

# Ringkasan Eksekutif

## KELOMPOK MARJINAL DALAM PNPM <sup>1</sup>

---

### AKATIGA – PUSAT ANALISIS SOSIAL

#### 1. Tentang Laporan

Studi Kelompok Marjinal dan Rentan ini bermula dari adanya kekhawatiran bahwa sekelompok segmen masyarakat yang termarjinalkan mungkin terabaikan dalam proses pembangunan di mana Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM Pedesaan - sebuah program pembangunan berskala nasional yang berbasis komunitas di Indonesia) berada. Studi-studi terdahulu mengenai Program Pengembangan Kecamatan (PPK) – asal muasal PNPM- dan studi dasar PNPM menyimpulkan bahwa mekanisme pembuatan keputusan dalam program ini cenderung menguntungkan pilihan yang dibuat kelompok mayoritas dan kelompok kaya dibandingkan dengan kelompok miskin pedesaan dan mereka yang tinggal di lokasi terpencil (McLaughlin, Satu, & Hoppe, 2007)<sup>2</sup>. Mutu partisipasi kelompok miskin, termasuk perempuan kepala keluarga dan kelompok yang tidak mendapatkan pendidikan dasar, sangat rendah dalam rapat-rapat PNPM, dengan tingkat partisipasi pasif (hanya mendengarkan) mencapai 75% (Gibson and Woolcock, 2005<sup>3</sup>; Voss, 2008)<sup>4</sup>. Walaupun demikian studi lain menyimpulkan PPK sebetulnya melibatkan kelompok miskin dan perempuan lebih baik daripada proyek-proyek sejenis (Agung and Hull, 2002)<sup>5</sup>. Studi ini dilakukan untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam mengenai dinamika partisipasi, yang didefinisikan sebagai “sebuah proses dimana pemangku kepentingan (*stakeholder*) dapat mempengaruhi dan mengontrol berbagai inisiatif pembangunan, keputusan dan sumberdaya yang mempengaruhi kehidupan mereka” (The World Bank, 1994, dalam Rietbergen McCracken & Narayan, 1998, hal. 4)<sup>6</sup>.

#### 2. Tujuan Penelitian

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

---

<sup>1</sup> Penelitian ini dilakukan dengan pendanaan dari Bank Dunia

<sup>2</sup> McLaughlin, K., Satu, A., & Hoppe, M. (2007). *Kecamatan Development Program Qualitative Impact Evaluation*. Jakarta: The World Bank

<sup>3</sup> Gibson, C., & Woolcock, M. (2005, September). Empowerment and Local Level Conflict Mediation in Indonesia: A Comparative Analysis of Concepts, Measures, and Project Efficacy. *World Bank Policy Research Working Paper 3713*

<sup>4</sup> Voss, J. (2008). *PNPM-Rural Baseline Project*. Jakarta: The World Bank

<sup>5</sup> Agung, I., & Hull, T. (2002). *Study on the Economic Loan Scheme*. Accessed September 7, 2009, from <http://www.ppk.or.id/downloads/Study%20on%20the%20Economic%20Loan%20Scheme.pdf>

<sup>6</sup> Rietbergen McCracken, J., & Narayan, D. (1998). *Participation and social assessment: tools and technique*. Washington D.C: The World Bank

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

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

### 3. Metodologi

Metodologi penelitian yang digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian adalah kualitatif. Selain kajian dokumen, pengumpulan data terutama dilakukan melalui wawancara mendalam dengan informan kunci dan diskusi kelompok terbatas. Wawancara silang, terutama (tetapi tidak terbatas pada) dengan informan-informan yang mewakili berbagai posisi, berbagai latar belakang sosial-ekonomi dan (diasumsikan) kepentingan, dilakukan untuk kepentingan verifikasi informasi.

Penelitian lapangan dilakukan di 24 desa di 12 kecamatan pada enam provinsi (Sumatra Barat, Jawa Barat, Kalimantan Barat, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Selatan, dan Papua), mulai dari Oktober hingga Desember 2009. Pada setiap kecamatan, dipilih satu desa termiskin dan satu desa yang dipilih secara acak.

### 4. Temuan Utama

#### 4.1 Mengenai Partisipasi dan Struktur Sosial Ekonomi

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

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

lokasi terpencil dengan keterbatasan infrastruktur dasar, memiliki pendapatan yang sangat terbatas dengan jumlah tanggungan yang besar, dan berasal dari etnis/agama minoritas.

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

**Musyawarah khusus perempuan untuk menyetujui proposal kelompok perempuan, termasuk simpan pinjam, meningkatkan partisipasi kelompok perempuan, tetapi masih terbatas pada kelompok elit dan aktivis.** Partisipan biasanya berasal dari mereka yang potensial menjadi anggota simpan pinjam. Mereka berasal dari kelompok yang memiliki pendapatan yang rutin (seperti guru, pedagang) dan dipastikan mampu membayar pinjaman. Hanya sedikit perempuan yang berasal dari kelompok marjinal berpartisipasi dalam musyawarah khusus perempuan dan simpan pinjam.

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

## 4.2 Hambatan Partisipasi

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

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

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

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

## 5. Rekomendasi

Pada umumnya penguatan komunitas tidak dilakukan pada program berskala besar karena membutuhkan fasilitasi yang intensif. Program skala besar biasanya memiliki fokus yang jelas dan tujuan yang lebih praktis sehingga cenderung ‘mekanis’<sup>7</sup>. Oleh karena itu, kami merekomendasikan untuk mendesain ulang program PNPM yang berskala nasional untuk memfokuskan pada area tunggal sehingga lebih efektif. Dalam hal ini pembagian PNPM ke dalam PNPM *Inti* dan PNPM *Penguatan* yang telah dijalankan selama beberapa tahun terakhir, dapat menjadi jalan untuk memfokuskan kembali tujuan program ini<sup>8</sup>. PNPM Inti sebaiknya hanya difokuskan pada aspek infrastruktur yang menjadi kekuatan program ini, sementara fasilitasi kelompok marjinal dan SPP dibangun secara bertahap melalui kegiatan ujicoba (pilot) di PNPM Penguatan. Rekomendasi yang lebih detail akan diuraikan di bawah ini.

### 5.1 Memilih fokus tunggal

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

---

<sup>7</sup> PNPM mencakup 61.000 desa di Indonesia di lebih dari 4.000 kecamatan. Dibutuhkan lebih dari 10.000 FK harus direkrut (setengahnya berlatar belakang penguasaan *teknik sipil* – engineers). Setiap FK harus melatih dan mendampingi sekitar 10-20 KPMD.

<sup>8</sup> Secara bahasa, PNPM *Inti* adalah PNPM sementara PNPM *Penguatan* bermakna menguatkan PNPM. PNPM Penguatan bukanlah konsep yang baru. PNPM telah mempunyai sejumlah program turunan yang memfokuskan diri pada isu atau kelompok tertentu yang butuh perhatian khusus. Program turunan ini mencakup PEKKA (fokus kepada perempuan kepala keluarga), PNPM Generasi (fokus di pendidikan dan kesehatan), Green KDP (fokus di masalah lingkungan), dan SADI (fokus di masalah pertanian). Penelitian ini menemukan bahwa kelompok marjinal dan rentan cenderung tidak berpartisipasi dalam proses PNPM. Kasus PEKKA membuktikan bahwa fasilitasi yang intensif kepada perempuan kepala keluarga (sebagai bagian dari kelompok marjinal) dapat meningkatkan posisi mereka di masyarakat dan meningkatkan kehidupan mereka.

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

**Menyederhanakan mekanisme PNPM tanpa mengorbankan partisipasi melalui pemungutan suara langsung.** Fasilitator kecamatan maupun KPMD tidak mendapatkan persiapan yang baik untuk dapat melakukan fasilitasi secara intensif yang memungkinkan kelompok marjinal dan rentan dapat berpartisipasi dalam tahapan yang lebih substantif, yaitu dalam pengambilan keputusan. Bahkan pada kenyataannya, menemukan atau membangun ribuan fasilitator yang baik masih menjadi persoalan<sup>9</sup>. Terlebih lagi, banyak penduduk desa yang bosan dengan proses yang sama dengan banyaknya musyawarah yang harus dihadiri. Proses berjenjang dari dusun ke tingkat kecamatan juga tidak memberikan kesempatan berpartisipasi. Seringkali ketika musyawarah mencapai tingkat kecamatan, suara kelompok marjinal mungkin sudah menguap. Program sebesar ini membutuhkan mekanisme yang lebih sederhana untuk mendorong partisipasi. **Penelitian ini merekomendasikan bahwa pemilihan usulan di tingkat desa dilakukan melalui mekanisme pemungutan suara langsung, dan bukan melalui proses musyawarah.** Mekanisme tersebut telah dicoba di beberapa desa PNPM beberapa tahun yang lalu. Eksperimen tersebut menunjukkan bahwa pemilihan proposal melalui sistem pemungutan suara langsung menghasilkan usulan yang tidak jauh berbeda dengan usulan yang dihasilkan melalui proses musyawarah. Bahkan pemungutan suara langsung lebih memungkinkan proposal yang datang dari kelompok perempuan untuk terpilih. Tingkat kepuasan juga lebih besar pada kasus-kasus di mana proposal dipilih melalui pemungutan suara langsung.<sup>10</sup>

**Untuk mengurangi bias dari kampung/dusun dengan penduduk yang lebih besar, dilakukan pembobotan proposal.** Sistem penilaian (*scoring*) yang sederhana dapat dilakukan dengan

---

<sup>9</sup> Setelah berakhirnya penelitian lapangan, terjadi perubahan-perubahan substansial dalam manajemen PNPM, terutama untuk mengurangi beban kerja fasilitator sehingga lebih waktu yang dapat digunakan untuk fasilitasi. Fasilitator hanya menuliskan laporan untuk Kabupaten. Mereka tidak perlu melatih KPMD digantikan oleh pelatih profesional. Usulan desa yang telah diverifikasi tetapi tidak dapat didanai secara otomatis akan didanai di tahun berikutnya. Perubahan yang lain juga mencakup metode pelatihan bagi fasilitator yang memungkinkan refleksi dan diskusi kelompok. Hasil dari perubahan ini belum diamati (Wawancara dengan Pak Bito Wikantosa dari Sekretariat PNPM Pedesaan, 29 April 2010).

<sup>10</sup> Lihat Olken, Ben (2008). "Direct Democracy and Local Public Goods: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." NBER Working Paper No. 14123

menggunakan dua kriteria, yaitu kriteria jumlah penduduk dan kriteria jarak dari usulan proyek dengan pusat desa. Proposal yang datang dari dusun/kampung dengan jumlah penduduk kecil dan usulan proyek yang berlokasi lebih jauh dari pusat desa mendapatkan bobot yang lebih besar.

## 5.2 Perhatian pada kelompok marjinal

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

## 5.3 Fasilitasi simpan pinjam yang lebih berkelanjutan

**Fokus pada SPP di daerah yang berhasil dengan fasilitasi khusus.** Secara umum, tidak ada kekurangan permintaan untuk kredit di daerah penelitian ini, tetapi hanya pada sedikit kasus terdapat perbaikan penghidupan kelompok melalui pinjaman SPP. Temuan studi menunjukkan bahwa di kebanyakan tempat SPP tidak berjalan seperti yang diharapkan. Kebanyakan kelompok baru dibentuk sebelum adanya peluncuran SPP dan pembentukannya dilakukan untuk mendapatkan dana PNPM. Kebanyakan anggota SPP, termasuk kelompok miskin yang dilibatkan dalam pembentukan sebagai salah satu persyaratan PNPM, tidak mempunyai gagasan yang jelas mengenai kegiatan peningkatan pendapatan yang dapat mereka lakukan dengan pinjaman SPP. Usulan kegiatan mereka sering merupakan sesuatu yang tidak dapat bertahan. Bahkan ketika mereka telah memiliki usaha sekalipun, tidak ada kegiatan kelompok lainnya yang dapat memperkuat kelompok ini – sebagai peminjam – dan membantu anggota untuk memecahkan masalah yang mereka hadapi. Di sedikit kasus di mana SPP berjalan, SPP membantu kelompok marjinal dan rentan dalam memperbaiki penghidupan mereka, seperti pada kasus di Sulawesi Selatan di mana ketua kelompok sangat berdedikasi untuk membantu perempuan miskin di kampungnya. Meskipun demikian, pada umumnya terlihat bahwa SPP hanya merupakan ‘tambahan’ dari PNPM: relatif hanya sedikit dukungan bagi kelompok SPP selain dari pembukuan, dan sering tidak berkelanjutan karena tingkat pembayaran masih rendah (lihat Bab 2). Terlihat jelas bahwa kelompok kredit kecil dalam PNPM juga membutuhkan fasilitasi khusus karena kebutuhan mereka berbeda dengan fasilitasi secara umum yang telah tersedia dalam PNPM. Fasilitasi dibutuhkan untuk memperkuat kelompok perempuan

dalam memecahkan persoalan yang mereka hadapi, termasuk persoalan-persoalan usaha. Perbedaan diperlukan pula untuk menangani kelompok yang terdiri dari usaha individu dan kelompok yang terdiri dari usaha kelompok. Kebutuhan akan fasilitasi secara intensif seperti itu akan sulit dilakukan dalam skala besar. **Kami merekomendasikan untuk mengubah SPP menjadi bagian dari PNPM Penguatan, dan hanya diberikan pada daerah-daerah di mana SPP telah terbukti berhasil (yaitu daerah-daerah dengan tingkat pembayaran yang baik).**

## 5.4 Perbaikan Institusi dan Teknis

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

- **Pembentukan sekolah fasilitator.** Salah satu temuan yang paling konsisten dalam penelitian ini adalah kurangnya kesadaran dan ketrampilan fasilitasi dari FK dan KPMD, di mana kelemahan KPMD lebih merupakan akibat dari kelemahan FK. Sekolah fasilitator yang baru dibentuk sekarang merupakan langkah baik untuk meningkatkan dan memperbaiki pool sumber daya fasilitator yang berkualitas. Hasil inisiatif ini masih terlalu awal untuk dinilai.
- **Pelatihan (*Training*) dan penambahan biaya operasional bagi KPMD dari UPK.** Jika FK mempunyai kualifikasi yang baik, termasuk dalam pelatihan bagi KPMD, para KPMD juga akan mendapatkan pelatihan yang lebih baik. Ide yang sekarang berkembang untuk melepaskan FK dari tanggung jawab melatih KPMD dan mengalihkannya kepada pelatih profesional merupakan sesuatu yang positif.<sup>11</sup> Meskipun demikian, training yang bagus saja tidak cukup. Dalam kasus KPMD, biaya operasional menjadi salah satu hambatan terbesar KPMD untuk mencapai seluruh kampung/dusun, khususnya di daerah terpencil yang umumnya merupakan lokasi terjauh. Bahkan ketika KPMD dimaksudkan sebagai aktivitas semi sukarela (dengan upah yang relatif rendah), sulit bagi kebanyakan KPMD untuk membayar semua biaya bensin (dan hanya sedikit dari mereka yang memiliki sepeda motor) atau transportasi. Biaya operasional ini dapat dibayar dari UPK Kecamatan.
- **Fokus pada isu partisipasi kunci untuk monitor dan memberikan umpan balik.** Untuk program sebesar PNPM, hampir tidak mungkin untuk memonitor keseluruhan aspek secara detail. Sejumlah prioritas diperlukan, terutama di area yang menjadi ketertarikan program. Area prioritas ini perlu dilaporkan secara lebih detail untuk mendapatkan informasi yang cukup untuk memungkinkan Program dapat menggunakannya untuk perubahan yang diperlukan. Dalam kasus partisipasi misalnya, tidak cukup hanya melaporkan jumlah orang (laki-laki dan perempuan) yang datang, tetapi juga harus dilaporkan siapa yang bicara untuk mempengaruhi pengambilan keputusan. FK bertanggung jawab untuk memastikan bahwa kerja KPMD, termasuk dalam pelaporan, memenuhi standar. Lebih penting lagi, secara periodik fasilitator kabupaten harus melakukan pengecekan langsung (*spot check*) terhadap laporan yang telah

---

<sup>11</sup> Wawancara dengan Pak Bito Wikantosa, Sekretariat PNPM Pedesaan, 29 April 2010.

dihasilkan (misalnya daftar hadir) oleh FK, dan melaporkan hasilnya. Laporan-laporan lapangan harus direspon untuk menunjukkan pentingnya laporan tersebut.

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

## DAFTAR PUSTAKA

Agung, I., & Hull, T. (2002). *Study on the Economic Loan Scheme*. Diakses pada tanggal 7 September 2009, dari <http://www.ppk.or.id/downloads/Study%20on%20the%20Economic%20Loan%20Scheme.pdf>

Gibson, C., & Woolcock, M. (2005, September). Empowerment and Local Level Conflict Mediation in Indonesia: A Comparative Analysis of Concepts, Measures, and Project Efficacy. *World Bank Policy Research Working Paper 3713* .

McLaughlin, K., Satu, A., & Hoppe, M. (2007). *Kecamatan Development Program Qualitative Impact Evaluation* . Jakarta: The World Bank.

Olken, B. (2008). Direct Democracy and Local Public Goods: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *NBER Working paper No. 14123* .

Rietbergen McCracken, J., & Narayan, D. (1998). *Participation and social assessment: tools and technique*. Washington D.C: The World Bank .

Voss, J. (2008). *PNPM-Rural Baseline Project*. Jakarta: The World Bank.