluarkan uang cukup besar untuk membeli air bersih dari penjual keliling, sekitar Rp200.000–Rp300.000 per bulan.

Program PNPM Perkotaan di kelurahan tersebut paling banyak dimanfaatkan untuk membuat sumur bor dan tangki air. Selama lima tahun pelaksanaan program, LKM sudah membangun rata-rata 4–5 sumur bor di setiap RT (10 RT). Setiap satu sumur melayani 10 rumah melalui pipa langsung ke rumah-rumah, dan warga yang tidak mendapatkan pipa dapat mengambil air dengan ember ke keran-keran yang disediakan. Warga yang menginginkan sambungan pipa langsung ke rumah diminta untuk membeli pipa, sementara pemasangan dilakukan secara cuma-cuma melalui swadaya masyarakat. Selama enam bulan pertama, warga dibebaskan dari iuran air, kecuali membayar sejumlah uang (Rp5.000–Rp20.000) untuk membayar iuran listrik pada pemilik rumah yang menjadi tempat dipasangnya sumur pompa. Listrik di lingkungan kelurahan ini juga sangat minim, tidak semua rumah warga terlayani listrik, kebanyakan menyambung pada tetangga yang memiliki sambungan PLN. Biaya pemasangan listrik sangat tinggi dan mayoritas warga tidak mampu membayar. Setelah enam bulan, warga diminta membayar iuran pemeliharaan. Warga yang mengambil dengan ember dikenakan iuran Rp5.000/bulan dan warga yang memasang pipa dikenakan iuran sesuai kemampuan ekonomi, antara Rp20.000–Rp50.000/bulan. Keputusan perbedaan iuran ini didasarkan pada prinsip subsidi silang. Pemeliharaan sarana air bersih tersebut dilakukan secara sukarela. Pengurus KSM dan pemilik rumah yang paling sering membersihkan tangki air, sementara keran-keran yang rusak diperbaiki secara sukarela oleh warga lain.

4 Faktor-faktor yang Memengaruhi Penularan Prinsip PNPM

Kinerja atau capaian yang baik dalam program tidak selalu berarti para pelaku dapat menyebarluaskan praktik prinsip-prinsip dan proses PNPM ke luar program. Penularan ini masih terbatas, baik di PNPM Perdesaan maupun Perkotaan, apalagi selama ini penghargaan atas kinerja atau capaian yang baik semata didasarkan pada penyelesaian kegiatan dan minimnya tunggakan pinjaman. Asumsi bahwa penerapan prinsip PNPM pada kegiatan/lingkup yang lebih luas (di luar PNPM) bisa terjadi dengan keterlibatan kelompok dan pelaku dalam PNPM selama bertahun-tahun ternyata tidak terbukti.¹³ Ada beberapa faktor yang memengaruhi kinerja kelompok dalam hal internalisasi prinsip PNPM kedalam komunitas mereka masing-masing.

Bersifat proyek dengan aturan main masing-masing

PNPM Mandiri adalah sebuah proyek. Berbagai pelaku PNPM, tidak terbatas pada kelompok PNPM tetapi juga termasuk pemerintah kecamatan dan desa, kelurahan,¹⁴ serta para fasilitator memandang kegiatan mereka adalah melaksanakan proyek PNPM dan hanya untuk PNPM—tidak berlaku untuk kegiatan lain. Apa yang dilakukan adalah syarat yang diminta PNPM yang harus dipenuhi untuk mendapatkan dana PNPM dan sudah berlangsung sejak awal keikut-sertaan mereka dalam PNPM. Rata-rata informan mengakui manfaat PNPM serta peran dan kinerja kelompok PNPM, tetapi prinsip dan praktiknya hanya dilakukan di dalam PNPM. Bisa dikatakan **hampir tidak ada replikasi prinsip PNPM di luar PNPM karena prinsip itu adalah syarat proyek.** Umumnya tidak tampak ada *awareness* di antara pelaku bahwa prinsip itu perlu didorong dan dipegang untuk mengelola atau menangani kegiatan lain, termasuk kegiatan-kegiatan di bawah pemerintah setempat.

Penerimaan para pelaku bahwa apa yang dilakukan adalah untuk proyek tertentu, dalam hal ini PNPM Perdesaan dan Perkotaan, sejalan dengan adanya petunjuk operasional yang berbeda untuk setiap proyek yang masuk ke desa. Kalau PNPM Perdesaan dan Perkotaan memiliki aturan main dan kelengkapan serta struktur sendiri, begitu juga program dan proyek lainnya yang diikuti oleh para pelaksananya. PPIP misalnya, meminta OMS untuk melaksanakan proyeknya. Di lokasi studi tidak ditemukan ada pemahaman bahwa TPK dan juga BKM/LKM, misalnya, adalah sebuah OMS dan bisa dimanfaatkan. Kalau ada proyek lain yang memerlukan tim pelaksana, maka akan dibentuk tim yang baru.

Selain karena ketentuan proyek, ada pula dalih bahwa pembentukan tim baru dilakukan untuk memberi kesempatan kepada orang lain, “tidak itu-itu saja orangnya”. Walaupun (mantan) pelaku PNPM, baik Perdesaan maupun Perkotaan terlibat, tidak banyak yang bisa mereka lakukan untuk mempraktikkan apa yang telah dipelajari dari PNPM karena tidak dituntut oleh program/proyek masing-masing seperti yang tecermin dalam petunjuk operasional yang ada. Mereka, sebaliknya, beradaptasi pada aturan main masing-masing proyek.

¹³ Woodhouse (2012) menemukan tidak ada perbedaan yang mencolok dalam kinerja pengelolaan proyek berdasarkan baru/lamanya kecamatan/desa berpartisipasi dalam PNPM Perdesaan.

¹⁴ Betke dan Ningsih, 2011.

Terbatasnya kesempatan

Untuk PNPM Perdesaan, pemerintah desa yang diharapkan akan menerapkan prinsip-prinsip PNPM Perdesaan tidak mengikuti prinsip-prinsip tersebut dalam mengelola dana pembangunannya (khususnya ADD dan APBDesa secara keseluruhan) karena, seperti juga dengan proyek-proyek, aturannya berbeda. **Tidak ada insentif bagi pemerintah desa/kecamatan (seperti juga program/proyek lainnya) untuk menerapkan prinsip PNPM selama tidak diharuskan. Tidak ada sanksi atau disinsentif jika tidak dilakukan.** Disamping itu, andaikan mau pun, pemerintah desa hampir tidak memiliki kesempatan untuk melakukannya mengingat kecilnya dana ADD (kecuali di Bangka). Mereka hampir tidak pernah mengelola proyek pembangunan sendiri, dan walaupun ada, proyeknya sangat kecil karena memang mereka hampir tidak memiliki dana (lihat Bagian 2.3.1 bagian c). Rata-rata kepala desa mengeluhkan kecilnya sisa dana yang mereka kelola sendiri untuk pembangunan desa setelah dipotong pembiayaan operasional sehingga mereka melihat fungsi ADD untuk melengkapi kegiatan pembangunan yang sifatnya kecil. Sementara pembangunan infrastruktur yang membutuhkan dana besar dipenuhi melalui program seperti PNPM (Kotak 4.1).

Kotak 4.1 “Bagaimana Bisa Meniru PNPM?”

Itu adalah jawaban Kepala Desa Berbakti, Donggala, ketika ditanyakan mengapa ia tidak meniru proses PNPM kalau menurutnya PNPM itu baik.

Desa tidak memiliki anggaran untuk meniru proses PNPM. Sebagian besar ADD (Rp101 juta tahun 2013, Rp86 juta tahun 2012) digunakan untuk honor dan operasional dan yang tersisa untuk pembangunan sekitar Rp6–Rp10 juta. Sisa dana pembangunan itu dipakai untuk proyek skala kecil seperti membangun tugu di salah satu persimpangan utama di desa. Kepala desa cukup mengumpulkan tokoh masyarakat, termasuk kepala dusun dan RT, menyampaikan idenya tentang perlunya membangun tugu, meminta persetujuan, lalu mulai membangun. Setelah selesai dilaporkan kembali dalam musyawarah bahwa pekerjaan sudah selesai.

Dengan keterbatasan seperti itu, selama ini kegiatan LPMD hanya menyelenggarakan musyawarah perencanaan. LPMD belum pernah melaksanakan atau mengelola proyek sendiri karena tidak ada dana. Kalau ada proyek (selain PNPM), misalnya yang berasal dari PU, sudah ada pemborongnya. Atau kalau dari program lain, seperti PPIP, LPMD hanya ikut mengawasi. Baru dalam PNPM Integrasi LPMD yang relatif tidak terlatih mulai berperan.

Kepala-kepala desa pernah meminta kepada bupati, “Kalau ada proyek-proyek sekitar Rp100 jutaan, kasih ke kita yang kelola.” Namun sampai saat ini tidak pernah dikabulkan. “Kalau kita pegang proyek, jadi ada untungnya buat beli bensin....Dulu, masa Orde Baru (Orba), pemborong datang ke Kades, minta ikut mengawasi proyek, ada sekadar pembeli bensin dari pemborong. Setelah Orba, tidak ada lagi. Sekarang bahkan pimpro tidak lapor kalau mau membangun proyek di desa. Datang diam, pulang diam.”

Dalam PNPM Perkotaan, kendala kesempatan yang dihadapi BKM/LKM untuk membangun kemitraan terletak pada pengetahuan dan akses kepada pihak luar. Dalam hal ini BKM/LKM masih perlu difasilitasi oleh konsultan/fasilitator maupun pemerintah daerah. Kelurahan Mukaryo dan Sungai Intan tidak mendapatkan program khusus kemitraan (PAKET dan PLPBK), tetapi upaya membangun kemitraan dengan pihak pemerintah dan non-pemerintah sudah mulai dilakukan. Kemampuan BKM/LKM untuk mengelola dana secara transparan dan akuntabel menjadi salah satu kriteria yang menguatkan posisinya untuk dapat dipercaya sebagai mitra kerjasama oleh pihak luar.

Kotak 4.2 Inspirasi dari PNPM, Kecamatan Ringinan, Klaten

Bermula dari pengamatannya tentang sistem pengelolaan dana pembangunan kabupaten yang masuk ke kecamatan melalui sistem lelang kepada pihak ketiga, camat khawatir sistem tersebut tidak efektif. Kualitas pekerjaan tidak baik namun perangkat kecamatan dan desa, apalagi warga tidak punya hak untuk mengawasi. Perangkat dan masyarakat juga tidak peduli karena tidak ada rasa memiliki. Lain dengan PNPM—masih menurut camat—yang melibatkan aparat serta warga secara langsung sehingga terbentuk sikap kepedulian terhadap keluaran program. Camat mulai mengenal PNPM ketika ia menjadi sekretaris camat (2005–2011). Ia melihat beberapa prinsip PNPM bisa diterapkan dalam pengelolaan dana kecamatan.

Tahun 2012, bantuan bupati untuk kecamatan dihentikan karena dianggap tidak efektif. Lalu ada gagasan dari camat ini untuk menerapkan prinsip kompetisi dan MAD seperti dalam PNPM dalam pengelolaan dana bantuan Bupati tersebut. Bupati Klaten merespons baik gagasan tersebut, walaupun camat-camat lain masih enggan mengikuti cara yang sama untuk mengelola dana ini. Tahun 2013 mekanisme musyawarah antar desa dan kompetisi tersebut mulai diuji coba secara bertahap. “Sementara belum ada namanya, tapi kira-kira mekanisme seperti MAD,” camat menjelaskan. Di tahun pertama (2013) turun dana Rp1,6 miliar ke kecamatan yang harus dikompertisikan oleh desa— tidak lagi dibagi rata. Mekanisme “MAD” dipergunakan untuk sosialisasi mekanisme baru dan musyawarah kesepakatan. Indikator utama dalam memutuskan kegiatan yang didanai adalah persentase capaian pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) per desa dan usulan kegiatan yang mengadopsi format proposal dan RAB dari PNPM.

Dalam MAD, camat mengumumkan capaian pengumpulan PBB masing-masing desa dan disepakati pagu dana per desa berdasarkan persentase PBB yang dikumpulkannya. Setelah pagu dana diketahui, setiap desa diminta membuat proposal kegiatan dan RAB sesuai pagu dana tersebut. Proposal tersebut diverifikasi oleh tim yang dibentuk oleh camat—sementara ini terdiri atas sekretaris camat, para kepala seksi dan staf kecamatan. Verifikasi tersebut antara lain menilai sasaran dan manfaat kegiatan yang diajukan. Jika ada indikasi kegiatan fiktif atau tidak memenuhi syarat, camat berhak mencoret usulan. Namun, karena ini dana pemerintah daerah sendiri, camat mengambil kebijakan untuk tidak mencoret usulan desa, tetapi meminta desa untuk mengalihkan kegiatan yang dinilai kurang bermanfaat ke kegiatan lain. Keputusan tersebut dibahas dalam MAD. Setelah ada keputusan, setiap desa diminta membuat kelengkapan administrasi pencairan dan surat pernyataan kesanggupan melaksanakan kegiatan, seperti dalam PNPM. Pelaporan kegiatan pun harus dilengkapi dengan kuitansi dan laporan seperti dalam PNPM.

“Penerapan mekanisme PNPM secara total perlu dilakukan bertahap karena SDM kecamatan dan desa masih belum secanggih BKAD, UPK dan TPK. Akan tetapi upaya ini juga dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas perangkat dan staf kecamatan dan desa.”

Camat melihat fasilitator atau pendamping masih sangat dibutuhkan untuk memperkuat kapasitas SDM perangkat kecamatan dan desa. Ia berencana akan memberdayakan setrawan untuk menjadi fasilitator. “Masalahnya di SDM. Harusnya ada pendampingan untuk perangkat desa seperti halnya di PNPM. Kalau tidak ada yang mengawal, perangkat desa akan kacau,” kata camat. Saat ini masih sulit meminta perangkat desa membuat APBDesa. Dengan adanya mekanisme yang baru, desa akan terdorong untuk membuat perencanaan pembangunan yang benar.

Kepemimpinan

Kalau desa lokasi studi pada umumnya tidak memiliki kesempatan (kecuali Desa Air Haji, Bangka—lihat di bawah) dan insentif untuk mempraktikkan prinsip-prinsip PNPM, di satu kecamatan lokasi studi, Kecamatan Ringinan, Klaten, kesempatan itu ada dan sekaligus ada pemimpin yang mau melakukan apa yang ia pikir baik untuk ditiru dari PNPM (Kotak 4.2). Kecamatan ini adalah satu-satunya yang mencoba menerapkan cara-cara PNPM, dengan dukungan bupati, walaupun dalam lingkup yang terbatas.

Pada tingkat desa, khususnya Desa Air Haji di Kabupaten Bangka yang berpartisipasi dalam PNPM Perdesaan selama dua tahun (2007–2009), merupakan satu-satunya desa studi yang memiliki kesempatan dan kepemimpinan untuk menerapkan prinsip-prinsip PNPM secara bertahap. Kepala desanya adalah mantan KPMD perempuan dan Ketua LPMD adalah KPMD laki-laki. Desa ini seperti desa lainnya di Bangka mendapatkan ADD lebih dari Rp300 juta, paling besar di antara lokasi studi ini. ADD dianggarkan untuk pemeliharaan bangunan fisik yang dibuat dari dana PNPM Perdesaan (TK/TPA). LPMD menerapkan beberapa hal yang dipelajari selama terlibat dalam PNPM Perdesaan, misalnya dengan melibatkan masyarakat dalam berbagai kegiatan dan memasang papan proyek sebagai bagian dari transparansi. Terlihat bahwa dengan adanya kesempatan dan kepemimpinan yang baik, praktik-praktik baik PNPM bisa ditiru sepanjang kesempatan ini adalah dalam kontrol Kepala Desa dan Ketua LPMD. Untuk program/proyek lain yang tidak dikelola oleh desa, prosesnya tergantung pada petunjuk teknis masing-masing program/proyek.

Faktor kepemimpinan individu ini juga cukup menonjol pada Koordinator BKM di Semarang yang mampu menggalang kerjasama dan dana dengan berbagai pihak untuk mengatasi kemiskinan di wilayahnya. Terbukti BKM di Semarang tetap menjalankan prinsip-prinsip program dan kegiatan bagi warga miskin walaupun selama hampir delapan tahun tidak mendapatkan BLM.

Peran fasilitator

Dengan rancangan program pemberdayaan seperti PNPM Perdesaan dan Perkotaan yang tidak hanya terpaku pada keluaran (*output*) tetapi juga proses yang dipercaya dapat memengaruhi optimalisasi keluaran, fasilitator memegang peran kunci untuk memastikan proses PNPM berjalan sesuai dengan prinsipnya—partisipatif, transparan dan akuntabel—dan hasilnya bermanfaat bagi masyarakat. Fasilitator, terutama Fasilitator Kecamatan dan Fasilitator Kelurahan yang langsung bekerja dengan komunitas dan otoritas (pemerintah) terendah, berperan sebagai penggerak sekaligus pengawal/pengontrol proses. Jika keterlibatan masyarakat dan penyebaran informasi, serta cara-cara untuk mendukung akuntabilitas dikenal secara meluas—artinya banyak anggota masyarakat yang menjadi terbiasa dengan prinsip dan proses PNPM ini—diharapkan akan muncul keinginan atau tuntutan agar prinsip dan proses serupa dijalankan secara meluas di luar PNPM (*spillover*). Sebaliknya, jika masyarakat yang tahu dan terlibat dalam menjalankan prinsip ini terbatas, akan terbatas juga tuntutan yang bisa timbul. Oleh karenanya penting bagi fasilitator untuk mengajak berbagai kelompok masyarakat untuk terlibat, yang bisa mengurangi dominasi kelompok tertentu. Di lokasi studi umumnya masyarakat sangat terkesan dengan (ingat dan sering mengacu kepada) fasilitator yang “dulu” (awal program) yang memperkenalkan program serta langsung berinteraksi dengan atau mendampingi masyarakat dalam pelaksanaan program. Kalau pun ada fasilitator yang tidak pernah diganti sejak awal, interaksi dengan masyarakat sudah jauh berkurang.

Untuk lokasi PNPM Perdesaan, terutama di Kecamatan Ringinan, Klaten,¹⁵ peran fasilitator untuk menerapkan prinsip dalam proses kurang terlihat, terbukti dengan adanya dominasi tokoh-tokoh setempat. Di tingkat desa, KPMD (fasilitator tingkat desa) biasanya juga tunduk pada elit desa. Sementara itu, dalam hal administrasi dan teknis program serta pelaporan yang biasanya menjadi beban kerja yang besar untuk fasilitator, pelaku lokal—terutama di kecamatan, juga sudah cukup paham dan mampu melakukannya, sehingga, kata Ketua UPK Ringinan, Klaten, “Setelah UPK bisa jalan, tanpa FK pun [PNPM] bisa jalan.” Terlihat memang FK Ringinan bersikap memberikan keleluasaan pada pelaku lokal yang sebetulnya sangat positif sepanjang FK tetap menjaga proses yang partisipatif, transparan dan akuntabel, tidak sekadar membiarkan proses berjalan dan dimanipulasi dengan alasan sesuai dengan keinginan masyarakat (umumnya ini yang diartikan sebagai partisipatif) tanpa melihat distribusi manfaatnya (Kotak 2.3). Namun, sebagai orang luar (bukan warga setempat) kehadiran fasilitator sebagai alat kontrol masih perlu, apalagi di tingkat desa bisa dikatakan hampir tidak ada kekuatan penyeimbang sebagai alat kontrol.

Di lokasi di mana fasilitator kuat dan/atau dominasi elit lebih kecil atau menyebar, fasilitator bisa memainkan perannya, seperti yang digambarkan fasilitator di Lombok Barat dalam pemilihan TPK. “Biasa melalui musyawarah, kalau TPK tidak diinginkan oleh orang-orang/masyarakat karena hanya diinginkan oleh kades, maka dipilih ulang buat musyawarah lagi agar yang terpilih bukan pilihan kades. Fasilitator mengingatkan fungsi kades adalah sebagai penanggung jawab, seperti materi pelatihan. Kejadian sering terjadi saat perencanaan keinginan kades yang muncul, maka kita fasilitasi agar usulan sesuai kebutuhan desa.”

Dalam PNPM Perkotaan, peran fasilitator cukup besar untuk mendukung BKM/LKM, terutama dalam penyusunan laporan kegiatan. Namun karena luasnya wilayah dan besarnya jumlah kelurahan yang harus didampingi oleh satu Tim Faskel di dua lokasi studi, pendampingan langsung di tingkat masyarakat sering kali tidak maksimal. Selain itu masing-masing Faskel cenderung berkonsentrasi pada lingkup bidang tugasnya sendiri (teknik, ekonomi dan sosial) untuk kelancaran administrasi proyek.

Dibandingkan dengan Fasilitator Kecamatan/Kelurahan, fasilitator/konsultan tingkat kabupaten/kota memiliki lebih banyak “ruang gerak” terutama ke luar PNPM. Mereka melakukan koordinasi atau mendorong pemerintah kabupaten/kota dan, bahkan DPRD, untuk mendukung PNPM. Mereka juga membuka akses pelaku PNPM Kecamatan/Kelurahan ke luar wilayahnya, termasuk keterlibatan mereka dalam forum-forum komunikasi antar pelaku yang memungkinkan pelaku belajar dengan berbagi informasi/pengalaman. Namun, lepas dari itu, peran fasilitator kabupaten/kota untuk mendorong penulisan prinsip PNPM masih terbatas karena memang sebagian besar tugas mereka tidak di tingkat komunitas.

Dukungan kabupaten/kota

Selain dukungan minimal yang memang diminta program (misalnya, dana untuk pelatihan dan supervisi), umumnya pemerintah kabupaten/kota memberikan dukungan yang baik terhadap pelaksanaan PNPM. Di Bangka yang sudah tidak lagi mendapat PNPM Perdesaan, tanpa dukungan Pemkab hampir bisa

¹⁵ Fasilitator Kecamatan Pantai Elok, Donggala, meskipun cukup senior, baru menempati pos-nya. Ketika kerja lapangan studi ini dilakukan, fasilitator masih dalam tahap pengenalan lokasi. Sudah beberapa waktu posisi Fasilitator Teknik kosong. Fasilitator Kecamatan Sumber Air, Lombok Barat, juga baru diganti namun Fasilitator Teknik sudah cukup lama di sana.

dipastikan tidak ada lagi dana di UPK, seperti yang diakui Ketua UPK. Kunjungan periodik, memantau dan memberi masukan serta melibatkan UPK dalam berbagai pelatihan PNPM di provinsi bisa memotivasi dan meningkatkan kapasitas UPK. Kabupaten lain, Klaten, Donggala dan Lombok Barat, menyusun aturan pendukung PNPM, seperti pelestarian aset, maupun kelembagaan BKAD. Namun, seperti diakui juga oleh salah satu kabupaten, terutama yang menyangkut BKAD, belum jelas betul apa visi kabupaten tentang lembaga ini: apa yang mau dicapai dan bagaimana caranya. Sementara di Semarang peraturan dikeluarkan untuk melibatkan BKM dalam musrenbang dan fasilitator/konsultan mengajak BKM memanfaatkan kesempatan ini.

Dukungan kabupaten (dan provinsi untuk kasus NTB) lebih banyak pada UPK karena UPK mengelola dana yang cukup besar untuk memastikan program tetap bisa berjalan. Provinsi NTB, misalnya, mengalokasikan dana untuk merekrut dan membayar honor pendamping lokal di tingkat desa (disebut PK) untuk membantu mengawasi perguliran dana di tingkat SPP. Begitu pula dengan Perbup dan SK Bupati di Klaten yang walaupun semangatnya mendorong keberlanjutan kelembagaan di bawah PNPM dan PPK, tetapi arahnya menuju menjamin keberlanjutan perguliran dana melalui UPK.

Satu keluhan yang agak merata dari pelaku PNPM dan diakui juga oleh Pemkab adalah masalah koordinasi. Pemkab, sama dengan desa dan kecamatan, juga memandang program-program pemberdayaan nasional sebagai “proyek pusat” dengan aturan main sendiri-sendiri. Koordinasi lebih sering hanya berupa rapat tetapi tidak ada tindak lanjut yang nyata karena masing-masing program berada di bawah instansi yang berbeda dengan aturan main yang berbeda.

Dalam konteks PNPM Perkotaan, dukungan Pemerintah Kabupaten/Kota menjadi faktor penting yang mendorong atau menghambat keberlanjutan program. Peran Pemerintah Kabupaten Banjar relatif minim dalam mengawal maupun mengawasi PNPM. Pemerintah Banjar cenderung menyerahkan pengelolaan PNPM kepada konsultan (Koordinator Kota). Walaupun LKM di Banjar juga turut diundang dalam musrenbang tingkat kota, namun kehadiran LKM dalam forum tersebut belum memberikan manfaat langsung berupa akses pada program-program pemerintah yang dapat mendukung pembiayaan kegiatan PJM Pronangkis.

Pemerintah Kota Semarang lebih aktif dalam menyelenggarakan kegiatan yang melibatkan BKM/LKM, antara lain melalui Perda yang mewajibkan kelurahan melibatkan BKM dalam musrenbang kelurahan, dan surat edaran bapermas yang meminta para lurah untuk mengetahui progress kegiatan PNPM di wilayahnya. Pemerintah Kota Semarang juga memberikan dana sharing untuk pelaksanaan PNPM, dukungan penguatan kapasitas bagi UP melalui pelatihan penguatan dan penyegaran setiap tahun. Selain itu juga dibentuk Tim Koordinasi Pelaksana Program (TKPP) yang memonitor kegiatan pembangunan, mengonsolidasikan pelaksanaan PNPM, menggali masukan dari BKM-BKM, memberikan dukungan operasional kepada dinas teknis terkait.

5 Kesimpulan dan Implikasi

Kesimpulan

Studi ini tidak merepresentasikan semua lokasi PNPM Perdesaan dan Perkotaan. Lokasi studi memang **sengaja dipilih daerah-daerah yang relatif baik** berdasarkan informasi dan diskusi di tingkat nasional dan kabupaten serta kecamatan (yang terakhir ini khusus untuk menentukan lokasi desa PNPM Perdesaan). Harapannya studi bisa memperlihatkan praktik baik terutama dalam hal penguatan kelembagaan kelompok masyarakat yang mampu menularkan prinsip-prinsip dan proses PNPM ke luar program untuk melihat potensinya ke depan sebagai masukan untuk Peta Jalan PNPM dan RUU Desa. Namun karena informasi yang tersedia untuk mengukur kinerja program terutama berdasarkan tingkat pengembalian, khususnya PNPM Perdesaan, yang juga sangat disadari para pelaku program di lapangan, elemen inilah yang menonjol sementara pemberdayaan dalam arti memberikan ruang untuk bersuara dan didengar serta mendorong akuntabilitas dalam komunitas tidak terlihat menonjol. Dalam hal ini tampaknya lokasi studi yang dipilih seperti kebanyakan lokasi PNPM mengingat banyak kesamaan dengan apa yang ditemukan dalam studi/evaluasi sebelumnya (Bagian 1.1). Namun studi ini memberikan pemahaman tentang proses yang memengaruhi terjadi/tidaknya internalisasi prinsip sebagai indikasi penguatan kelembagaan. Di sisi lain, PNPM Perkotaan dalam kerangka programnya memang belum masuk pada upaya mendorong penuluran prinsip, tetapi baru pada penguatan BKM/LKM dalam menjalankan dan memasarkan PJM Pronangkis. Lokasi-lokasi yang dipilih didasarkan pada penilaian terhadap kinerja BKM/LKM yang dianggap relatif sudah kuat dan mandiri dalam mencapai tujuan program.

Walaupun dalam pelaksanaan program rata-rata kelompok yang dilihat di sini berprestasi dan berpotensi dengan dukungan yang tepat, namun di luar program peran mereka masih terbatas. **Kelompok-kelompok ini melihat diri mereka sebagai pelaku proyek dan tidak bisa menerapkan yang mereka lakukan sekarang di luar proyek** (dalam hal ini PNPM Perdesaan dan Perkotaan). Keterlibatan mereka di luar PNPM Perdesaan dan Perkotaan lebih banyak untuk memanfaatkan keahlian praktis sedangkan kesempatan untuk menyebarluaskan prinsip dan proses PNPM terbatas karena **masing-masing proyek memiliki aturan main sendiri** yang tidak selalu sama dengan PNPM Perdesaan dan Perkotaan (kecuali PNPM GSC dan PNPM Integrasi). Dengan aturan sendiri-sendiri, penguatan ke arah internalisasi prinsip tidak terjadi, padahal hampir semua program yang ada di desa lokasi studi adalah bagian dari PNPM (PISEW, PUAP, PIPP di desa dan USRI dan PPIP—di kota).

Sementara itu **mengharapkan pemerintah desa untuk menerapkan prinsip dan proses PNPM juga tidak realistis karena kebanyakan desa tidak memiliki kesempatan untuk melakukannya**. Kenyataannya desa hampir tidak memiliki dana pembangunan yang dikelola sendiri. ADD hanya menyisakan dana kecil untuk pembangunan (sekitar Rp10 juta) dan karenanya LPMD hampir tidak memiliki aktivitas kecuali individunya bergabung dengan program/proyek. Kalaupun sisa ADD agak besar, seperti di Bangka, tidak ada keharusan dan insentif bagi desa untuk menerapkan prinsip dan proses seperti yang dipromosikan PNPM. Desa yang pada akhirnya menerapkan prinsip PNPM melakukannya karena adanya kesadaran dari mantan pelaku PNPM Perdesaan yang sekarang menjabat sebagai kepala desa dan ketua LPMD. Pentingnya kesempatan dan adanya kesadaran dari pemimpin tampaknya memang berperan penting dalam penerapan prinsip-prinsip PNPM di luar program, seperti juga terlihat

dalam kasus di Klaten di mana tersedia dana dari kabupaten dan terdapat keinginan/kesadaran dari camat untuk secara bertahap/terbatas mulai menerapkan prinsip PNPM.¹⁶

Fasilitasi yang diberikan PNPM Perdesaan dan Perkotaan tidak terlihat bisa membangun kesadaran kolektif masyarakat untuk menuntut pemerintah desa/kelurahan menerapkan prinsip dan proses PNPM yang sudah diperkenalkan dan dipraktikkan dalam program. Fasilitasi hanya sebatas menjalankan prinsip dan proses untuk program dan tidak mampu menyeimbangkan posisi warga kebanyakan relatif terhadap dominasi/kekuatan elit atau kelompok tertentu. Dalam PNPM Perkotaan, fokus program baru diletakkan pada penguatan kelembagaan PNPM secara internal dan upaya membuka hubungan atau mengembangkan jaringan ke luar untuk mendapatkan sumber daya di luar program dan ini membantu kelompok menjadi lebih mandiri. Keberadaan fasilitator sebagai “orang luar” yang didukung program membantu sebagai alat kontrol.

Berdasarkan analisis temuan-temuan tersebut, disimpulkan bahwa jika Peta Jalan PNPM menginginkan agar kelembagaan masyarakat dalam PNPM dapat menjadi ujung tombak pelaksana dan “pengawal” program pemberdayaan masyarakat yang berpegang pada prinsip partisipatif, transparansi dan akuntabilitas, maka dibutuhkan upaya khusus untuk mendorong dan menguatkan kelembagaan yang ada untuk memainkan peranan tersebut.

Kotak 5.1 Beberapa Isu Spesifik PNPM Perdesaan

Berikut adalah beberapa isu lain yang spesifik PNPM Perdesaan yang bisa disimpulkan:

Peran dan fungsi BKAD masih ditafsirkan secara berbeda. Di lokasi studi, kecuali di Klaten, BKAD sering kali identik dengan pengurus BKAD yang terdiri dari satu sampai tiga orang. Tidak ada pemahaman bahwa BKAD memiliki anggota yang mewakili masing-masing desa yang terlibat dalam kerjasama (sesuai arti nama BKAD). Salah satu penyebabnya adalah karena hampir tidak ada kerjasama antar desa yang dilakukan dalam PNPM Perdesaan sebagai satu-satunya program yang memakai/melibatkan BKAD. Di lokasi studi tidak ada kegiatan/proyek antar desa yang dibiayai PNPM yang mengharuskan desa-desa bekerjasama, kecuali untuk urusan pengelolaan program melalui UPK, BP-UPK yang lintas desa. Desa bekerja mengelola dananya sendiri-sendiri (melalui TPK) setelah usulan masing-masing disetujui. BKAD hanya memimpin forum MAD dan membantu menyelesaikan masalah PNPM Perdesaan di desa per desa. Oleh karena itu BKAD sebagai wadah kerjasama antar desa tidak terbangun optimal.

Ketidajelasan penerapan peran dan fungsi BKAD yang sesungguhnya menimbulkan ketidakjelasan siapa yang bisa duduk dalam BKAD dan siapa pengurus/sekretariatnya (yang mestinya lebih mengarah pada manajemen dan administrasi kegiatan). Apakah harus diisi hanya oleh kepala desa atau bisa dicampur dengan non-perangkat? Kasus di Klaten (semua anggota BKAD adalah kepala desa atau yang baru mantan kepala desa) dan di Lombok Barat (semua anggota BKAD adalah non-perangkat dan non-PNS) tidak serta merta membedakan kinerja mereka. Keduanya tetap di bawah kontrol paguyuban kepala desa. Bedanya hanya pada derajat kontrol ini—langsung diputuskan oleh kepala desa (karenanya tidak memberi kesempatan bagi yang lain untuk terlibat dalam pengambilan keputusan) dan tidak langsung diputuskan

¹⁶ Dalam isu yang berbeda (tentang penggunaan RPJMDes sebagai acuan) studi proliferasi dan integrasi program pemberdayaan melihat masalah yang serupa, yaitu ketiadaan aturan yang memaksa. Hampir tidak ada atau sedikit sekali program dari luar desa yang mengacu pada RPJMDes kecuali PNPM Perdesaan karena hanya program ini yang secara eksplisist menjadikan RPJMDes sebagai acuan perencanaan pembangunan (Syukri, et al. 2013).

oleh kepala desa (ada kesempatan bagi yang lain untuk ikut terlibat dulu).¹ Di Klaten keputusan sudah diselesaikan dalam BKAD sendiri (antar kepala desa saja) atau dalam pra-MAD yang melibatkan camat dan UPK, baru setelahnya disampaikan dalam MAD sekadar untuk formalitas dalam pengambilan keputusan. Di Lombok Barat persoalan dibahas di MAD dan kalau MAD tidak bisa mengambil keputusan (*deadlock*) baru dibahas dan diputuskan oleh Forum Kepala Desa beserta camat.

Kekuatan kelompok-kelompok PNPM Perdesaan lebih banyak ada di tingkat kecamatan, seperti UPK dan BKAD. Kelompok di tingkat desa, TPK, jauh lebih lemah—bersifat temporer dan mendapat lebih sedikit perhatian dari program. Apalagi tidak setiap tahun desa mendapat BLM. Jika tidak ada BLM, praktis tidak ada kegiatan TPK setelah MAD Penetapan Usulan. Hal ini dapat menimbulkan masalah jika tujuan Peta Jalan adalah menguatkan kelembagaan yang ada di tingkat desa.

Dominasi elit/tokoh dalam kelompok-kelompok masyarakat PNPM mengindikasikan lemahnya sistem kontrol dan fasilitasi, padahal partisipasi, transparansi dan akuntabilitas adalah prinsip yang dipromosikan program. Walaupun elit yang dominan tidak selalu bekerja untuk menguntungkan diri sendiri atau kelompoknya dan kerap mengintervensi proses PNPM demi kelancaran program (misalnya, mengatasi/menghindari konflik dengan membuat kesepakatan antar elit/tokoh tentang desa mana yang mendapat giliran mendapatkan BKM), proses-proses pengambilan keputusan yang tertutup rentan terhadap penyalahgunaan. Pemangku kepentingan yang lebih luas (masyarakat) tidak memiliki kesempatan yang sama untuk menyuarakan pendapat atau kepentingan mereka. Rapat-rapat periodik (MAD di perdesaan dan RT/RW di perkotaan) menjadi tidak efektif karena dihadiri dan didominasi oleh elit/pengurus sementara peserta lainnya lebih bersifat pasif. Dalam kondisi demikian, tentunya tidak bisa diharapkan bahwa prinsip program akan dapat ditularkan keluar program, kecuali ada faktor pemimpin yang berpihak pada kelompok miskin. Mengambil kasus PNPM Perdesaan di Klaten yang didominasi elitnya kelihatan menonjol, BKAD yang berisi pemegang kekuasaan di desa-desa dan UPK dengan dana yang dikelolanya menjadi kuat sementara BP-UPK sebagai lembaga pengawas terdiri dari orang-orang yang punya kedekatan relasi dan kepentingan dengan BKAD dan UPK. Dengan demikian mekanisme kontrol terkooptasi dan tidak bisa diharapkan akan memberikan “dissenting voice” seandainya terjadi penyelewengan.

Ketidakjelasan status badan hukum UPK menimbulkan kendala bagi unit ini untuk berkembang, terutama seperti yang terjadi di Bangka pasca PNPM Perdesaan. Bantuan dana dari luar program menjadi terkendala untuk masuk lewat UPK karena pihak calon mitra menuntut adanya kejelasan status badan hukum dari lembaga pengelola program.

Berkaitan dengan pemahaman terhadap PNPM sebagai “proyek”, di satu sisi petunjuk operasional membatasi inisiatif dengan penekanan pada kepatuhan pada mekanisme proyek dan kelancaran pelaporan serta tingkat pengembalian dana bergulir. Dengan penekanan terhadap mekanisme dan pelaporan ini, maka tidaklah mengherankan jika konsep pemberdayaan yang bertujuan untuk meningkatkan keterlibatan sebanyak mungkin lapisan masyarakat menjadi terabaikan, seperti yang ditemukan dalam beberapa studi yang lalu.² **Di sisi lain, kepatuhan pada petunjuk operasional sering kali hanya di permukaan dan elit bisa dengan mudah memanipulasi proses yang ada, terutama dalam pemilihan pengurus berbagai kelompok.** Hal ini dapat terjadi sebagian besar karena lemahnya proses fasilitasi dan bergesernya fungsi fasilitator dari memastikan proses pemberdayaan menjadi sekadar mengawal mekanisme dan pelaporan proyek.

¹ Baru-baru ini studi tentang bantuan pemerintah untuk kelompok miskin (BLT, Jamkesmas dan Raskin) hanya menemukan sedikit elit desa dan keluarganya yang mendominasi bantuan ini, namun tipe elit itu cukup berpengaruh. Kemungkinan lebih besar bagi elit yang duduk dalam pemerintahan desa untuk mendominasi manfaat itu ketimbang elit di luar pemerintahan desa (Alatas et al., 2013). Tentunya bantuan seperti ini relatif lebih jelas kelompok sasarannya sehingga bisa diasumsikan pengalihannya ke luar kelompok sasaran akan lebih mudah terlihat.

² Lihat misalnya, Syukri et al 2010 dan AKATIGA 2010

Implikasi

Kesimpulan di atas membawa beberapa implikasi yang bisa ditindaklanjuti, baik yang berdiri sendiri maupun yang membutuhkan integrasi dari beberapa aspek secara bersamaan.

Dalam PNPM Perdesaan, penguatan kelembagaan terfokus pada tingkat kecamatan, sesuai dengan desain program. Desain ini akan tepat jika kelembagaan masyarakat di tingkat desa sudah kuat. Realitasnya tidak demikian. **Lemahnya kelembagaan masyarakat di tingkat desa dapat berdampak pada semakin lemahnya peran masyarakat.** Oleh karena itu ada beberapa aspek yang perlu diperhatikan di sini. Pertama tentunya **perlu penguatan kelembagaan masyarakat tingkat desa**, seperti TPK—satu-satunya kelompok PNPM yang berjalan/memiliki kegiatan meskipun tidak sepanjang waktu. Untuk memperluas dampak PNPM, lingkup kegiatan TPK pun perlu diperluas, tidak hanya untuk (proyek) PNPM tetapi **berintegrasi dengan LPMD sehingga bisa terlibat dalam keseluruhan kegiatan pembangunan desa, dengan catatan proses pemilihan pengurusnya transparan dan partisipatif, serta seyogianya pemilihan LPMD pun mengikuti proses yang sama.** Namun, tanpa dana yang juga terintegrasi, sifat proyek akan terus melekat dan TPK akan selalu diperlakukan sebagai unit proyek tersendiri. Oleh karena itu, perbaikan selanjutnya adalah **mengintegrasikan dana PNPM ke dalam APBDes yang dikelola desa dengan syarat utama ada mekanisme kontrol yang permanen yang berfungsi, misalnya dengan memperkuat BPD yang ada di desa yang selama ini lebih banyak dipinggirkan/pasif serta ikut menerapkan prinsip partisipasi, transparansi dan akuntabilitas.**¹⁷ Tentunya mekanisme kontrol dan aturan ini harus berlaku untuk APBDes secara keseluruhan, disertai dengan mekanisme insentif dan sanksi/disinsentif sehingga bisa mendorong penerapannya (*compliance*) oleh pemerintah desa.

Di lokasi (kecamatan) yang sudah berjalan cukup baik dan pelaku PNPM relatif bisa berjalan sendiri seperti yang terlihat di lokasi studi ini, perlu **ada pergeseran peran fasilitator**, atau tepatnya mengembalikan perannya ke pemberdayaan masyarakat, sesuai dengan tujuan program.¹⁸ Bahkan fasilitator (khususnya di tingkat kabupaten) bisa lebih banyak melebarkan akses desa ke sumber daya lain. Di tingkat desa KPMD dan TPK perlu **diperkuat untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat, baik dalam memberikan suara mereka maupun dalam pengawasan**, terutama membangun rasa memiliki dan mengawasi penggunaan dana yang ada di desa (APBDes). Fasilitator lewat KPMD bisa sekaligus memfasilitasi pembahasan penggunaan dana desa ini.

Begitu pula halnya pada PNPM Perkotaan, upaya untuk mendorong partisipasi warga yang lebih kuat perlu segera dilakukan. Jika selama ini program difokuskan pada penguatan kelembagaan BKM/LKM secara internal, untuk tahap selanjutnya PNPM Perkotaan perlu untuk memulai upaya penguatan di tingkat masyarakat, baik dalam partisipasi perencanaan pembangunan, maupun mendorong dijalankannya prinsip transparansi dan akuntabilitas.

PNPM tidak hanya terdiri dari PNPM Perdesaan dan Perkotaan tetapi ada sejumlah program lain yang berada di bawah payung PNPM. **Seyogianya program-program sejenis, dengan tujuan dan sasaran yang kurang lebih sama, memiliki aturan main utama yang sama, terutama terkait prinsip**

¹⁷ Studi Local Level Institutions (LLI) 3 (Wetterberg, et al. 2013) memperlihatkan adanya peningkatan kapasitas kolektif dalam memecahkan masalah bersama di desa-desa yang tidak memiliki kekuasaan terpusat di satu lembaga/orang. Dengan kata lain ada institusi pelaksana dan pengawas yang berimbang.

¹⁸ Lihat juga Syukri, et al. (2013) yang mengindikasikan pentingnya kelompok masyarakat sipil yang kuat.

partisipasi, transparansi dan akuntabilitas, sehingga bisa saling mendukung atau menguatkan untuk memberikan hasil yang maksimal. Mekanisme insentif dan sanksi/disinsentif yang mendukung penerapan prinsip yang sama ini perlu dibuat untuk membantu diterimanya prinsip ini secara merata di semua program.

Perlu dilakukan tinjauan ulang tentang konsep, peran dan fungsi BKAD yang realistis sesuai dengan kebutuhan desa-desa. Perlu dipertimbangkan kemungkinan kerjasama seperti apa yang diharapkan terjadi di antara desa menggunakan BLM yang disediakan PNPM. Sebagian besar pelayanan publik antar desa (misalnya puskesmas dan sekolah lanjutan) sudah disediakan oleh kecamatan. Di lokasi studi, tidak terdapat contoh kerjasama antar desa dalam pembangunan dan operasional prasarana dan sarana yang dibangun dengan dana PNPM. Salah satu alternatif fungsi BKAD bisa sebagai pemilik asset/dana PNPM, terutama yang sudah ada di UPK. **Jika fungsi BKAD sebagai “pemilik atau otoritas” dana dan UPK adalah pengelolanya, hal ini bisa membantu menghindari kendala status badan hukum UPK selama mekanisme di antara keduanya diperjelas dan dipahami oleh semua pihak.** Dengan pengaturan seperti ini, BKAD akan dapat menerima secara legal dana dari luar PNPM (termasuk di lokasi yang sudah tidak lagi mendapatkan BLM PNPM Perdesaan) dan menugaskan UPK untuk mengelola dan mempertanggungjawabkan dana tersebut. Tentunya ini perlu dibarengi dengan mekanisme kontrol yang baik. Mekanisme kontrol melalui MAD saat ini tidak akan berjalan efektif jika ada dominasi dari kelompok tertentu.

Terakhir, untuk memastikan bahwa kelembagaan dalam PNPM berfungsi untuk menerapkan dan mengawal prinsip-prinsip PNPM di luar program, pengukuran kinerja lembaga PNPM perlu diperluas untuk mencakup **unsur-unsur terkait pemberdayaan seperti: kemampuan lembaga untuk memastikan keterwakilan suara kelompok marginal dalam pengambilan keputusan terkait kegiatan pembangunan di desa/kelurahan serta kemampuan lembaga untuk menginisiasi kerjasama dengan pihak luar (baik pemerintah maupun non-pemerintah) untuk melaksanakan kegiatan pembangunan/pemberdayaan masyarakat.**

Referensi

- Akatiga. 2010. *Kelompok Marjinal dalam PNPM-Perdesaan*. Bandung: Akatiga.
- Alatas, V., A. Banerjee, R. Hanna, B. A. Olken, R. Purnamasari, and M. Wai-Poi. et al. 2013. "Does Elite Capture Matter? Local Elites and Targeted Welfare Programs in Indonesia". *National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 18798*.
- Betke, F. and S. H. Ningsih. 2011. *Eight Thematic Qualitative Studies of UPP/PNPM Urban (UPP 2 and 3) 2009–2010*. Jakarta.
- Narayan, Deepa, ed. 2002. *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. Washington, DC: The World Bank.
- Syukri, M., Akhmadi, Kartawijaya, A. Kurniawan, L. Rozana, S. Wahyuni dan D. Widyaningsih.. 2013. "Studi Kualitatif Proliferasi dan Integrasi Program Pemberdayaan Masyarakat di Jawa Tengah, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan". Jakarta: SMERU.
- Syukri, M., Akhmadi, and S. Mawardi.. 2010. *The Impact of PNPM Rural 2010: A Qualitative Study*. Jakarta: SMERU.
- Wetterberg, Anna., J. R. Jellema and L. Dharmawan. 2013. *Local Level Institutions Study 3*. Jakarta.
- Woodhouse, Andrea. 2012. *Governance Review of PNPM Rural*. Jakarta: PSF

Studi Kelompok Masyarakat PNPM di lokasi terbatas—empat perdesaan dan dua perkotaan—memperlihatkan program berkinerja baik, namun penuluran prinsip-prinsip dan proses PNPM di luar program ini sangat terbatas. Ada pengakuan akan keahlian individu pelaku dalam mengelola proyek sehingga mereka dilibatkan dalam berbagai proyek lain tetapi pengaruh mereka terbatas karena masing-masing proyek memiliki aturan main sendiri dan cenderung membentuk kelompok-kelompok baru—tidak memanfaatkan yang sudah ada. Sebagai proyek, bagi pemerintah desa/kelurahan dan kecamatan tidak ada keharusan untuk mengikuti prinsip dan proses PNPM di luar PNPM. Fasilitasi tidak membangun kesadaran kolektif masyarakat untuk menuntut pemerintah desa/kelurahan melakukan hal yang sama, atau menyeimbangkan posisi warga kebanyakan relatif terhadap dominasi/kekuatan kelompok tertentu. Perlu ada integrasi kelompok-kelompok pelaku proyek ke dalam lembaga-lembaga desa yang reguler dan penyeimbangan kekuatan (*checks and balances*) untuk menghindari dominasi kelompok tertentu.

**TIM NASIONAL PERCEPATAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN
(TNP2K)**

Jl. Kebon Sirih No. 35, Jakarta Pusat 10110

Tel: +62 (0) 21 391 2812

Fax: +62 (0) 21 391 2511

E-mail: info@tnp2k.go.id

Web: www.tnp2k.go.id



Printed on recycled paper

