

LEMBAGA PENELITIAN

SMERU

RESEARCH INSTITUTE

MENUJU KEBIJAKAN PROMASYARAKAT MISKIN
MELALUI PENELITIAN

DRAF

LAPORAN PENELITIAN

Studi Kualitatif Proliferasi dan Integrasi Program Pemberdayaan Masyarakat di Jawa Tengah, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan

Muhammad Syukri

Hastuti

Akhmadi

Kartawijaya

Asep Kurniawan

*Dokumen ini telah disetujui untuk pratinjau dalam jaringan, tetapi belum melewati proses *copyediting* dan *proofreading* sehingga dapat menyebabkan perbedaan antara versi ini dan versi final. Bila Anda mengutip dokumen ini, indikasikan sebagai "draf".

LAPORAN PENELITIAN

**Studi Kualitatif Proliferasi dan Integrasi
Program Pemberdayaan Masyarakat
di Jawa Tengah, Nusa Tenggara Barat, dan
Sulawesi Selatan**

Muhammad Syukri

Hastuti

Akhmadi

Kartawijaya

Asep Kurniawan

EDITOR

Mukti Mulyana

Gunardi Handoko

Liza Hadiz

Budhi Adrianto

Lembaga Penelitian SMERU

Jakarta

April 2014

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

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

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

TIM PENELITI

Penasihat Penelitian

Sulton Mawardi

Koordinator Penelitian

Muhammad Syukri

Koordinator Lapangan

Hastuti

Peneliti Inti

Akhmadi

Kartawijaya

Asep Kurniawan

Lina Rozana

Sri Wahyuni

Dyan Widyaningsih

DAFTAR ISI

| | |
|--|-----|
| DAFTAR ISI | ii |
| DAFTAR GAMBAR | iii |
| DAFTAR KOTAK | iii |
| DAFTAR LAMPIRAN | iv |
| RANGKUMAN EKSEKUTIF | v |
| Pendahuluan | v |
| Karakteristik Lokasi Penelitian | v |
| Temuan Utama | vi |
| Kesimpulan dan Rekomendasi | ix |
| I. PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1 Latar Belakang | 1 |
| 1.2 Tujuan Studi | 4 |
| 1.3. Metodologi | 6 |
| 1.4. Gambaran Umum Lokasi Penelitian | 10 |
| II. PROLIFERASI PROGRAM PEMBERDAYAAN: MANFAAT DAN BEBAN | 15 |
| 2.1 Ragam Program Pemberdayaan di Daerah | 15 |
| 2.2 Manfaat dan Beban Akibat Proliferasi Program Pemberdayaan | 21 |
| III. INTEGRASI PROGRAM PEMBERDAYAAN: KONSEP DAN INISIATIF DI KABUPATEN | 36 |
| 3.1 Konsep Integrasi | 36 |
| 3.2. Gambaran Umum Inisiatif Integrasi di Daerah | 40 |
| IV. INTEGRASI PROGRAM DAN PEMBANGUNAN DI DESA | 46 |
| 4.1 Integrasi Program di Tingkat Desa | 46 |
| 4.2 Faktor yang Memengaruhi Integrasi di Desa | 61 |
| 4.3 Peluang, Manfaat, dan Tantangan Integrasi Program | 66 |
| 4.4 Integrasi dan Peningkatan Kapasitas Masyarakat dalam Pengelolaan Program | 70 |
| V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI | 72 |
| 5.1 Kesimpulan | 72 |
| 5.2 Rekomendasi | 75 |
| DAFTAR ACUAN | 77 |
| LAMPIRAN | 78 |
| CONTOH KASUS | 97 |

DAFTAR TABEL

| | | |
|----------|--|----|
| Tabel 1. | Lokasi Penelitian | 9 |
| Tabel 2. | Gambaran Umum Lokasi Penelitian | 11 |
| Tabel 3. | Program Pemberdayaan di Masing-masing Desa Lokasi Penelitian | 15 |
| Tabel 4. | Manfaat Banyaknya Program | 22 |
| Tabel 5. | Partisipasi perempuan dan RTM dalam program pemberdayaan | 29 |
| Tabel 6. | Beban Banyaknya Program | 31 |
| Tabel 7. | Karakteristik Penyusunan RPJMDes di Desa Sampel | 48 |
| Tabel 8. | Kesesuaian Program dengan RPJMDes | 53 |

DAFTAR GAMBAR

| | | |
|-----------|----------------------------|----|
| Gambar 1. | Bagan integrasi horizontal | 37 |
| Gambar 2. | Bagan integrasi vertikal | 37 |
| Gambar 3. | Bagan Titik temu integrasi | 38 |

DAFTAR KOTAK

| | | |
|----------|--|-----|
| Kotak 1 | Partisipasi Kelompok Marginal dalam Program Pemberdayaan | 30 |
| Kotak 2 | Kapok Swadaya | 34 |
| Kotak 3 | Integrasi di Kebumen | 43 |
| Kotak 4 | Program <i>Comdev</i> di Luwu Timur | 55 |
| Kotak 5 | Mudahnya Memperoleh Program | 58 |
| Kotak 6 | Integrasi di Kabupaten Kebumen | 98 |
| Kotak 7 | Integrasi ADD dan Prima Kesehatan di Kabupaten Barru | 99 |
| Kotak 8 | Comdev dan Integrasi di Kabupaten Luwu Timur | 100 |
| Kotak 9 | Perencanaan Desa dan Dukungan Pemerintah Daerah di Kabupaten Barru | 101 |
| Kotak 10 | Program Pemberdayaan dan Kelompok Marginal di Kabupaten Baru | 102 |
| Kotak 11 | Banyaknya Program: Dari Beban Menjadi Manfaat | 103 |
| Kotak 12 | Kapok Swadaya | 104 |
| Kotak 13 | Tidak Mau Repot | 105 |
| Kotak 14 | Mudahnya Memperoleh Program | 106 |
| Kotak 15 | Konsorsium LSM Lombok Tengah | 107 |

DAFTAR LAMPIRAN

| | |
|---|----|
| Lampiran 1. Gambaran umum Lokasi Penelitian | 79 |
| Lampiran 2. Program Pemberdayaan Masyarakat dari Pemerintah Pusat | 81 |
| Lampiran 3. Program Pemberdayaan Masyarakat dari Pemerintah Daerah | 84 |
| Lampiran 4. Program Pemberdayaan dari Non Pemerintah (NGO, Donor, CSR, Lembaga Internasional) | 86 |
| Lampiran 5. Kondisi kelembagaan, kepemimpinan, dan masyarakat sipil di lokasi penelitian | 87 |
| Lampiran 6. Kondisi perencanaan di desa | 88 |
| Lampiran 7. Kondisi perencanaan pembangunan di desa | 89 |
| Lampiran 8. Kebijakan, Program, dan Inisiatif lain untuk Mendorong Integrasi | 92 |
| Lampiran 9. Hasil Observasi Kegiatan Musyawarah MDKP Desa Banyuono | 94 |

RANGKUMAN EKSEKUTIF

Pendahuluan

Pada 2007 pemerintah meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) sebagai payung bagi program pemberdayaan pemerintah. Payung program ini diperlukan karena berbagai program pemberdayaan yang ada sebelumnya dinilai tidak terkoordinasi dengan baik. Sejak saat itu, popularitas program pemberdayaan meningkat sehingga mendorong berbagai pihak untuk membuat program pemberdayaan versi masing-masing. Hingga 2012, program pemberdayaan di bawah bendera PNPM-Mandiri saja sudah berjumlah 13 program. Pertumbuhan jumlah program pemberdayaan juga didorong oleh lembaga donor, pemerintah daerah, organisasi nonpemerintah (ornop), dan bahkan pihak swasta. Di daerah, program pemberdayaan juga makin populer sehingga banyak pemerintah daerah memilih strategi pemberdayaan dalam usaha mereka membangun daerahnya. Namun, ada kekhawatiran bahwa banyaknya program pemberdayaan akan menimbulkan persoalan seperti ketumpangtindihan, kesulitan koordinasi, inefisiensi, dan sebagainya. Terkait hal ini, telah ada upaya untuk melakukan integrasi program pemberdayaan tersebut ke dalam program reguler pembangunan.

Untuk melihat lebih jauh apa manfaat dan beban serta praktik-praktik integrasi di daerah, Lembaga Penelitian SMERU dengan dukungan PSF melakukan studi kualitatif integrasi program pemberdayaan di daerah. Ini adalah studi eksplorasi untuk melihat apa saja manfaat serta beban yang dirasakan masyarakat akibat banyaknya program. Selain itu, studi ini juga melihat apa saja inisiatif yang telah dilakukan di daerah untuk menanggulangi masalah-masalah yang muncul akibat banyaknya program tersebut. Studi ini dilakukan di 18 desa pada 6 kabupaten di 3 provinsi (Jawa Tengah, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan). Secara umum, lokasi penelitian dipilih dengan tujuan melihat daerah yang pelaksanaan program pemberdayaannya dianggap baik dan ada inisiatif integrasi di dalamnya serta daerah yang pelaksanaan program pemberdayaan dan inisiatif integrasinya kurang baik. Data dan informasi dikumpulkan dengan metode diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*/FGD), wawancara mendalam, pengamatan, serta pengumpulan dokumen-dokumen yang relevan.

Karakteristik Lokasi Penelitian

Sebagian besar desa di lokasi penelitian adalah daerah pertanian dengan kondisi akses beragam. Kebanyakan warga di desa-desa ini menggantungkan hidupnya pada pekerjaan bertani. Sementara itu, sebagian besar desa berlokasi tidak begitu jauh dari ibu kota kecamatan. Desa terdekat berada pada km 0 dan yang terjauh berjarak 60 km. Kondisi jalan desa cukup beragam. Separuh dari lokasi sampel (9 desa) memiliki kurang dari 50% jalan desa yang dapat dikatakan bagus (diaspal atau dicor beton), sedangkan sisanya paling banyak hanya memiliki 70% jalan desa yang diaspal atau dicor beton.

Dalam hal fasilitas layanan dasar pendidikan dan kesehatan, rata-rata desa memiliki fasilitas pendidikan yang lebih baik daripada fasilitas yang ada untuk layanan kesehatan. Ada tiga desa yang hanya memiliki satu sekolah dasar (SD) dan hanya dua desa yang tidak memiliki sekolah menengah pertama (SMP) atau sekolah yang sederajat. Selebihnya memiliki dua hingga enam SD dan minimal satu SMP/sekolah sederajat. Untuk tingkat SMA, delapan desa sudah memiliki sekolah. Dalam hal fasilitas kesehatan, sebagian kecil (dua desa)

sudah memiliki puskesmas; sebagian lainnya, ada yang memiliki polindes, pustu, ataupun puskesmas. Sementara itu, dari segi kesejahteraan, kurang dari separuh wilayah sampel (delapan desa) terkategori miskin, dengan tingkat kemiskinan tertinggi 36% dan terendah 8% (berdasarkan data PPLS 2011).

Temuan Utama

1. Manfaat dan Beban dari Banyaknya Program

Jumlah program pemberdayaan di desa lokasi penelitian dalam tiga tahun terakhir (2009–2012) beragam. Jumlah paling banyak adalah 12 program dan paling sedikit 3 program. Pada periode yang sama, tercatat paling banyak ada desa yang menerima tujuh program secara bersamaan, dan paling sedikit satu program.

Program pemberdayaan yang masuk ke desa memiliki corak beragam, mulai dari tujuan, sasaran penerima, hingga sumber pendanaan. Dari segi tujuan, ada program pemberdayaan yang berfokus pada pengembangan infrastruktur, kredit mikro, dan bantuan natura, dan ada pula yang berfokus pada pendampingan.

Pada dasarnya, berbagai informan dan responden menganggap bahwa manfaat proliferasi lebih banyak daripada beban yang ditimbulkannya. Manfaat yang paling banyak dirasakan warga adalah perluasan ketersediaan fasilitas dan perbaikan kualitas layanan umum, disusul dengan peningkatan akses (transportasi) dan ekonomi, pemerataan pembangunan, penyediaan modal dan pembukaan peluang usaha, dan peningkatan kapasitas masyarakat dan pemerintah desa. Sementara itu, beban proliferasi yang paling banyak dirasakan warga adalah beban alokasi waktu dan tenaga, beban untuk pembebasan lahan, iuran uang, serta beban untuk melakukan konsolidasi dan pemantauan program.

Partisipasi perempuan dan kelompok marginal sebagai penerima manfaat program cukup tinggi. Bahkan, perempuan dan kelompok marginal menjadi fokus sasaran banyak program. Dalam berbagai kegiatan pertemuan, tingkat kehadiran perempuan juga tinggi, bahkan lebih tinggi daripada tingkat kehadiran laki-laki pada beberapa kegiatan. Namun, tingkat partisipasi yang tinggi sebagai penerima manfaat tersebut tidak diikuti dengan tingginya tingkat partisipasi mereka dalam pengelolaan program. Hal ini mengindikasikan bahwa program pemberdayaan yang ada masih belum mampu mengubah posisi penduduk miskin dari sekadar sasaran penerima menjadi pelaku aktif dalam kegiatan pemberdayaan.

2. Konsep dan Inisiatif Integrasi di Kabupaten

Konsep integrasi yang dirumuskan pemerintah berfokus pada upaya untuk mendorong agar terjadi satu perencanaan untuk satu desa. Untuk itu, pemerintah mendorong agar Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) dijadikan satu-satunya rujukan rencana pembangunan di desa, baik oleh program reguler maupun program temporer. Namun, selain Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MP), tidak ada program yang didorong secara tegas agar merujuk ke RPJMDes.

Konsep integrasi yang sudah ada perlu disempurnakan dengan mewajibkan melalui peraturan formal semua program pemberdayaan, baik yang didanai oleh

pemerintah maupun kalangan nonpemerintah, untuk merujuk ke RPJMDes. Selain itu, perencanaan politis oleh DPRD juga perlu didorong secara tegas agar merujuk ke RPJMDes.

Selain desain kebijakan dari pusat, terdapat banyak inisiatif di tingkat kabupaten yang mengarah pada integrasi pembangunan di desa. Bentuk-bentuk inisiatif yang ada adalah, antara lain, membuat peraturan yang memperkuat perencanaan desa serta mendorong koordinasi dan kolaborasi antarprogram dan membuat program untuk meningkatkan kapasitas masyarakat desa dalam melaksanakan perencanaan.

Inisiatif integrasi di tingkat kabupaten dipengaruhi oleh berbagai faktor, yaitu kepemimpinan di daerah, kelembagaan di daerah, dan dorongan masyarakat sipil di daerah. Faktor kepemimpinan tercermin terutama dari visi dan komitmen kepala daerah (bupati) serta pemahaman dan kinerja kepala dinas terkait dalam hal pemberdayaan masyarakat dan cara untuk meningkatkan efektivitasnya. Faktor kelembagaan tercermin dari keberadaan peraturan dan institusi yang bisa memfasilitasi integrasi atau sebaliknya. Sementara itu, faktor dukungan masyarakat sipil tercermin dari keberadaan ornop, organisasi kemasyarakatan, atau asosiasi-asosiasi lainnya yang memiliki perhatian dan komitmen bagi peningkatan efektivitas pemberdayaan masyarakat.

3. Integrasi Pembangunan di Desa

Semua desa sampel yang menerima PNPM-MP telah memiliki RPJMDes. Satu desa yang tidak menerima PNPM-MP namun menerima PNPM-PISEW (PNPM Pengembangan Infrastruktur Sosial-Ekonomi Wilayah) hanya memiliki Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKPDDes). Desa-desa yang menerima PNPM-MP juga mendapatkan dorongan sekaligus bantuan teknis dari fasilitator PNPM-MP dalam penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) untuk penyusunan atau tinjauan RPJMDes. Adapun yang tidak menerima PNPM-MP, mereka tidak mendapatkan dorongan serupa.

Proses perencanaan pembangunan di tingkat desa pada dasarnya berlangsung sesuai petunjuk teknis pelaksanaan musrenbang yang diterbitkan oleh Menteri Dalam Negeri. Namun, terdapat variasi antardesa dalam hal tahun dimulainya pelaksanaan, teknis pelaksanaan terkait sifat keterbukaannya (untuk seluruh warga ataukah hanya untuk perwakilan warga), jumlah peserta, dan level penggalan gagasan (RT/dusun/desa).

Berdasarkan informasi dari peserta FGD, sebagian besar RPJMDes tidak mengakomodasi semua masalah utama desa. Ini berarti bahwa selain karena adanya masalah baru yang berkembang pascapenetapan RPJMDes, hal itu juga disebabkan oleh dinamika pelaksanaan musrenbang yang tidak selalu responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Di sebagian besar desa, RPJMDes sudah dijadikan satu-satunya rujukan perencanaan kegiatan bagi program pemberdayaan yang masuk. Program yang tidak merujuk ke RPJMDes kebanyakan berasal dari pihak swasta (melalui *corporate social responsibility/CSR*) dan dari kementerian dengan didatangkannya program secara tiba-tiba. Namun, cara masing-masing program merujuk RPJMDes berbeda-beda antardesa. Di sebagian desa, semua kegiatan perencanaan sudah menyatu dengan proses musrenbang, sedangkan di desa-desa lainnya ada program pemberdayaan yang masih melakukan

perencanaan selain musrenbangdes (musyawarah perencanaan pembangunan desa). Selain itu, terdapat beberapa kasus di mana bukan perencanaan program yang mengikuti RPJMDes, melainkan sebaliknya, RPJMDes yang diubah agar sesuai dengan rencana program yang akan masuk.

Terdapat beberapa praktik pembelajaran terkait pelaksanaan integrasi antarprogram di desa. Beberapa praktik tersebut adalah:

- a) upaya berbagi jadwal kerja antarprogram, misalnya kesepakatan antara PNPM-GSC dan NICE di Lombok Tengah untuk tidak mengadakan pemberian makanan tambahan di lokasi yang sama pada saat yang sama atau berdekatan;
- b) berbagi sasaran, yaitu tidak memberikan manfaat program yang sama (misalnya, simpan-pinjam) kepada orang yang sama, seperti yang terjadi di Lombok Timur dan Barru;
- c) saling mengisi kebutuhan, misalnya program stimulan (P2MP) yang memberikan kredit (bantuan modal) dan PNPM-MP yang memberikan pelatihan keterampilan agar penerima kredit bisa membuka usaha, seperti yang terjadi di Barru;
- d) adanya satu orang yang terlibat dalam pengelolaan beberapa program agar terjadi sinkronisasi antarprogram, seperti yang terjadi di Kebumen;
- e) koordinasi informal antarpengelola program untuk menghindari ketumpangtindihan; dan
- f) koordinasi di antara seluruh pengelola program di desa untuk meningkatkan peran pemerintah desa dalam koordinasi dan pemantauan program.

Terdapat beberapa faktor yang bisa mendorong integrasi antarprogram di desa.

Dari lingkup internal program, faktor-faktor tersebut adalah (i) desain program itu sendiri yang diarahkan untuk terintegrasi dengan program lain, (ii) kesesuaian tujuan dan sasaran di antara program-program yang ada, dan (iii) sosialisasi kepada masing-masing pelaksana dan pemerintah desa tentang pentingnya integrasi. Adapun faktor-faktor dari luar program adalah (i) kepemimpinan kepala desa, yaitu sejauh mana kepala desa memiliki pemahaman dan komitmen untuk meningkatkan efektivitas program pemberdayaan di desa; (ii) kelembagaan di desa, yaitu ada atau tidaknya nilai/aturan yang mendorong koordinasi dan integrasi; dan (iii) keberadaan tokoh atau kelompok masyarakat di desa yang juga menaruh perhatian pada pelaksanaan dan efektivitas program.

Integrasi dinilai bermanfaat dalam meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pembangunan di desa. Manfaat yang dirasakan adalah, antara lain, membuat perencanaan pembangunan desa makin tertib, penganggaran menjadi lebih pasti, terhindar dari ketumpangtindihan, dan meningkatkan akuntabilitas program reguler.

Tantangan terbesar untuk menerapkan integrasi adalah meluruskan pemahaman tentang apa itu integrasi dan apa saja manfaatnya. Selain itu, ada pula masalah ego sektoral dan pergantian (*turnover*) pejabat serta petugas di desa yang membuat koordinasi terganggu.

Kesimpulan dan Rekomendasi

1. Kesimpulan

- Pada umumnya, masyarakat beranggapan makin banyak program pemberdayaan, makin banyak pula manfaatnya. Manfaat tersebut adalah, antara lain, adanya keleluasaan untuk memenuhi kebutuhan utama desa; meningkatnya ketersediaan fasilitas dan kualitas layanan; meningkatnya akses, pendapatan, dan pemerataan; dan meningkatnya akses terhadap modal dan peluang usaha. **Namun, di sisi lain, banyaknya program juga dianggap membebani masyarakat.** Beban tersebut adalah, antara lain, banyaknya proses pertemuan yang harus diikuti warga dan adanya kontribusi berupa uang, barang (tanah), dan tenaga yang harus disediakan warga.
- **Proliferasi dianggap oleh masyarakat maupun pelaksana program (fasilitator dan TPK Desa) telah meningkatkan kemampuan masyarakat dalam pengelolaan program.** Namun, tidak ada *grand design* dari berbagai program tersebut untuk secara sistematis dan sinergis/kolaboratif meningkatkan kemampuan warga dalam pengelolaan program.
- **Integrasi antarprogram pemberdayaan belum dilakukan secara sistematis, kecuali dalam kasus yang terbatas,** seperti pada dua program di Kabupaten Barru (antara Program ADD dan Program Prima Kesehatan yang sama-sama dibiayai dengan dana dari APBD Kabupaten Barru) dalam pengembangan sarana dan layanan kesehatan.
- **Di tingkat desa terdapat upaya-upaya sporadis untuk menyinergikan program-program yang memiliki sasaran dan penerima manfaat yang sama.**
- **Pola umum integrasi program pemberdayaan di lokasi studi adalah dengan melaksanakan hanya satu perencanaan pembangunan untuk satu desa.** Dengan cara ini, program-program pemberdayaan tidak lagi membuat perencanaan pembangunan sendiri-sendiri di desa, melainkan mengikuti perencanaan yang sudah dilakukan oleh masyarakat dalam musrenbang.
- **Tidak ada inisiatif di tingkat kabupaten yang mendorong aktor di tingkat desa untuk melakukan sinergi dalam pembentukan organisasi/lembaga pelaksana program di tingkat desa.** Ketiadaan inisiatif ini disebabkan oleh tidak adanya kesadaran akan pentingnya upaya tersebut.
- **Beberapa faktor pendorong terjadinya integrasi program pemberdayaan yang berasal dari dalam program sendiri adalah:** desain program yang diarahkan untuk bisa terintegrasi; hal ini diwujudkan dalam bentuk Petunjuk Teknis Operasional program; dan kemudian disosialisasikan secara luas kepada para pemangku kepentingan.

Selain itu, ada pula faktor eksternal, yaitu adanya regulasi dan institusi/forum yang mendorong serta memfasilitasi integrasi atau kolaborasi antarprogram; adanya berbagai upaya untuk meningkatkan kualitas RPJMDes yang dilakukan melalui pendampingan proses musrenbang dan penyusunan RPJMDes; adanya figur pemimpin di kabupaten (bupati) dan desa (kepala desa) yang memiliki pemahaman tentang—dan komitmen bagi—ntegrasi; adanya kelompok masyarakat sipil (ornop dan tokoh masyarakat di desa) yang memiliki pemahaman tentang—dan komitmen bagi—peningkatan efektivitas perencanaan pembangunan desa dan pelaksanaan program-program pemberdayaan; dan adanya komitmen pemerintah, baik pusat maupun daerah.

2. Rekomendasi

- a) **Untuk integrasi horizontal, yaitu integrasi antara perencanaan *ad hoc* dan perencanaan reguler, diperlukan peningkatan kualitas pelaksanaan musrenbangdes dalam rangka peningkatan kualitas RPJMDes sebagai rujukan utama perencanaan pembangunan desa.** Untuk itu:
 - a. **Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) perlu mempertegas aturan tentang musrenbang dan penyusunan RPJMDes** agar lebih mengikat dalam bentuk penghargaan dan sanksi yang jelas sehingga semua program pembangunan yang masuk ke desa merujuk ke RPJMDes.
 - b. **Kemendagri perlu mengintensifkan dan memperluas sosialisasi integrasi program** kepada pihak-pihak yang relevan, mulai dari tingkat pusat hingga desa.
- b) **Meskipun kenyataan di lapangan memperlihatkan bahwa masyarakat mampu mengoordinasikan berbagai kegiatan dari beragam program di tingkat desa,** hasilnya akan jauh lebih efektif jika ada konsolidasi sistem program pemberdayaan masyarakat sehingga ada satu sistem yang sama untuk penganggaran, pelaporan, dan akuntabilitas.
- c) **Untuk integrasi vertikal, yaitu integrasi antara perencanaan teknokratis kabupaten (satuan kerja perangkat daerah/SKPD) dan perencanaan partisipatoris desa, diperlukan hal-hal sebagai berikut.**
 - (1) Kabupaten memfasilitasi perencanaan desa sehingga bisa menjawab baik kebutuhan kabupaten maupun kebutuhan desa. Hal ini hanya dapat dilakukan bila terlebih dahulu bisa dipastikan bahwa prosesnya benar-benar partisipatoris dan bukan hanya upaya untuk “menyesuaikan” perencanaan desa dengan keinginan kabupaten. Untuk itu, pihak SKPD bisa turun ke desa guna menjelaskan rencana strategi (dan **bukan rencana kerja** SKPD). Dalam hal ini, keterlibatan organisasi kemasyarakatan ataupun ornop menjadi sangat penting untuk memastikan kualitas proses partisipatoris tersebut.
 - (2) Untuk kebutuhan darurat/mendesak yang belum terakomodasi dalam RPJMDes/RKPDDes, Pemerintah Pusat maupun pemerintah provinsi/kabupaten perlu membuka kemungkinan untuk adanya *block grant* yang dapat digunakan secara *open menu* oleh masyarakat. Namun, amatlah penting untuk memastikan adanya proses akuntabilitas yang jelas sehingga pertanggungjawaban dana dan kegiatan dapat benar-benar transparan.

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kegiatan pemberdayaan sebagai sebuah istilah generik adalah produk gerakan sosial baru. Meskipun ada banyak pendapat tentang definisi dan karakteristiknya, sebagian besar ahli bersepakat bahwa kegiatan pemberdayaan seperti yang kita kenal sekarang ini dapat dilacak asal usulnya pada gagasan Paulo Freire tentang pendidikan rakyat (*popular education*) dan pada gerakan feminis (Luttrell *et al.*, 2009: 2). Keduanya muncul dan berkembang pada tahun 1960-an. Oleh karena itu, gagasan pemberdayaan dapat dikatakan masih muda. Sementara itu, pengertian konsep pemberdayaan sendiri dipahami secara berbeda-beda oleh banyak pihak.

Terlepas dari perdebatan seputar pengertian pemberdayaan, Deepa Narayan dari Bank Dunia merumuskan pengertian pemberdayaan dalam konteks penanggulangan kemiskinan sebagai “pertambahan aset dan kemampuan orang miskin agar bisa berpartisipasi dalam, bernegosiasi dengan, memengaruhi, mengontrol, dan mendorong akuntabilitas institusi-institusi yang berdampak terhadap hidup mereka” (*Empowerment is the expansion of assets and capabilities of poor people to participate in, negotiate with, influence, control, and hold accountable institutions that affect their lives*), (Narayan, 2002: 14). Lebih jauh, Narayan mengidentifikasi bahwa dari banyak penerapan konsep pemberdayaan dalam bentuk kegiatan/program/proyek, yang berjalan dengan sukses umumnya adalah yang mencakup komponen-komponen: (i) membuka akses informasi, (ii) mendorong inklusi dan partisipasi, (iii) mendorong akuntabilitas, dan (iv) menguatkan kapasitas organisasi lokal. Dengan pengertian di atas sebagai pedoman, dalam laporan ini sebuah program dianggap sebagai pemberdayaan bila secara umum ia bertujuan meningkatkan aset (dalam pengertian luas) serta kemampuan orang miskin dan marginal dengan cara-cara terutama seperti (namun tidak terbatas pada) yang disebutkan di atas.

Di Indonesia, program pemberdayaan masyarakat saat ini sudah begitu populer. Popularitas program pemberdayaan dimulai pada era 1990-an ketika pemerintah meluncurkan Program Inpres Desa Tertinggal (IDT). Meskipun ada banyak kritik terhadap program ini (Molyneaux dan Getler, 1999; Alatas, 2000; Suryadharma dan Yamauchi, 2013), ia sangat populer pada waktu itu karena pendekatannya baru, cakupannya cukup luas, dan manfaatnya langsung diterima oleh rumah tangga maupun komunitas. Pada akhir tahun 1990-an, ketika Indonesia dilanda krisis moneter, Program IDT terhenti dan dilanjutkan dengan program lain yang merupakan pengembangan dari program ini. Program-program tersebut adalah, antara lain, Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT), Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), dan banyak lagi program pemberdayaan lainnya. Kemudian, pada 2007, pemerintah berinisiatif memasukkan semua program pemberdayaannya ke dalam satu payung program yang disebut Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Ketika penggabungan dilakukan, PNPM-Mandiri terdiri atas dua kategori program, yaitu PNPM-Inti dan PNPM-Penguatan. Pada dasarnya, PNPM-Inti memiliki pendekatan regional yang diharapkan bisa **membangun sistem, proses, dan prosedur serta diharapkan dapat menjadi wadah bagi pemberdayaan masyarakat di setiap desa**. PNPM-Inti mencakup:

- a. PNPM-Perdesaan yang dikelola oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri),
- b. PNPM-Perkotaan yang dikelola oleh Kementerian Pekerjaan Umum (Kemen PU),

- c. Program Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PNPM-PISEW) yang dikelola oleh Kemen PU,
- d. Program Pembangunan Daerah Khusus dan Tertinggal (PNPM-P2DTK) yang dikelola oleh Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal (Kemendagri), dan
- e. Program Pengembangan Infrastruktur Perdesaan (PNPM-PPIP) yang dikelola oleh Kemen PU.

Sementara itu, PNPM-Penguatan adalah PNPM dengan pendekatan sektoral yang diharapkan bisa mengisi daerah-daerah yang telah menerima PNPM-Inti dengan menerapkan pemberdayaan pada sektor-sektor tertentu. Sejak diluncurkan pada 2007, jumlah PNPM sektoral ini terus mengalami perluasan (proliferasi) dan sekarang jumlahnya telah mencapai setidaknya delapan program. PNPM-Penguatan mencakup, antara lain:

1. Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PNPM-PUAP) yang dikelola oleh Kementerian Pertanian (Kementan);
2. Kelautan dan Perikanan (PNPM-KP) yang dikelola oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP);
3. Pariwisata (PNPM-Pariwisata) yang dikelola oleh Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Kemenparekraf);
4. Permukiman (PNPM-Permukiman) yang dikelola oleh Kementerian Perumahan Rakyat (Kemenpera);
5. Generasi Sehat Cerdas (PNPM-GSC, program untuk meningkatkan kesehatan ibu dan anak dan pendidikan keluarga) yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (Ditjen PMD), Kemendagri, dengan mendapat bantuan hibah dari Australian Agency for International Development (AusAID) dan Multidonor PNPM Support Facility (PSF);
6. PNPM-Hijau (Green KDP) yang ditambahkan pada lokasi PNPM-Perdesaan dan dikelola oleh Ditjen PMD, Kemendagri, dengan mendapat pendanaan dari PSF;
7. PNPM-Peduli, yakni program yang diperuntukkan bagi kelompok masyarakat rentan, seperti korban perdagangan orang (*trafficking*), pekerja seks komersial, transgender, anak yatim, janda yang merupakan kepala keluarga, difabel, komunitas adat terpencil, penderita HIV/AIDS, penderita lepra, pecandu narkoba, dan kelompok marginal lainnya, dan dikelola oleh organisasi nonpemerintah (ornop) yang diseleksi serta mendapat pendanaan dari PSF; dan
8. PNPM-Integrasi (P2SPP) yang dikelola oleh Kemendagri.

Tidak hanya program-program di bawah payung PNPM yang mengalami perluasan (proliferasi), program-program bertipe pembangunan berbasis masyarakat (*community-driven development/CDD*) baik di tingkat nasional maupun daerah juga bermunculan. Contoh untuk ini adalah Australian Community Development and Civil Society Strengthening Scheme (ACCESS, AusAID) dan Nutrition Improvement through Community Empowerment (NICE, Asian Development Bank/ADB) di tingkat nasional dan program-program di tingkat daerah yang dibiayai dengan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), seperti Simantri¹ di Bali, Bahteramas² di Sulawesi Tenggara, dan Program Pemberdayaan Desa

¹Sistem Pertanian Terintegrasi.

²Membangun Kesejahteraan Masyarakat.

di Riau. Bahkan, hampir setiap provinsi memiliki setidaknya satu program regional yang didanai oleh pemerintah provinsi ataupun pemerintah kabupaten/kota.

Di satu sisi, bertumbuhnya program-program pemberdayaan seperti dijelaskan di atas memberikan banyak keuntungan bagi masyarakat penerima. Keuntungan itu bisa berupa beragamnya sumber pemenuhan kebutuhan utama pembangunan, terbukanya lapangan pekerjaan, dan makin banyaknya kegiatan yang mengakomodasi partisipasi masyarakat umum sehingga secara tidak langsung juga memperbanyak dan meningkatkan kapasitas mereka. Lebih banyak program juga berarti lebih banyak organisasi masyarakat yang diperlukan untuk mendukung implementasinya. Ini berarti bahwa lebih banyak orang yang mendapat kesempatan untuk berpartisipasi dalam tim pelaksanaan program/proyek. Hal ini akan membantu mengurangi dominasi kelompok elit dalam pembangunan masyarakat dengan menyediakan institusi alternatif bagi warga masyarakat lainnya untuk menyuarakan kebutuhannya (Dasgupta dan Beard, 2007).

Di sisi lain, bertumbuhnya program-program pemberdayaan masyarakat juga menimbulkan beberapa persoalan terkait koordinasi dan sinergi, seperti adanya upaya duplikasi, kebingungan masyarakat dan pelaksana, administrasi yang rumit, pengelolaan sumber daya yang tidak efisien, dan penanganan isu-isu kemiskinan yang tidak efektif. Beberapa evaluasi terdahulu tentang program-program CDD, khususnya program infrastruktur perdesaan dan kredit mikro, mengindikasikan bahwa kerancuan dan duplikasi memang terjadi. Sejumlah daerah menerima beberapa program sejenis, sementara daerah-daerah lainnya tidak menerima program apa pun. Program-program tersebut memberikan manfaat/bantuan yang sama untuk target/penerima yang sama sehingga menyebabkan duplikasi dan pemborosan sumber daya. Masyarakat juga sering kali dibingungkan dengan adanya perbedaan aturan dan standar yang diterapkan oleh masing-masing program, termasuk perbedaan dalam mekanisme implementasi dan aturan pengadaan ataupun pelaporan.³

Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia mengeluarkan instruksi presiden (inpres) yang mengamanatkan sebuah rencana untuk mengintegrasikan seluruh program CDD ke dalam PNPM (Inpres No. 1 Tahun 2010). Selain itu, pemerintah juga menerbitkan inpres lainnya untuk mengintegrasikan perencanaan program-program CDD ke dalam proses perencanaan pembangunan jangka menengah tingkat desa, atau dikenal dengan istilah *musrenbangdes*⁴ (“satu desa satu rencana”). Inpres ini dimaksudkan untuk memastikan agar proses-proses perencanaan partisipatoris di tingkat desa/masyarakat diintegrasikan ke dalam proses perencanaan pembangunan yang telah ada (Inpres No. 3 Tahun 2010). Setahun setelah penerbitan inpres ini, ada temuan dari kegiatan supervisi PNPM yang dilakukan PSF yang mengindikasikan bahwa meskipun penekanan pelaksanaan integrasi program di tingkat pusat dilakukan terus-menerus, integrasi masih belum terjadi di lapangan. Hal ini disebabkan oleh kurangnya koordinasi antarinstansi pelaksana, rendahnya ketertarikan untuk mendukung upaya integrasi, adanya masalah mengenai rancangan program, dan ketidakjelasan aturan/mekanisme integrasi.

³Sebagai contoh, lihat laporan evaluasi LP3ES dan MICRA mengenai beberapa program CDD di bidang infrastruktur dan kredit mikro (2007).

⁴Musyawarah perencanaan pembangunan desa.

Meskipun demikian, di beberapa daerah ditemukan indikasi adanya integrasi/kolaborasi dalam pelaksanaan kegiatan/proyek di tingkat masyarakat, misalnya di Nusa Tenggara Barat (NTB). Berbagai program seperti PNPM-Perdesaan, PNPM-Generasi, ACCESS, dan NICE bekerja sama untuk mengidentifikasi berbagai kebutuhan yang diperlukan dan menyinergikan upaya-upaya untuk menghindari duplikasi dan pemborosan sumber daya. Selain itu, di tingkat masyarakat sendiri, berbagai tim implementasi dan para kader program berbagi informasi tentang program mereka masing-masing. Kadang kala mereka juga membuat keputusan bersama tentang siapa yang harus dinominasikan untuk menjadi kader/pelaksana program-program tertentu. Perencanaan yang terintegrasi antara perencanaan program dan proses perencanaan reguler (musrenbangdes) juga terjadi di beberapa desa meski masih ada masalah mengenai cara untuk memastikan agar hasil-hasil perencanaan partisipatoris (RPJMDes) dapat dibawa ke proses perencanaan pada tingkat yang lebih tinggi di kecamatan dan kabupaten. Selain di NTB, kisah sukses tentang perencanaan yang terintegrasi juga ditemukan di daerah lain seperti Batanghari (Jambi), Sumedang (Jawa Barat) dan Kebumen (Jawa Tengah).

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, Lembaga Penelitian SMERU, dengan dukungan PSF, melakukan studi untuk mengamati dampak bertumbuhnya program-program pemberdayaan terhadap efektivitas program penanggulangan kemiskinan berbasis masyarakat dan memahami bagaimana koordinasi dan integrasi berlangsung di tingkat masyarakat. Hasil studi akan digunakan untuk memberikan gambaran dan masukan bagi Pemerintah Indonesia dalam merumuskan suatu strategi integrasi bagi program-program penanggulangan kemiskinan berbasis masyarakat.

1.2 Tujuan Studi

Tujuan studi ini adalah:

- untuk memahami dampak bertumbuhnya program-program pemberdayaan terhadap efektivitas program penanggulangan kemiskinan berbasis masyarakat dan kapasitas manajemen masyarakat;
- untuk mengamati implementasi berbagai upaya koordinasi dan integrasi program-program penanggulangan kemiskinan berbasis masyarakat di tingkat komunitas; dan
- untuk pembelajaran yang dapat digunakan sebagai masukan awal bagi perumusan strategi integrasi program-program penanggulangan kemiskinan berbasis masyarakat.

Studi ini dimaksudkan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan kunci sebagai berikut.

- a) Apakah proliferasi program-program berbasis masyarakat menciptakan kesempatan ataukah beban bagi masyarakat?
 - Apakah biaya pembelajaran serta pengoperasian sistem dan prosedur program memboroskan waktu dan sumber daya yang dimiliki masyarakat?
 - Apakah proliferasi program mampu meningkatkan kapasitas masyarakat untuk mengelola kegiatan pembangunan mereka sendiri, melibatkan pemerintah secara lebih efektif, dan mencari dana tambahan untuk membiayai proyek-proyek baru?
 - Apakah perempuan dan kelompok marginal mendapatkan manfaat program ataukah, sebaliknya, mengalami kondisi yang lebih buruk?

- Bagaimana peran kelompok elit (penurunan/peningkatan dominasi kelompok elit) dan partisipasi kelompok-kelompok masyarakat lainnya dalam pembuatan keputusan?
- b) Strategi apa saja yang dilakukan oleh masyarakat terkait proliferasi program?
- Apakah mekanisme pengambilan keputusan dibuat agar dapat dilaksanakan lintas proyek? Bagaimana dengan pembentukan organisasi/tim desa/kelurahan yang ada saat ini?
 - Apakah mekanisme yang telah dikembangkan mampu mengatasi masalah peran serta pemerintah daerah (pemda) atau masalah-masalah lainnya yang terjadi di dalam masyarakat?
 - Pemahaman seperti apa yang dapat diberikan oleh mekanisme yang terbentuk ini bagi upaya perumusan suatu program penanggulangan kemiskinan berbasis masyarakat yang terintegrasi?
- c) Faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat integrasi/kolaborasi antarprogram?
- Apa saja faktor eksternal dan internal yang mendukung upaya integrasi? Dapatkah mekanisme, aturan, dan manajemen program yang berlaku saat ini mendukung koordinasi/kolaborasi baik di antara program-program PNPM maupun antarprogram yang berbeda?
 - Dapatkah mekanisme pemfasilitasian yang ada saat ini mendukung integrasi program-program pemberdayaan? Dapatkah fasilitator program yang ada saat ini mendukung upaya-upaya peningkatan kapasitas dan pemberdayaan tim implementasi masyarakat?
 - Faktor-faktor apa saja yang menghambat integrasi? Perubahan rancangan seperti apa yang diperlukan untuk lebih mendukung upaya-upaya integrasi program pemberdayaan dan pemberdayaan organisasi masyarakat atau tim implementasi?

Terkait integrasi, studi ini di antaranya melihat faktor-faktor pendukung/penghambat sebagai berikut.

a) Pendukung

1. Keberadaan *local champion*⁵ di antara aktor-aktor program untuk meningkatkan kerja sama atau kolaborasi antarprogram/antarproyek
2. Kemauan pemda untuk menumbuhkan kerja sama antarprogram/antarproyek untuk kepentingan pembangunan dan pemberdayaan desa/kelurahan
3. Keberadaan forum (formal ataupun informal) untuk mendukung terjadinya dialog antaraktor program
4. Keberadaan peraturan daerah (perda) yang mendukung koordinasi antarprogram
5. Fleksibilitas mekanisme program dalam menyediakan ruang untuk kerja sama dengan program/proyek lain
6. Kapasitas masyarakat untuk mengambil peranan yang lebih besar dalam proses pengambilan keputusan

⁵Tokoh penggerak sekaligus tokoh yang berprestasi dalam upaya integrasi antarprogram pemberdayaan sehingga dapat dicontoh oleh pihak lain atau daerah lain yang ingin menggiatkan pelaksanaan integrasi tersebut.

b) Penghambat

- (1) Keengganan para aktor program untuk berbagi informasi dan berdialog dengan program-program lain
- (2) Keengganan pemda untuk memfasilitasi koordinasi atau kerja sama akibat adanya konflik kepentingan, persepsi negatif tentang integrasi, dan disinsentif lainnya
- (3) Tidak adanya platform kerja sama, misalnya forum atau badan koordinasi pemerintah
- (4) Tidak adanya perda yang mendukung integrasi atau, sebaliknya, adanya aturan-aturan yang tidak mendukung integrasi
- (5) SOP/mekanisme program yang terlalu kaku yang menyebabkan aktor-aktor program menghindari kerja sama dengan program/proyek lain
- (6) Rendahnya kapasitas masyarakat untuk menumbuhkan koordinasi antarproyek

1.3. Metodologi

Studi ini menggunakan metodologi kualitatif di lokasi-lokasi yang sengaja dipilih atas dasar pertimbangan tertentu seperti informasi tentang jumlah, ragam, serta kinerja program pemberdayaan; tingkat kesejahteraan masyarakat; dan keberadaan indikator pendukung atau penghambat integrasi seperti dijelaskan di atas. Studi ini mengunjungi lokasi-lokasi yang memiliki program-program pemberdayaan: (i) baik yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat (di bawah payung PNPM-Mandiri atau lainnya) maupun pemda; (ii) baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota; dan (iii) yang diselenggarakan oleh kalangan nonpemerintah, baik lembaga donor (misalnya, Program ACCESS), pihak swasta (melalui *corporate social responsibility/CSR*), ataupun ornop.

1.3.1. Metode Pengumpulan Data

Adapun metode pengumpulan data yang digunakan adalah sebagai berikut.

1. Pemetaan dan observasi langsung

Tim peneliti mengunjungi desa sampel untuk mengamati secara langsung implementasi program dan upaya-upaya integrasi serta melakukan pemetaan untuk mengidentifikasi program-program yang sedang berlangsung, mekanisme implementasi, organisasi-organisasi di desa, dan perda yang mengatur integrasi/koordinasi/implementasi program. Tim peneliti mengumpulkan data dan menelusuri lebih jauh:

- jumlah dan tipe program/proyek;
- tujuan/keluaran masing-masing program;
- tim pelaksana program/proyek (khususnya untuk menelusuri apakah orang-orang yang terlibat dalam berbagai proyek merupakan kelompok orang yang sama);
- mekanisme implementasi program/proyek (memetakan mekanisme implementasi/aturan/aktor dari proyek-proyek berbeda);
- kelompok-kelompok atau institusi-institusi lokal (di dalam maupun di luar program);
- perda yang relevan dengan implementasi proyek dan koordinasi; dan

- aktivitas-aktivitas antarproyek (misalnya, aktivitas-aktivitas gabungan seperti rapat/forum atau kerja sama dalam pembangunan infrastruktur yang dilakukan oleh beberapa proyek berbeda).

2. Wawancara dengan informan kunci

Tim peneliti mewawancarai informan-informan kunci sebagai berikut.

- (1) Di tingkat kabupaten dan kecamatan: para pemangku kepentingan program, Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD), Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD), tim pelaksana program/TPK (misalnya, unit pengelola kegiatan/UPK), tim manajemen program (misalnya, koordinator provinsi), dan fasilitator program (fasilitator kabupaten, fasilitator kecamatan, dan sebagainya).
- (2) Di tingkat desa: kepala desa; anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD); tokoh masyarakat, seperti kepala dusun, guru, dan pemuka agama; TPK; dan fasilitator/kader desa/kelurahan.

Dari berbagai informan tersebut, tim peneliti menggali berbagai informasi mengenai jumlah program yang sedang berlangsung, tujuan masing-masing program serta mekanisme implementasinya, pro/kontra terkait keberadaan berbagai program dalam satu wilayah, opini/pandangan tentang integrasi berbagai program, upaya-upaya untuk melakukan integrasi program, dan faktor-faktor pendukung/penghambat integrasi/koordinasi.

3. Diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion/FGD*)

Tim peneliti melakukan FGD dengan kelompok-kelompok sebagai berikut.

- Tim pengelola program, baik di tingkat kabupaten (dari unsur pemerintah dan program) maupun tingkat desa, yang berasal dari berbagai program. FGD ini bertujuan mengkaji persoalan yang dihadapi dalam koordinasi antarprogram pemberdayaan di tingkat kabupaten/desa dan melihat tingkat kematangan masing-masing tim pelaksana serta kesiapan mereka untuk mengelola secara mandiri kegiatan pembangunan di daerah masing-masing.
- Kalangan menengah ke atas. FGD ini bertujuan untuk memperoleh informasi tentang pengetahuan umum di tengah masyarakat mengenai keberadaan berbagai program di desa mereka. Selain itu, FGD ini juga dimaksudkan untuk mendapatkan informasi tentang manfaat/masalah yang dirasakan seiring pertambahan jumlah program dan kesempatan/hambatan untuk berpartisipasi dalam tim pelaksana program.
- Kelompok perempuan dan kelompok laki-laki dari kalangan miskin dan marginal. Tujuan FGD ini sama dengan tujuan FGD di atas namun lebih spesifik, yakni berupaya menggali pemahaman dan pengalaman kalangan masyarakat miskin dan marginal terkait keberadaan dan manfaat program-program tersebut di desa mereka.

4. Pengumpulan data sekunder

Tim peneliti mengumpulkan data yang relevan, seperti data sekunder desa (perencanaan, peraturan, monografi), dokumen-dokumen program, manual pelaksanaan, dan peraturan-peraturan yang berlaku (baik di tingkat nasional maupun daerah), untuk mendapatkan informasi tentang desain proyek (khususnya mekanisme implementasi) dan peraturan-peraturan yang mendukung/menghambat integrasi. Tim peneliti juga mengumpulkan dan

menganalisis hasil-hasil studi/evaluasi lainnya, bila relevan, untuk pembelajaran serta untuk mengetahui praktik-praktik terbaik.

1.3.2. Lokasi Studi

Studi ini dilakukan di 3 provinsi, 6 kabupaten, 9 kecamatan, dan 18 desa/kelurahan. Ketiga provinsi tersebut adalah (i) Jawa Tengah (Kabupaten Kebumen dan Kabupaten Blora), (ii) NTB (Kabupaten Lombok Tengah dan Kabupaten Lombok Timur), dan (iii) Sulawesi Selatan/Sulsel (Kabupaten Luwu Timur dan Kabupaten Barru).

Ketiga provinsi dipilih secara sengaja untuk mewakili wilayah geografis dan program-program yang berbeda serta mewakili kondisi integrasi. Ketiga provinsi juga memiliki wilayah-wilayah yang memungkinkan dilakukannya pemilihan lokasi program dengan kriteria kaya/miskin dan pedalaman/normal.

Berdasarkan kondisi integrasi, dua kabupaten dipilih dari setiap provinsi (satu kabupaten dengan integrasi yang dianggap baik dan satu kabupaten dengan integrasi yang dianggap kurang baik). Dari masing-masing kabupaten, dipilih dua kecamatan berdasarkan tipe integrasi (baik dan kurang baik). Dari setiap kecamatan, dua desa/kelurahan dengan kondisi berbeda (akses dari ibu kota kecamatan, tingkat kemiskinan, kapasitas sumber daya manusia, dan lain-lain) dipilih secara sengaja melalui konsultasi dengan fasilitator/pelaksana proyek/program. Selain itu, pemilihan lokasi juga menggunakan data sekunder berupa informasi mengenai berbagai penghargaan yang didapat oleh masing-masing lokasi untuk kategori-kategori yang berkaitan dengan integrasi (perencanaan, perencanaan partisipatoris, dan koordinasi penanggulangan kemiskinan). Ini dilakukan untuk mendapatkan lebih banyak gambaran tentang faktor-faktor yang dapat memengaruhi integrasi (lihat Tabel 1 untuk matriks pemilihan lokasi).

Untuk kabupaten dengan integrasi kurang baik, dipilih secara sengaja satu desa dengan integrasi yang dinilai terbaik dan satu desa lagi dengan integrasi yang secara tipikal dinilai kurang baik. Masing-masing desa berada di kecamatan berbeda.

Kriteria kabupaten dengan integrasi baik adalah:

- a. memiliki instrumen kebijakan berupa peraturan yang mendorong pihak-pihak yang terlibat dalam program (pemerintah, pelaksana program, dan masyarakat) untuk berkoordinasi dan berkolaborasi dalam pelaksanaan program (perencanaan, pelaksanaan, kelembagaan, pendataan, pemantauan, dan evaluasi);
- b. memiliki kepemimpinan kuat yang dapat mendorong koordinasi antarpihak yang terlibat dalam berbagai program;
- c. memiliki dukungan kuat dari masyarakat sipil yang tercermin dari partisipasi mereka dalam berbagai kegiatan/program yang mendorong integrasi; dan
- d. memenangkan penghargaan tertentu terkait pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat.

Dalam memilih kabupaten yang baik dan kurang baik, peneliti mencari informan kunci di tingkat pusat untuk meminta penilaian profesional mereka berdasarkan kriteria yang ditetapkan. Sementara itu, dalam memilih kecamatan dan desa yang baik dan kurang baik, indikator yang digunakan adalah:

1. keberadaan desa berprestasi di kecamatan,
2. keberadaan dan kualitas RPJMDes,
3. prestasi berupa penghargaan terkait pelaksanaan perencanaan pembangunan atau pelaksanaan program pemberdayaan, dan
4. tingkat partisipasi masyarakat.

Berbekal kriteria di atas, peneliti melakukan wawancara untuk meminta penilaian profesional para informan tentang wilayah sampel yang potensial serta mengumpulkan data sekunder untuk mendukung informasi yang diperoleh dari informan kunci. Berdasarkan kriteria tersebut, disepakatilah daerah-daerah pada tabel berikut sebagai wilayah studi.

Tabel 1. Lokasi Penelitian

| No. | Provinsi | Kabupaten | Kecamatan | Desa |
|--|-------------|------------------|--|---|
| Kabupaten Integrasi PNPM-Mandiri Perdesaan (PNPM-MP) dengan Mekanisme Pembangunan Reguler | | | | |
| I. | Jawa Tengah | 1. Kebumen | Kecamatan integrasi terbaik: Sruweng | Desa integrasi terbaik jauh: Sarimakmur Desa integrasi terbaik dekat: Purworupo |
| | | | Kecamatan integrasi kurang baik: Gayamulya | Desa integrasi kurang baik: Gayamulya Desa integrasi kurang baik: Banyuono |
| | | 2. Blora | Kecamatan integrasi terbaik: Ngawen | Desa integrasi terbaik: Bandungan |
| | | | Kecamatan integrasi kurang baik: Japah | Desa integrasi kurang baik: Sambit |
| Kabupaten Integrasi Seluruh PNPM dengan Mekanisme Pembangunan Reguler | | | | |
| II. | NTB | 3. Lombok Tengah | Kecamatan integrasi terbaik: Praya Timur | Desa integrasi terbaik jauh: Lalandu Desa integrasi terbaik dekat: Sukapura |
| | | | Kecamatan integrasi kurang baik: Praya Barat Daya | Desa integrasi kurang baik jauh: Nusaindah Desa integrasi kurang baik dekat: Daratan |
| | | 4. Lombok Timur | Kecamatan integrasi terbaik: Suela | Desa integrasi terbaik: Lombokjaya |
| | | | Kecamatan integrasi kurang baik: Semalun | Desa integrasi kurang baik: Panjang |
| Kabupaten Integrasi CDD dengan Mekanisme Pembangunan Reguler | | | | |
| III. | Sulsel | 5. Luwu Timur | Kecamatan integrasi terbaik: Mangkutana | Desa integrasi terbaik jauh: Barujaya Desa integrasi terbaik dekat: Sukasari |
| | | | Kecamatan integrasi kurang baik: Wasuponda | Desa integrasi kurang baik jauh: Panaipanai Desa integrasi kurang baik dekat: Randu |
| | | 6. Barru | Kecamatan integrasi terbaik: Barru | Desa integrasi terbaik: Galunggung |
| | | | Kecamatan integrasi kurang baik: Balusu | Desa integrasi kurang baik: Kenari |

Keterangan: Nama-nama kecamatan dan desa merupakan nama samaran.

1.3.3 Kondisi Lapangan

Dalam pemilihan lokasi studi, meski sudah dilakukan konsultasi intensif dengan berbagai pihak di tingkat pusat (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan/TNP2K, Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa/PMD-Kemendagri, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat/Kemenkokesra, dan PSF) dan daerah (kordinator program di tingkat provinsi dan kabupaten) serta informan relevan lainnya, ternyata ada perbedaan kategori antara kabupaten terpilih dan rancangan penentuan sampel awal. Hasil penelitian di lapangan menunjukkan bahwa Kabupaten Baru (yang awalnya dipilih sebagai kabupaten dengan integrasi kurang baik) ternyata memiliki kondisi yang cukup baik dan memiliki beberapa inovasi yang dapat mendukung integrasi. Bahkan, dari hasil kerja lapangan dapat disimpulkan bahwa Kabupaten Barru ternyata memiliki integrasi yang lebih baik daripada Kabupaten Luwu Timur yang awalnya dipilih untuk kategori kabupaten dengan integrasi baik. Di sisi lain, Kabupaten Luwu Timur dipilih untuk kategori kabupaten terbaik setelah berkonsultasi dengan koordinator PNPM-MP Provinsi Sulsel dan tim lapangan PSF di Sulawesi.⁶

1.3.4 Jadwal Penelitian dan Tim Peneliti

Persiapan penelitian dilakukan mulai Agustus 2012 dan penelitian lapangan dilakukan pada September–November 2012. Tahap akhir studi diselesaikan pada September 2013.

Studi ini dilakukan oleh tim peneliti dari Lembaga Penelitian SMERU yang dipimpin oleh **Muhammad Syukri**, dengan anggota tim: **Hastuti, Akhmadi, Kartawijaya, Asep Kurniawan, Sri Wahyuni, Dyan Widyaningsih**, dan **Lina Rozana**, dan dengan **Sulton Mawardi** (peneliti senior pada Lembaga Penelitian SMERU) sebagai penasihat penelitian. Penelitian ini berada di bawah tanggung jawab **Dr. Asep Suryahadi, Direktur Lembaga Penelitian SMERU**. Di masing-masing provinsi, tim peneliti dibantu oleh peneliti dari masing-masing daerah yang diseleksi di daerah bersangkutan.

1.4. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Seperti digambarkan di bagian metodologi pemilihan wilayah sampel, desa-desa lokasi penelitian dipilih berdasarkan beberapa kategori. Dari segi pelaksanaan integrasi program, desa lokasi penelitian dibagi ke dalam kategori desa dengan pelaksanaan integrasi baik dan desa dengan pelaksanaan integrasi kurang baik. Selain itu, dari segi jarak, desa-desa tersebut juga dibedakan ke dalam kategori desa yang dekat dari ibu kota kecamatan dan desa yang jauh dari ibu kota kecamatan. Dari segi kesejahteraan, desa-desa di kabupaten yang dianggap baik pelaksanaan integrasinya juga dipilah berdasarkan kategori miskin dan nonmiskin. Berbagai variasi ini dianggap berpengaruh terhadap kinerja pelaksanaan program. Sebagai contoh, desa-desa yang jauh dari pusat kecamatan biasanya memiliki infrastruktur dasar yang kurang baik. Hal ini biasanya akan berpengaruh terhadap pilihan warga dalam hal menu pembangunan di

⁶Menurut para informan, kabupaten dengan integrasi terbaik adalah Kab. Bantaeng, diikuti oleh Kab. Luwu Timur. Namun, tim peneliti memilih Luwu Timur karena, di samping termasuk kategori terbaik, Luwu Timur dianggap berprestasi oleh kalangan media seperti Majalah *Tempo* (Bupati Luwu Timur merupakan salah satu tokoh pilihan *Tempo*) dan asosiasi jurnalis Sulsel. Sementara itu, Kab. Barru tidak direkomendasikan oleh berbagai informan yang dihubungi karena kabupaten ini bermasalah dengan pelaksanaan PNPM sejak 2009 hingga 2011. Menurut para informan, Pemda Kab. Barru tidak mendukung PNPM. Ini terlihat dari tidak adanya alokasi Dana Daerah Urusan Bersama (DDUB) sehingga program tidak bisa dijalankan. Bahkan, pada tahun 2010–2011, PNPM menarik fasilitator kabupatennya dari daerah ini.

desa: umumnya kegiatan program pemberdayaan terpusat pada penyediaan dan perbaikan infrastruktur dan sangat sedikit yang diarahkan untuk pelatihan dan peningkatan kemampuan masyarakat. Sementara itu, di desa-desa miskin, sumber daya manusia (SDM) masyarakat biasanya juga kurang banyak sehingga kemungkinan untuk terjadinya dominasi elit lebih tinggi daripada kemungkinan serupa di daerah yang sejahtera.

Tabel 2. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

| Desa | Jumlah Penduduk | 10% terbawah penduduk miskin (Pendataan Program Perlindungan Sosial/PPLS 2011) | Jarak ke Ibu Kota Kecamatan | Kondisi Infrastruktur Dasar | | |
|------------|-------------------------------------|--|-----------------------------|-----------------------------|---|---|
| | | | | Jalan Desa | Pendidikan | Kesehatan |
| Sarimakmur | 5.552 jiwa (1.487 KK ^a) | 2.030 (36%) | 5,32 km | 75% beton/cor | 2 TK ^b /RA ^c , 4 SD ^d , 1 MTsN ^e | 7 posyandu ^f , 1 bidan desa, 2 dukun bayi yang sudah pernah mengikuti kursus |
| Purworupo | 1.854 jiwa | 289 (15%) | 3 km | 80% aspal | TK, SDN ^g , MI ^h , SMK ⁱ | |
| Gayamulya | 5.108 jiwa (1.358 KK) | 1.381 (27%) | 0 km | 70% aspal | 1 TK, 5 SD, 1 SMP, 1 PAUD ^j | 1 puskesmas ^k , 1 pusling ^l , 1 klinik, 2 mantri, 2 dokter, 1 bidan, 8 posyandu |
| Banyuono | 2.850 jiwa (550 KK) | 701 (24%) | 14 km | 60% | PAUD, SD | posyandu |
| Lalandu | 3.105 jiwa (1.115 KK) | 730 (23%) | 10 km | 25% aspal | 3 PAUD, 4 SD, 1 MI, 1 SMP Satap ^m , 1 MTs ⁿ , 1 MA ^o | 1 poskesdes ^p , 4 posyandu |
| Sukapura | 4.173 jiwa (1.119 KK) | 867 (21%) | 1,5 km | 20% aspal | SD, MTs, MA, SMU ^q (Total: 7) | 1 polindes ^r , 9 posyandu |
| Nusaindah | 4.787 jiwa (1.693 KK) | 900 (19%) | 10 km | 20% aspal | 6 SD/MI, 1 MTs, 1 SMA ^s | 1 polindes, 10 posyandu |
| Daratan | 8.773 jiwa (2.591 KK) | 1.599 (18%) | 500 m | 60% aspal | 2 TK, 6 SD, 1 SMP ^t , 1 SMA | 1 puskesmas, 10 posyandu |
| Sukasari | 2.726 jiwa (650 KK) | 246 (9%) | ± 2 km | 40% aspal | 2 TK, 3 SD, 2 SMP, 2 SMA | 1 poskesdes, posyandu |
| Barujaya | 3.339 jiwa | 285 (8%) | 6 km | 70% aspal | 1 TK, 1 SD | 1 polindes, bidan, posyandu |
| Randu | 2.525 jiwa (630 KK) | 209 (8%) | 2 km | 60% | 2 SD, 1 SMA | 1 pustu ^u , 1 klinik PT Inco |
| Panaipanai | 3.762 jiwa (751 KK) | 680 (18%) | 60 km | 30% | 5 TK, 4 SD, 1 SLTP ^v , 1 SLTA ^w | 1 poskesdes, 1 pustu |
| Kenari | 2.648 jiwa (675 KK) | 215 (8%) | 5 km | 70% aspal | 1 SD | 1 poskesdes ^x , 4 posyandu |
| Galunggung | 2.297 jiwa (458 KK) | 240 (10%) | 13 km | 50% | 2 SD, 1 SMP | 1 poskesdes, posyandu |

| | | | | | | |
|------------|--------------------------|-------------|-------|-----------|--------------------------|---------------------------------|
| Sambit | 1.491 jiwa (502 KK) | 373 (25%) | 3 km | 30% | PAUD, 1 SD | bidan, posyandu |
| Bandungan | 2.183 jiwa (511 KK) | 567 (26%) | 11 km | 65% aspal | 2 TK, 1 MI, 1 SD, 1 SLTP | 1 polindes |
| Lombokjaya | 4.241 jiwa (1.501 KK) | 1.082 (25%) | 4 km | 60% aspal | 3 SD, 1 SLTP | 1 pustu |
| Panjang | 3.900 jiwa (930 KK) | 599 (15%) | 9 km | 40% aspal | 1 SD, 1 MTs | 5 posyandu, 2 polindes, 1 pustu |

Sumber: Diolah dari hasil wawancara, dokumen desa, dan data PPLS 2011.

^aKK: kepala keluarga

^bTK: taman kanak-kanak

^cRA: raudatul atfal (TK Islam)

^dSD: sekolah dasar

^eMTsN: madrasah sanawiah negeri

^fPosyandu: pos pelayanan terpadu

^gSDN: sekolah dasar negeri

^hMI: madrasah ibtidaiah

ⁱSMK: sekolah menengah kejuruan

^jPAUD: pendidikan anak usia dini

^kPuskesmas: pusat kesehatan masyarakat

^lPusling: puskesmas keliling

^mSMP Satap: sekolah menengah pertama satu atap

ⁿMTs: madrasah sanawiah

^oMA: madrasah aliah

^pPoskesdes: pos kesehatan desa

^qSMU: sekolah menengah umum

^rPolindes: pondok bersalin desa

^sSMA: sekolah menengah atas

^tSMP: sekolah menengah pertama

^uPustu: puskesmas pembantu

^vSLTP: sekolah lanjutan tingkat pertama

^wSLTA: sekolah lanjutan tingkat atas

^xPuskesdes: pusat pelayanan kesehatan desa

Lebih jauh, desa-desa yang menjadi lokasi penelitian secara topografi cukup beragam. Ada sebagian desa yang terletak di daerah pegunungan/perbukitan (sembilan desa), di daerah pantai (satu desa), dan di dataran rendah atau dekat perkotaan (delapan desa). Dari segi jarak, desa-desa lokasi penelitian di Luwu Timur adalah yang paling jauh dari pusat kabupaten. Faktor penyebabnya ialah bahwa desa-desa di kabupaten ini juga memiliki wilayah yang luas. Sebagai contoh, salah satu desa di kabupaten ini mencapai luas 60 km² (Desa Panaipanai). Sementara itu, luas desa-desa lainnya bervariasi namun masih di bawah 10 km². Meskipun jarak antardesa dan jarak dari desa ke pusat kecamatan atau pusat kabupaten jauh, kondisi jalan antardesa di empat desa di Luwu Timur cukup bagus. Lain halnya situasi di Lombok Tengah di mana jalan di tiga desa lokasi penelitian dalam kondisi rusak dan salah satunya tengah dalam proses perbaikan. Di Kebumen, Lombok Timur, dan Barru, kondisi jalan antardesa juga lumayan bagus, meski sebagian bukan jalan beraspal, melainkan jalan dengan coran beton.

Kondisi infrastruktur pendidikan di sebagian besar desa cukup bagus. Kecuali dua desa (Kenari di Barru dan Panjang di Lombok Timur), masing-masing desa lokasi penelitian memiliki lebih dari satu SD. Desa-desa lokasi penelitian yang dekat dengan pusat kecamatan rata-rata memiliki lebih dari tiga SD dan satu SMP/sekolah sederajat, bahkan beberapa desa memiliki SMA/sekolah sederajat. Rata-rata desa juga memiliki pusat pelayanan kesehatan. Desa-desa yang dekat dengan—atau berada di—pusat kecamatan merupakan lokasi puskesmas. Sementara itu, untuk infrastruktur air bersih, semua desa lokasi penelitian masih mengandalkan air tanah. Bahkan, ada desa yang masih mengalami kesulitan air bersih, seperti yang terjadi di sebagian wilayah Desa Sarimakmur saat musim kemarau. Meskipun demikian, satu desa di Lombok Timur (Desa Panjang) menjadi desa percontohan bagi partisipasi warga

dalam pengadaan air bersih. Warga desa ini, dengan dukungan Program PISEW, berhasil membangun saluran air bersih sepanjang 14 km yang merupakan rekor terpanjang di NTB. Berkat prestasi ini, Desa Panjang meraih penghargaan terkait partisipasi dan swadaya masyarakat.

Isu infrastruktur yang juga sangat umum di desa-desa penelitian adalah ketersediaan fasilitas Mandi Cuci Kakus (MCK). Memang di sebagian besar desa sudah banyak rumah tangga yang memiliki toilet sendiri, tetapi lebih banyak lagi yang belum memilikinya dan terpaksa menumpang di toilet tetangga atau mengandalkan toilet umum. Bahkan, di sebagian kecil desa masih sering ditemui kasus buang air besar sembarangan, seperti yang terjadi di satu desa di Kebumen yang oleh warga kemudian dianggap sebagai salah satu persolan utama desa.

Dari segi kesejahteraan, sebagian desa penelitian (8 dari 18 desa) tergolong miskin. Pada awalnya, peneliti mencoba mengumpulkan data kemiskinan masing-masing desa. Namun, data yang tersedia tidak seragam. Ada yang berisi data kesejahteraan yang dikumpulkan oleh Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), ada yang menggunakan data penerima bantuan sosial (Raskin⁷, Jamkesmas,⁸ Jamkesda⁹, dan sebagainya) dan data kemiskinan yang dikumpulkan oleh pemda. Karena tidak lengkap dan tidak seragamnya data yang ada, dalam laporan ini digunakan data PPLS untuk melihat dan menentukan mana desa yang miskin dan yang tidak miskin. Untuk keperluan ini, peneliti menggunakan rumus PNPM-Mandiri dalam menentukan desa miskin:

$$\% \text{ Penduduk miskin} = \frac{\Sigma \text{ Penduduk miskin} + \text{Penduduk sangat miskin (PPLS 2011)}}{\Sigma \text{ Penduduk (Podes}^{10} \text{ 2011)}}$$

Dari rumus di atas, ditentukan bahwa bila di antara 10% pendudukan miskin nasional dalam data PPLS berada di desa tersebut dengan proporsi mencapai 20% atau lebih, maka desa tersebut dikategorikan miskin, dan begitu pula sebaliknya. Dengan rumus tersebut, diperoleh 8 desa (dari 18 desa sampel) yang termasuk kategori miskin. Dari 18 desa sampel, Desa Sarimakmur di Kebumen adalah yang paling banyak ditempati oleh 10% penduduk miskin nasional berdasarkan data PPLS 2011, yaitu mencapai 36% dari jumlah total penduduknya. Sementara itu, yang paling sedikit adalah Desa Barujaya dan Desa Randu di Luwu Timur. Pada umumnya, desa-desa sampel di Provinsi Sulsel lebih sejahtera daripada desa-desa sampel di Jawa Tengah dan NTB.

Dari segi pemerintahan, umumnya setiap desa memiliki struktur dan kelengkapan yang hampir sama, yaitu aparat desa eksekutif, BPD, dan badan/lembaga pendukung lainnya. Setiap desa memiliki rata-rata tiga atau empat dusun; setiap dusun terdiri atas beberapa rukun warga (RW); dan setiap RW terdiri atas beberapa rukun tetangga (RT). Pada sebagian desa, dusun merupakan struktur terendah dan tidak terdapat RW ataupun RT, seperti situasi di Desa Kenari, Kab. Barru. Di beberapa desa terdapat kelembagaan yang agak berbeda daripada kelembagaan desa pada umumnya. Sebagai contoh, di Desa Kenari dan Desa Galunggung (Kab. Barru) terdapat fasilitator musrenbang. Mereka adalah orang-orang terpilih yang mendapatkan pelatihan teknik *Participatory Rural Appraisal* (PRA)¹¹ dari Badan Pemberdayaan

⁷Beras untuk Keluarga Miskin.

⁸Jaminan Kesehatan Masyarakat.

⁹Jaminan Kesehatan Daerah.

¹⁰Pendataan Potensi Desa.

¹¹penilaian partisipatoris perdesaan.

Masyarakat Desa (BPMD) kabupaten sebagai bekal untuk menjalankan tugas memfasilitasi penggalan gagasan dalam tahap pendahuluan musrenbang.

Beberapa desa yang dipilih dengan kategori integrasi baik telah memenangkan berbagai penghargaan di bidang pelaksanaan perencanaan partisipatoris (Desa Sarimakmur, Desa Purworupo, dan Desa Lombokjaya), penyusunan RPJMDes (Sarimakmur dan Purworupo), administrasi program (Purworupo), dan sebagainya. Sementara itu, di tingkat kabupaten, ada yang mendapatkan penghargaan, tetapi ada pula yang mendapatkan hukuman. Bupati Luwu Timur adalah kepala daerah pilihan Majalah *Tempo* pada 2010 dan Kabupaten Luwu Timur merupakan pemenang penghargaan dari asosiasi jurnalis Sulsel atas program pemberdayaannya. Di sisi lain, Kabupaten Barru pada tahun yang sama malah mendapatkan hukuman berupa penundaan PNPM (bahkan, fasilitator PNPM sampai ditarik dari kabupaten ini) karena menunggak pembayaran DDUB. Baru pada 2011 dana tersebut dilunasi dan program PNPM bisa berjalan kembali.

II. PROLIFERASI PROGRAM PEMBERDAYAAN: MANFAAT DAN BEBAN

2.1 Ragam Program Pemberdayaan di Daerah

Seperti dijelaskan pada Bab Pendahuluan, yang dimaksud dengan program pemberdayaan adalah kegiatan pembangunan dalam pengertian luas yang ditujukan untuk meningkatkan aset dan kemampuan orang miskin. Karena popularitas pemberdayaan yang kini tinggi, di daerah penelitian hampir semua program yang ditujukan bagi orang miskin dianggap sebagai pemberdayaan. Dalam tiga tahun terakhir (2009–2012), menurut peserta FGD, di setiap desa lokasi studi terdapat minimal tiga program pemberdayaan masyarakat. Bahkan, di beberapa lokasi jumlah program pemberdayaan mencapai 12 program. Sementara itu, pada tahun yang sama, ada desa yang paling banyak menerima tujuh program sekaligus, dan ada desa yang hanya menerima satu program.

Berbagai program pemberdayaan masyarakat tersebut menunjukkan keberagaman model, sasaran, kegiatan, dan sumber pembiayaannya. Namun, dalam studi ini, program pemberdayaan yang akan dibahas dibatasi pada bentuk-bentuk yang sangat umum di dunia internasional, yaitu program yang memiliki fitur membuka akses informasi, mendorong inklusi dan partisipasi, mendorong akuntabilitas, dan menguatkan kapasitas organisasi lokal. Berdasarkan kriteria ini, informasi mengenai program pemberdayaan di daerah ditampilkan dalam tabel berikut.

Tabel 3. Program Pemberdayaan di Masing-masing Desa Lokasi Penelitian

| Desa | Program | Sumber | Tahun | Desa | Program | Sumber | Tahun |
|----------------------------|--|-------------------|-----------|---------------------------|--------------------------|--------------------|------------------|
| Sarimakmur (11 program) | PNPM-MP | APBN ^a | 2010–2012 | Lalandu (7 program) | PNPM-MP | APBN | 2010, 2011 |
| | Pamsimas ^b | APBN | | | PNPM-GSC | APBN | 2010 |
| | ADD ^c | APBD 2 | 2010–2012 | | PNPM-Integrasi | APBN | 2010 |
| | UP2K ^d | APBD 2 | - | | NICE | Donor (ADB) | 2010 |
| | APE ^e | APBD 2 (ADD) | 2012 | | PPIP ^f | APBN | 2011 |
| | P2KP | APBN | 2009 | | Fendampingan Perencanaan | Konsorsium LSM | 2006– |
| | SLPTT-UPK ^g | APBN | 2012 | | Sarjana Membangun Desa | Unram ^h | 2011 |
| | Gerhan ⁱ | APBN | 2010 | PNPM-MP | APBN | 2010–2012 | |
| | KBR ^j | APBD 2 | | Lombokjaya (9 program) | PNPM-GSC | APBN | n/a ^k |
| | Pendampingan Perencanaan Desa Berkembang | LSM Formasi | 2010 | | | | |
| | Purworupo | PNPM-MP | APBN | | NICE | Donor | 2011 |

| (3 program) | | | | (ADB) | | |
|-------------------------------|---------------------------|-----------|------------|--------------------------------|------------------------|---------------------------|
| | P2KP | APBN | 2009 | | | |
| | ADD Pemberdayaan | APBD 2 | 2010, 2011 | | PNPM-Peduli | APBN 2011, 2012 |
| | PNPM-MP | APBN | 2010–2012 | | PUAP | APBN |
| | BUMDes ^l | APBD 1 | 2011 | | New Trees | Ornop 2008 |
| | PPIP | APBN | | | KBR | 2009 |
| | Sarjana Masuk Desa | APBN | 2010 | | PNPM-Pariwisata | APBN n/a |
| | Pemugaran Rumah | APBD 2 | 2012 | | ADD Pemberdayaan | APBD 2 n/a |
| Gayamulya (12 program) | KBR | APBD 2 | 2011 | | PNPM-MP | APBN n/a |
| | BUMDes | APBD 1 | 2011 | | PPIP | APBN n/a |
| | Jides ^m | APBN | 2011 | | PIK Paket ⁿ | APBD 2 n/a |
| | Gerhan | APBN | 2011 | | | APBN n/a |
| | Desa Berkembang | APBD 1 | 2010 | | | |
| | ADD | APBD 2 | 2010–2012 | | PUAP | |
| | TPKW (simpan-pinjam) | n/a | 2010 | Kenari (7 program) | Desa Siaga | APBN n/a |
| | PNPM-MP | APBN | 2010–2012 | | Prima Kesehatan | APBD 2 n/a |
| | PLAN | Ornop | 2007–2012 | | | APBD n/a |
| | PUAP | APBN | 2011 | | | |
| | Desa Siaga | APBN | 2010 | | | |
| | KBR | APBD 2 | 2011 | | | |
| ADD | APBD 2 | 2010–2012 | | | BUMDes | |
| Desa Berkembang | APBD 1, 2 | 2010 | | Community Development (Comdev) | CSR 2012 | |
| Banyuono (7 program) | PNPM-MP | APBN | 2010–2012 | | P2MP ^o | APBD 2 2010 |
| | PPIP | APBN | 2011–2012 | | PNPM-MP | APBN 2010 |
| | Pamsimas | APBN | 2009, 2011 | | Mandiri Pangan | APBN n/a |
| | Desa Berkembang | APBD1, 2 | 2012 | Panaipanai (9 program) | PUAP | APBN n/a |
| | ADD | APBD2 | 2010–2012 | | PPIP | APBN 2009 |
| | PUAP | APBN | 2009 | | P2KP | APBN 2012 |
| | Ternak Kambing | APBD 2 | 2012 | | Sarbina ^p | APBD 1 n/a |
| | Sambit (5 program) | PNPM-MP | APBN | 2010–2012 | | Gernas Kakao ^q |

| | | | | | | | |
|------------------------------|-------------------------|-------------|----------------------------|-------------------------------|--------------------|-----------|-----------|
| | ADD | APBD 2 | 2010–2012 | | PNPM-MP | APBN | n/a |
| | Desa Siaga | APBN? | n/a | | PPIP | APBN | n/a |
| | PUAP | APBN | 2011 | | Mandiri Pangan | APBN | n/a |
| | Desa Berkembang | APBD1, 2 | 2011–2012 | Barujaya (8 program) | P2MP | APBD 2 | n/a |
| | PMPM-MP | APBN | 2009–2012 | | PUAP | APBN | n/a |
| | PNPM-Integrasi | APBN | 2012 | | P2KP | APBN | n/a |
| | PNPM-GSC | APBN | 2009 | | Gernas Kakao | APBN | n/a |
| | Pertanian & Peternakan | APBN | 2011 | | PNPM Pascakrisis | APBN | n/a |
| Sukapura (9 program) | NICE | Donor (ADB) | 2010 | | PNPM-MP | APBN | 2010–2012 |
| | Peyelamatan Ternak Sapi | APBN | 2012 | | PPIP | APBN | 2010 |
| | Ketahanan Pangan | APBN | 2011 | | Mandiri Pangan | APBN | 2009–2012 |
| | Keserasian Sosial | APBN | 2012 | Sukasari (8 program) | P2KP | APBN | |
| PPIP | APBN | 2012 | Stimulan (P2MP) | | APBD 2 | 2010–2012 | |
| | PNPM-MP | APBN | 2007–2012 | | Lambung Pangan | | |
| Daratan (4 program) | PNPM-GSC | APBN | 2010–2012 | | Desa Paripurna | APBD 2 | 2012 |
| | PNPM-PPIP | APBN | 2011, 2012 | | PUAP | APBN | n/a |
| | PNPM Paska Krisis | APBN | 2010 | | PNPM-MP | APBN | n/a |
| | | | | | Stimulan (P2MP) | APBD 2 | n/a |
| Nusaindah (8 program) | PNPM-MP | APBN | 2007–2012 | Randu (6 program) | | APBD 2 | 2011 |
| | P2SPP ^s | APBN | 2008 | | UPPKS ^r | | |
| | PNPM-Integrasi | APBN | 2011 | | Comdev | CSR | |
| | PNPM-GSC | APBN | 2010 | | PUAP | APBN | 2010 |
| | NICE | Donor (ADB) | n/a | | Gernas Kakao | APBN | n/a |
| | Perukap | | n/a | | PNPM-MP | APBN | n/a |
| | WFP | Ornop | n/a | | PPIP | APBN | n/a |
| | Pemprov ^t | APBD 1 | n/a | Galunggung (8 program) | P2KP | APBN | n/a |
| | | | PUAP | | APBN | 2010 | |
| PNPM-PISEW | APBN | 2008–2012 | Baruga Sayang ^u | | APBD 1 | n/a | |
| Panjang (8 program) | PPIP | APBN | 2009 | | Prima Kesehatan | APBD 2 | 2010 |
| | PUAP | APBN | 2011 | | Jides | APBD 1 | n/a |

| Keserasian Sosial | APBD 2 | 2011 | BUMDes | APBD 2 | 2010 |
|-------------------|--------|-----------|--------|--------|------|
| Pengadaan Sapi | APBD 2 | 2011 | | | |
| YMP | Ornop | 2009–2012 | | | |
| Bedah Desa | APBD 1 | 2012 | | | |
| ADD Pemberdayaan | APBD 2 | 2009–2012 | | | |

Sumber: Disarikan dari FGD dan wawancara.

^aAPBN: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

^bPamsimas: Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat

^cADD: Alokasi Dana Desa

^dUP2K: Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga

^eAPE: Alat Peraga Edukatif

^fPPIP: Program Pengembangan Infrastruktur Perdesaan

^gSLPTT-UPK: Sekolah Lapang Pengelolaan Tanaman Terpadu-Unit Pengelola Kegiatan

^hUnram: Universitas Mataram

ⁱGerhan: Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan

^jKBR: Kebun Bibit Rakyat

^kn/a: *not available* (data tidak tersedia)

^lBUMDes: Badan Usaha Milik Desa

^mJides: Jaringan Irigasi Desa

ⁿPIK Paket: Paket Informasi Kecamatan

^oP2MPP: Program Pemberdayaan Mandiri Perdesaan

^pSarbina: Sarjana Pembina

^qGernas Kakao: Gerakan Nasional Peningkatan Produksi dan Mutu Kakao

^rUPPKS: Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera

^sP2SPP: Program Pengembangan Sistem Pembangunan Partisipatif

^tPemprov: pemerintah provinsi

^uBaruga Sayang: Balai Rujukan Keluarga dan Pusat Layanan Pembangunan

Secara garis besar, dari segi penanggung jawab atau sumber pendanaan, program-program pemberdayaan masyarakat dapat dibagi menjadi tiga kategori, yaitu program dari Pemerintah Pusat, program dari pemda, dan program dari lembaga nonpemerintah. Adapun dari segi bentuk kegiatan, program pemberdayaan masyarakat dapat dikategorikan menjadi program yang lebih berfokus pada penyediaan infrastruktur, program yang berfokus pada penyediaan dukungan modal, program yang berfokus pada penyediaan pelatihan atau pendampingan, dan program yang berfokus pada pemberian bantuan dalam bentuk natura. Sebuah program pemberdayaan masyarakat dapat memiliki satu atau lebih tipe kegiatan di atas. Walaupun studi ini difokuskan pada program-program pemberdayaan masyarakat selama tiga tahun terakhir, tidak tertutup kemungkinan bahwa program tersebut sudah berlangsung sejak lama, mengingat program tersebut dilaksanakan setiap tahun. Dari dua kategori daerah sampel (integrasi baik dan integrasi kurang baik), tidak ada perbedaan pada pola keberadaan program-program pemberdayaan ini baik dari segi jumlah, ragam kegiatan, ataupun sumber pendanaannya.

2.1.1 Program Pemberdayaan dari Pemerintah Pusat

Program pemberdayaan masyarakat yang berasal dari Pemerintah Pusat umumnya merupakan program yang pendanaannya berasal dari APBN dan biasanya ada kontribusi pendanaan dari daerah. Program-program ini dilaksanakan oleh masing-masing kementerian atau lembaga. Kegiatannya berupa program pembangunan fisik di perdesaaan, peningkatan kapasitas masyarakat, simpan-pinjam untuk membantu masyarakat melalui kelompok, dan/atau berupa dana bergulir bagi kelompok masyarakat di tingkat desa.

Sebagian dari program-program tersebut berada di bawah “bendera” PNPM dan sebagian lainnya merupakan program sektoral non-PNPM dari kementerian/lembaga. Dari program-

program pemberdayaan di bawah bendera PNPM, ada yang termasuk dalam PNPM-Inti dan ada pula yang termasuk dalam PNPM-Pendukung. PNPM-Inti di lokasi studi mencakup:

- PNPM-Perdesaan,
- P2KP (programnya sudah berhenti, tetapi perguliran dananya masih berlangsung),
- PNPM-PISEW, dan
- PNPM-PPIP.

Sementara itu, PNPM-Pendukung di lokasi studi mencakup:

- PNPM-GSC,
- PNPM-Peduli,
- PNPM-Integrasi,
- PNPM-KP, dan
- PNPM Penanggulangan Dampak Krisis.

Selain itu, di wilayah studi, ada pula program pemberdayaan Pemerintah Pusat yang tidak berada di bawah naungan PNPM. Bahkan, dapat dikatakan bahwa hampir semua kementerian memiliki kegiatan pemberdayaan di desa meski dengan pendekatan berbeda-beda. Di antara program-program tersebut adalah Pamsimas, *Urban Sanitation and Rural Infrastructure*¹² (USRI), Program Usaha Mina Perikanan (PUM-KUBE), dan UPPKS (selengkapnya, lihat Lampiran 1).

Di semua wilayah penelitian, paling tidak terdapat satu program pemberdayaan yang sama dari Pemerintah Pusat, yaitu PNPM-MP, dan hampir setiap tahun program ini dijalankan di tingkat desa. Hanya satu desa di Lombok Timur yang tidak menerima PNPM-MP karena desa tersebut sudah menerima satu PNPM-Inti lainnya, yaitu PNPM-PISEW.

2.1.2 Program Pemberdayaan dari Pemda (Provinsi dan Kabupaten)

Program pemberdayaan masyarakat dari pemda (provinsi dan kabupaten) terdiri atas program-program pemberdayaan yang pendanaannya berasal dari APBD provinsi ataupun APBD kabupaten. Pada umumnya program ini merupakan penjabaran dari visi dan misi gubernur/bupati. Bentuk program pemberdayaan dari pemda ini juga tidak jauh berbeda dari program Pemerintah Pusat, yaitu pembangunan infrastruktur di perdesaan dan simpan-pinjam, termasuk di dalamnya pemberian pelatihan.

Program pemberdayaan masyarakat dari pemerintah provinsi (pemprov) dialokasikan ke kabupaten-kabupaten dengan SK Gubernur. Sebagai contoh, Program Desa Berkembang di Jawa Tengah dikenal sebagai program dari gubernur yang mengusung jargon “Bali nDesa, mBangun nDesa” (Kembali ke Desa, Membangun Desa). Bantuan stimulan dari pemprov kepada pemerintah desa ditransfer langsung ke kas pemerintah desa dan masuk ke dalam APBDes (Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa). Pada 2012, misalnya, dana yang ditransfer untuk setiap desa berjumlah Rp100 juta (ditransfer kepada 476 desa di 29 kabupaten se-Jawa Tengah). Bantuan ini bersifat dana bergulir yang dikelola secara kelompok dan menjadi dana abadi desa. Pada umumnya, program pemberdayaan dari pemprov relatif lebih sedikit bila dibandingkan dengan program dari Pemerintah Pusat, baik jumlah program maupun besar dananya.

¹²Sanitasi Perkotaan dan Infrastruktur Perdesaan.

Sementara itu, sumber pendanaan dan pelaksanaan program pemberdayaan pemerintah kabupaten (pemkab) berasal dari kabupaten. Contoh untuk ini adalah ADD yang setiap tahun dikucurkan ke desa-desa. Sebagian komponen Program ADD adalah pembangunan fisik/infrastruktur yang melibatkan masyarakat desa. Selain itu, ada pula berbagai pelatihan berdasarkan keinginan masyarakat. “Dana dari ADD berasal dari kabupaten dan biasanya digunakan untuk pembangunan sekitar pemerintahan. Tetapi sekarang ada alokasi dari ADD untuk pelatihan-pelatihan, yang disebut dengan ADD pemberdayaan” (wawancara, Kades Desa Sarimakmur, 15 Oktober 2012).

Sebagaimana program pemprov, program-program pemberdayaan dari kabupaten juga relatif lebih sedikit daripada program yang berasal dari Pemerintah Pusat. Program-program pemberdayaan dari pemda di wilayah studi disajikan dalam Lampiran 2.

2.1.3 Program Pemberdayaan dari Lembaga Nonpemerintah

Di lokasi penelitian, program pemberdayaan dari lembaga-lembaga nonpemerintah berasal dari donor internasional, ornop, maupun program dari perusahaan swasta sebagai tanggung jawab perusahaan dalam memajukan masyarakat di sekitarnya (CSR). Umumnya program-program dari berbagai lembaga nonpemerintah ini dilaksanakan dalam bentuk pendampingan baik kepada pemda maupun masyarakat, simpan-pinjam untuk masyarakat miskin, dan, dalam jumlah terbatas, pengembangan infrastruktur.

Jumlah program pemberdayaan dari lembaga nonpemerintah di wilayah studi paling sedikit bila dibandingkan dengan program pemberdayaan dari Pemerintah Pusat maupun pemda. Di desa-desa wilayah studi paling banyak terdapat dua program pemberdayaan dari lembaga nonpemerintah. Contoh untuk ini adalah ACCESS dan Konsorsium LSM di Kabupaten Lombok Tengah dan Formasi serta PLAN di Kebumen. Sebagian besar program pemberdayaan dari pihak nonpemerintah ini berupa kegiatan yang bersifat pendampingan baik kepada pemerintah kabupaten (pemkab) maupun kepada pemerintah desa, kecuali beberapa kegiatan seperti Program Comdev dari PT Valey di Luwu Timur (yang memberikan bantuan langsung berupa dana kepada masyarakat) dan program dari LSM YMP di Lombok Timur. Berbagai inisiatif dari lembaga nonpemerintah ini dilaksanakan melalui kemitraan dengan pemda. Namun, peran pemda hanya sebatas melakukan supervisi terhadap kegiatan yang dilaksanakan oleh lembaga nonpemerintah. Bentuk kemitraan yang lebih kuat adalah seperti yang terjadi pada Program Comdev di Luwu Timur di mana PT Valey sebagai pemilik program menyatukan proses perencanaan dan penganggaran kegiatannya pada mekanisme perencanaan dan penganggaran reguler pemerintah desa sebagai penerima dana. Namun, model hubungan ini baru akan berjalan pada tahun anggaran 2013 sehingga belum bisa dilihat apakah mekanisme tersebut bisa benar-benar terlaksana.

Dari segi dampak, walaupun secara kuantitas program pemberdayaan dari pihak nonpemerintah lebih sedikit, secara kualitas desa-desa yang memperoleh pendampingan dari lembaga nonpemerintah memiliki kapasitas pengelolaan program secara umum dan perencanaan secara khusus yang relatif lebih baik. Contohnya adalah Desa Sarimakmur di Kabupaten Kebumen yang memperoleh pendampingan dari Formasi. Pada 2011, Desa Sarimakmur memenangkan penghargaan Desa Terbaik Nasional dalam Perencanaan Pembangunan Partisipatoris. Bahkan, sejak 2011, desa ini memiliki universitas sosial yang merupakan bagian dari PNPM yang memberikan pelatihan bagi desa-desa lain dalam proses perencanaan pembangunan dan administrasi desa. Meskipun bukan pada level “bagus” yang sama, hal serupa juga terjadi di desa lain seperti Lalandu dan Sukapura di Lombok Tengah.

Adanya kecenderungan bahwa pendampingan intensif oleh ornop lebih efektif bila dibandingkan dengan pendampingan reguler oleh pemda (dalam hal ini, pemerintah kecamatan) atau pendampingan temporer (misalnya, oleh fasilitator PNPM) seperti contoh di atas dapat menjadi indikasi bahwa peningkatan kapasitas masyarakat di desa tidak bisa dilakukan secara instan melalui pendekatan formal yang kaku sebagaimana yang dilakukan oleh pemerintah maupun program yang berskala besar (seperti PNPM). Hal itu terjadi karena pendampingan secara formal oleh pemerintah kecamatan, misalnya, dilakukan oleh staf yang tidak memiliki keahlian dalam pendekatan partisipatoris. Ditambah lagi dengan persoalan komitmen ketersediaan waktu mereka yang sangat kurang. Sementara itu, fasilitator program (misalnya, fasilitator PNPM) memiliki kemampuan untuk memfasilitasi, tetapi ketersediaan waktu mereka sangat terbatas. Jangankan mendampingi proses perencanaan di tingkat desa dan memberikan bantuan teknis guna meningkatkan kemampuan pemerintah desa, untuk melaksanakan tugas utamanya pun mereka mengalami kesulitan. Ini terlihat, misalnya, dari hasil studi tentang kinerja pendampingan oleh fasilitator PNPM (Syukri, Mawardi, dan Akhmadi, 2013). Di sisi lain, pendampingan seperti yang dilakukan oleh LSM Formasi di Kebumen, YMP di Lombok Timur, dan Konsorsium LSM di Lombok Tengah dilakukan secara intensif oleh para aktivis yang memiliki semangat dan waktu. Selain itu, pendekatan yang cair dan tidak dibatasi beban “struktur” atasan-bawahan ataupun “pintar-bodoh” sebagaimana lazim dalam pendekatan pendampingan formal pemerintah juga sangat berperan dalam meningkatkan efektivitas pendampingan oleh ornop.

Lebih jauh, nama-nama program pemberdayaan masyarakat dari lembaga nonpemerintah di wilayah studi disajikan pada Lampiran 3.

2.2 Manfaat dan Beban Akibat Proliferasi Program Pemberdayaan

Proliferasi atau makin banyaknya program pemberdayaan yang masuk ke desa memberi pengaruh terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat baik ekonomi, sosial, ataupun politik. Pengaruh yang paling besar dirasakan masyarakat adalah munculnya berbagai manfaat dari kegiatan pemberdayaan dan pembangunan. Di sisi lain, banyaknya program pemberdayaan juga menimbulkan beban bagi masyarakat meski hal ini cenderung diabaikan karena tertutupi oleh kadar manfaat yang jauh lebih besar. Terkait persepsi mengenai manfaat, hampir tidak ada perbedaan pandangan antara masyarakat umum dan pelaksana program. Namun, dalam hal beban dari proliferasi program, terdapat perbedaan yang cukup signifikan seperti yang akan dielaborasi lebih jauh di bawah.

Jika dikelompokkan, hal yang dirasakan oleh para informan studi ini terkait manfaat ataupun beban dari banyaknya program dapat dipilah menjadi dua kategori. Pertama, manfaat dan beban dari banyaknya program dalam pengertian “berlipatnya” manfaat atau beban tersebut karena bertambahnya jumlah program. Kategori manfaat dan beban seperti ini bisa saja muncul meski hanya ada satu program, yakni ketika program tersebut masuk secara berulang-ulang. Kedua, manfaat dan beban dari banyaknya program dalam pengertian “strategis”. Dalam konteks manfaat, suatu program akan saling mengisi dan berbagi dengan program-program lain. Dalam konteks beban, suatu program mungkin akan memunculkan sesuatu yang spesifik. Manfaat dan beban seperti ini tidak bisa dimunculkan oleh program yang sama meskipun ia masuk berulang kali ke desa yang sama. Manfaat dan beban tipe kedua ini bisa muncul lantaran karakteristik program itu sendiri, atau karena ada upaya-upaya tambahan untuk membuat satu program dan program lainnya berinteraksi.

Seperti terlihat pada tabel konsolidasi manfaat dan beban di bawah, sebagian besar manfaat maupun beban yang muncul adalah dari kategori pertama. Hal ini mengindikasikan bahwa pada dasarnya program-program pemberdayaan yang masuk ke desa relatif seragam dari segi desain, tujuan, sasaran, dan mekanismenya. Selain itu, hal ini juga mengindikasikan bahwa “upaya-upaya tambahan untuk membuat program-program berinteraksi” belum berjalan dengan baik. Oleh karena itu, manfaat yang diperoleh masyarakat dari program-program berbeda relatif sama. Ini berarti bahwa jika satu saja di antara program-program tersebut masuk ke desa namun dengan skala yang lebih besar atau waktu yang lebih lama (berulang), maka manfaat yang ditimbulkannya bisa sama dengan yang dihasilkan oleh banyak program. Lain halnya jika program-program tersebut sejak awal dirancang secara berbeda, dengan tujuan berbeda, dan sasaran berbeda, dengan mempertimbangkan program yang sudah ada meski mekanismenya sama, mungkin hal ini akan menimbulkan manfaat-manfaat yang lebih strategis antarprogram, dengan program-program yang ada bisa mengisi satu sama lain. Situasinya juga akan berbeda bila upaya-upaya integrasi, sinkronisasi, dan harmonisasi antarprogram berjalan dengan baik. Manfaat banyaknya program kategori kedua ini akan dibahas dalam Bab IV.

2.2.1 Manfaat Banyaknya Program

Berdasarkan informasi dari FGD dengan masyarakat umum serta pemangku kepentingan program, diperoleh beragam persepsi tentang manfaat banyaknya program di masing-masing desa. Sebagaimana dijelaskan di atas, hampir semua manfaat yang muncul lebih terkait dengan program secara individual, bukan manfaat yang muncul karena adanya banyak program yang kemudian saling mengisi. Kalaupun manfaat jenis kedua tersebut muncul, hal itu akan dibahas dalam konteks manfaat integrasi program pada Bab IV. Persepsi tentang manfaat tersebut disajikan pada tabel 4 berikut.

Tabel 4. Manfaat Banyaknya Program

| Desa | JP ^a | 1 | | | | 2 | | | | | | 3 | 4 | | | 5 | | | Total |
|------------|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|
| | | A | B | C | D | E | F | G | H | I | J | K | L | M | N | O | P | Q | |
| Bandungan | 7 | √ | √ | √ | - | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ | - | √ | √ | - | √ | 14 |
| Sarimakmur | 11 | √ | √ | √ | v | √ | - | √ | √ | √ | √ | √ | - | √ | √ | √ | - | - | 13 |
| Gayamulya | 12 | √ | √ | √ | - | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ | - | √ | √ | √ | - | - | 13 |
| Banyuono | 7 | √ | √ | √ | √ | √ | - | - | v | V | - | √ | √ | √ | √ | √ | - | √ | 13 |
| Sambit | 5 | √ | √ | √ | √ | √ | - | √ | √ | √ | √ | √ | √ | - | - | √ | - | √ | 13 |
| Purworupo | 3 | √ | √ | √ | v | √ | - | - | - | √ | - | √ | √ | √ | √ | √ | - | √ | 12 |
| Kenari | 7 | √ | √ | √ | √ | √ | - | - | - | - | √ | √ | √ | √ | √ | √ | - | √ | 12 |
| Sukapura | 9 | √ | √ | √ | √ | √ | √ | - | √ | √ | - | - | - | - | - | √ | √ | √ | 11 |
| Barujaya | 8 | √ | √ | √ | √ | √ | - | - | - | - | √ | √ | √ | - | √ | √ | - | √ | 11 |
| Panaipanai | 9 | √ | √ | √ | √ | √ | - | - | - | - | √ | √ | √ | - | √ | √ | - | √ | 11 |
| Lalandu | 7 | √ | √ | √ | √ | √ | √ | - | √ | - | - | - | √ | - | - | - | √ | √ | 10 |
| Sukasari | 8 | √ | √ | √ | √ | √ | - | - | - | - | √ | - | √ | - | √ | √ | - | √ | 10 |
| Randu | 6 | √ | √ | √ | - | √ | - | - | - | - | √ | √ | √ | - | √ | √ | - | √ | 10 |
| Nusaindah | 8 | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ | - | √ | - | - | - | - | - | - | √ | - | 9 |
| Galunggung | 8 | √ | √ | √ | - | √ | - | - | - | - | √ | - | √ | - | √ | √ | - | √ | 9 |
| Daratan | 4 | √ | √ | √ | √ | √ | √ | - | √ | - | - | - | - | - | - | √ | - | - | 8 |
| Lombokjaya | 9 | √ | √ | √ | √ | √ | √ | - | √ | - | - | - | - | - | - | √ | - | - | 8 |
| Panjang | 6 | √ | √ | √ | √ | √ | √ | - | - | √ | - | - | - | - | - | √ | - | - | 8 |
| Frekuensi | | 18 | 18 | 18 | 14 | 18 | 8 | 5 | 9 | 9 | 10 | 10 | 11 | 5 | 11 | 16 | 3 | 12 | |

Bersambung...

| | | | |
|---|---|---|---|
| A | Makin banyak pembangunan | J | Pembangunan makin merata antardusun/antar-RT |
| B | Makin banyak fasilitas umum yang tersedia | K | Membuka peluang usaha bagi perempuan |
| C | Permasalahan utama desa makin cepat tertanggulangi dan makin banyak kebutuhan masyarakat yang terpenuhi | L | Pinjaman/modal usaha makin tersedia |
| D | Pelayanan makin meningkat (APE, posyandu, kesehatan) | M | Meningkatkan keterampilan perempuan melalui pelatihan |
| E | Akses (transportasi) makin mudah dan cepat | N | Meningkatnya pengalaman/pengetahuan dari banyaknya pertemuan |
| F | Meningkatnya pendapatan (berkurangnya biaya transportasi dan peningkatan harga jual komoditas) | O | Meningkatnya partisipasi masyarakat, termasuk perempuan dan RTM |
| G | Meningkatnya kegiatan ekonomi karena lancarnya transportasi | P | Meningkatnya kapasitas pemerintah desa dalam pengelolaan pembangunan |
| H | Meningkatnya harga lahan yang berdekatan dengan lokasi pembangunan jalan | Q | Warga masyarakat, termasuk perempuan, makin terbiasa menghadiri pertemuan dan mengemukakan pendapat |
| I | Meningkatnya kesempatan kerja rumah tangga miskin (RTM) pada kegiatan pembangunan fisik | | |

Sumber: Disarikan dari FGD dengan berbagai kelompok warga di tingkat desa.

^aJP: Jumlah Program di masing-masing desa

Tabel di atas adalah konsolidasi hasil FGD dengan berbagai kelompok warga. Karena informasi ini bersumber dari persepsi masyarakat, kualitasnya mungkin tidak sepenuhnya bisa diterima. Karena itu, angka-angka yang ada pada tabel di atas bukanlah jumlah pasti, melainkan sekadar gambaran umum berdasarkan persepsi masyarakat.

Seperti terlihat pada tabel di atas, ada beberapa jenis manfaat yang menurut penilaian masyarakat muncul karena banyaknya program. Manfaat yang diakui masyarakat di semua desa sampel ialah bahwa banyaknya program pemberdayaan tersebut menciptakan makin banyak pembangunan di desa; menciptakan makin banyak fasilitas umum; membuat penyelesaian permasalahan utama di desa makin cepat; dan mempermudah akses, terutama dalam hal transportasi. Sementara itu, manfaat yang paling sedikit dirasakan oleh pemerintah desa adalah peningkatan kapasitas pemerintah desa dalam pengelolaan pembangunan.

Masyarakat desa yang merasa menerima paling banyak manfaat dari proliferasi program adalah masyarakat di semua desa sampel di Kebumen dan Blora (antara 12–14 jenis manfaat, atau rata-rata 13 manfaat per desa), diikuti oleh masyarakat desa sampel di Luwu Timur dan Barru (antara 9–12 jenis manfaat, atau rata-rata 10,5 manfaat per desa). Sementara itu, masyarakat desa sampel di Lombok Tengah dan Lombok Timur cenderung merasa menerima sedikit manfaat proliferasi program (antara 8–10 jenis manfaat, atau rata-rata 9,3 manfaat per desa). Namun, bila diperhatikan jumlah program di masing-masing desa, tampak bahwa persepsi tentang manfaat ini tidak berhubungan dengan jumlah program di desa. Desa Purworupo di Kebumen, misalnya, hanya memiliki tiga program pemberdayaan dalam tiga tahun (2009–2012), tetapi masyarakat merasakan banyak manfaat dari tiga program tersebut. Di sisi lain, Desa Nusaindah di Lombok Tengah dan Desa Lombokjaya di Lombok Timur memiliki lebih banyak program pemberdayaan dalam tiga tahun terakhir (masing-masing delapan dan sembilan program), tetapi mereka tidak merasakan jenis manfaat sebanyak yang dirasakan oleh masyarakat di Desa Purworupo. Tentu saja pada bagian ini peneliti bukan berusaha menguantifikasi apa yang terjadi di lapangan, melainkan sekadar memberikan gambaran bahwa banyaknya program tidak selalu bisa menghasilkan lebih banyak ragam manfaat meski mungkin bisa menghasilkan kualitas yang baik. Perbandingan di atas mungkin bisa menjadi indikasi bahwa kinerja program lebih penting daripada jumlah program itu sendiri.

Dalam hal manfaat proliferasi yang dikaitkan dengan perbedaan daerah sampel antara yang dianggap baik dan kurang baik dalam konteks integrasi, tidak terlihat perbedaan yang sistematis. Desa-desanya seperti Sambit, Kenari, dan Panjang yang dipilih sebagai desa yang kurang baik dalam konteks integrasi dan pelaksanaan program tidak berbeda secara mencolok bila dibandingkan dengan desa-desanya Bandungan, Galunggung, Lombokjaya yang dipilih sebagai desa yang relatif baik dalam konteks integrasi dan pelaksanaan program pemberdayaan.

Lebih jauh, jika tabel konsolidasi tentang persepsi masyarakat mengenai manfaat proliferasi program di atas disederhanakan, maka manfaat tersebut dapat dibagi menjadi lima kategori:

1. peningkatan jumlah fasilitas fisik dan kualitas pelayanan,
2. peningkatan akses (transportasi) dan pendapatan,
3. pemerataan pembangunan,
4. permodalan dan peluang usaha, dan
5. peningkatan kapasitas masyarakat dan pemerintah.

Peningkatan Jumlah Fasilitas Fisik dan Kualitas Pelayanan

Manfaat jenis ini adalah yang paling banyak dirasakan oleh masyarakat di desa, baik dari kacamata masyarakat sendiri maupun dari kacamata pelaksana. Manfaat jenis ini juga muncul di semua desa. Dominannya jenis manfaat ini sangat mudah dipahami karena berdasarkan hasil berbagai studi tentang program-program PNPM yang merupakan bagian terbesar dari program pemberdayaan di lokasi studi, sebagian besar kegiatannya diarahkan pada pembangunan berbagai fasilitas umum di desa, seperti fasilitas pendidikan, kesehatan, air bersih, irigasi, jalan, dan jembatan. Program-program selain PNPM juga banyak mengalokasikan dana untuk pengadaan infrastruktur, seperti terlihat pada Lampiran 2 tentang program pemberdayaan di lokasi studi.

Selain merujuk pada ketersediaan fasilitas umum tersebut, masyarakat juga menganggap bahwa banyaknya program bisa mendorong lebih cepatnya pemenuhan berbagai kebutuhan utama desa. Kebutuhan itu biasanya sudah diperingkat dalam RPJMDes berdasarkan prioritas dan diurutkan untuk jangka waktu lima tahun. Dengan banyaknya program, kebutuhan-kebutuhan yang baru akan terlaksana pada tahun-tahun akhir menjadi bisa terlaksana lebih cepat. Manfaat seperti ini terjadi di semua desa dengan tingkat pemenuhan kebutuhan utama yang bervariasi.

Lebih jauh tentang kebutuhan utama desa, sebagian besar masih merujuk pada pengadaan berbagai fasilitas fisik serta peningkatan penghasilan masyarakat. Seperti bisa dilihat pada lampiran terpisah tentang kebutuhan utama desa studi, meskipun jenis fasilitas fisik yang dibutuhkan cukup beragam, kebutuhan akan infrastruktur di semua desa selalu menempati peringkat teratas. Kenyataan ini sangat menarik karena di desa-desanya yang dianggap kaya sekalipun (seperti desa-desanya di Luwu Timur dan Barru), kebutuhan utamanya masih sama dengan kebutuhan utama desa-desanya miskin (seperti di Kebumen dan Lombok Tengah). Di satu sisi, kecenderungan terhadap infrastruktur mungkin menggambarkan betapa kurangnya ketersediaan infrastruktur fisik. Namun, di sisi lain, kecenderungan ini bisa pula menunjukkan adanya persoalan lain dalam proses perencanaan kegiatan pada program-program tersebut atau menunjukkan dinamika sosial di tengah masyarakat. Sebagai contoh, hasil evaluasi dampak PNPM-MP (Syukri, Mawardi, dan Akhmadi, 2013) menunjukkan bahwa kecenderungan tersebut juga didorong oleh persepsi bahwa program seperti PNPM diperuntukkan bagi masyarakat secara umum. Oleh karena itu, yang dibangun adalah yang juga bisa dimanfaatkan

oleh masyarakat secara umum, dan itu berarti fasilitas umum. Selain itu, laporan tersebut menunjukkan bahwa kecenderungan terhadap infrastruktur juga disebabkan oleh bias kelompok nonmiskin dan elit di desa, di samping juga merupakan langkah untuk menghindari konflik sosial.

Meskipun tidak dirasakan di semua desa (dirasakan di 14 dari 18 desa), banyaknya program juga dianggap bisa meningkatkan kualitas pelayanan di desa. Dalam banyak kasus, peningkatan kualitas ini dihubungkan dengan makin baik dan makin banyak atau makin dekatnya fasilitas pelayanan, terutama untuk layanan kesehatan dan pendidikan. Dalam hal ini, makin banyak program yang membantu penyediaan sarana seperti posyandu, TK, ataupun PAUD, maka hal tersebut dianggap makin bisa meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan dan pendidikan di desa. Namun, di sebagian kecil desa, ada juga peningkatan layanan dalam pengertian substantif dan tidak dihubungkan dengan keberadaan sarana fisik layanan. Contoh untuk ini adalah yang terjadi di Desa Sarimakmur (Kab. Kebumen) dan Desa Kenari (Kab. Barru). Di desa-desa tersebut, layanan posyandu dibarengi dengan penyediaan APE oleh program dari pemda. Dengan demikian, kegiatan posyandu tidak hanya berhubungan dengan layanan kesehatan, tetapi juga dengan hiburan dan pendidikan bagi anak balita. Beberapa kutipan berikut memperlihatkan persepsi masyarakat tersebut.

Karena program banyak, jadi banyak yang dibangun, seperti jalan-jalan yang dulu becek sekali sekarang sudah bisa dirabat lumayan. Walaupun di pegunungan, sekarang sudah bagus. Bisa dilewati truk-truk untuk angkut material. (Peserta FGD Pemangku Kepentingan Program, laki-laki, 37 tahun, Kabupaten Kebumen, 13 Oktober 2012)

Program banyak, bangunan fisik jadi banyak, ada jalan, ada drainase, mi.... Ada juga TK, terus posyandu. Kalau programnya satu, tidak semua bisa dibangun. (Peserta FGD Perempuan Miskin, perempuan, 27 Tahun, Kabupaten Luwu Timur, 15 Oktober 2012)

Saya rasa dengan adanya program-program seperti Prima Desa dan Desa Siaga serta pembangunan posyandu oleh PNPM, sangat membantu masyarakat untuk memperoleh pelayanan kesehatan, terutama untuk ibu hamil, bayi dan balita, bahkan usia lanjut juga bisa.... (Peserta FGD Masyarakat Umum, perempuan, 28 Tahun, Kabupaten Barru, 30 Oktober 2012)

Peningkatan Akses dan Pendapatan

Selain pembangunan fasilitas dan layanan umum, terdapat pula sangat banyak kegiatan program-program pemberdayaan dalam meningkatkan akses dengan membuka atau memperbaiki berbagai jalan dan jembatan. Adanya pembukaan dan perbaikan jalan serta jembatan telah mempermudah masyarakat untuk keluar-masuk dari/ke tempat tinggal mereka. Perbaikan jalan di hampir semua desa studi, misalnya, membuat masyarakat tetap bisa menggunakan sepeda motor di jalan tersebut saat musim hujan, sementara pembangunan jembatan membuat masyarakat tidak perlu lagi melintasi sungai atau mengambil jalan memutar. Masyarakat menjadi lebih mudah dalam mengakses berbagai sarana seperti pasar, sekolah, dan sarana kesehatan dengan waktu tempuh yang lebih singkat.

Manfaat ikutan dari dibukanya akses ini adalah terjadinya peningkatan pendapatan masyarakat. Peningkatan pendapatan ini terjadi bisa karena meningkatnya produktivitas mereka (misalnya, di musim hujan tetap bisa ke ladang karena jalan tidak putus lagi, seperti yang terjadi di Desa Randu, Kab. Luwu Timur), atau karena biaya ekonomi mereka menjadi berkurang, atau karena harga komoditas mereka meningkat lantaran jalan mereka sudah dilalui angkutan umum sehingga mereka tidak perlu lagi menyewa angkutan khusus untuk mengangkut hasil panen. Memang hal ini tidak selalu (dianggap) terjadi. Seperti juga terlihat pada tabel di atas, hanya separuh atau kurang dari separuh jumlah desa sampel yang merasakan dampak ekonomi dari

pembukaan dan peningkatan akses ini. Hal itu terjadi karena pilihan akses yang akan dibuka atau pilihan jalan/jembatan yang akan dibangun tidak selalu didasarkan pada pertimbangan manfaat ekonomi, tetapi juga pertimbangan sosial (untuk menghindari kecemburuan antarpenerima atau antardusun) ataupun politis (*elite capture*).

Pemerataan Pembangunan

Manfaat lain dari banyaknya program ialah bahwa pada tahun yang sama, tidak hanya satu lokasi yang bisa mendapatkan pembangunan, tetapi bisa dua lokasi atau lebih. Hal ini memunculkan rasa keadilan di tengah masyarakat. Dari data di atas, terlihat kecenderungan bahwa di desa-desa yang memiliki sedikit program pemberdayaan, seperti Purworupo, Banyuono, dan Daratan, informasi tentang manfaat pemerataan ini tidak muncul. Meskipun tidak bisa langsung diasumsikan bahwa ada ketidakmerataan di desa-desa tersebut, hal ini dapat mengindikasikan bahwa makin banyak program cenderung membuat masyarakat menjadi makin leluasa untuk mendistribusikan manfaat kepada pihak atau daerah yang lebih banyak. Sementara itu, di beberapa desa di Luwu Timur yang juga mendapatkan banyak program namun tidak memunculkan persepsi tentang pemerataan, terlihat bahwa hal tersebut disebabkan oleh, antara lain, cukup kuatnya dominasi elit desa dalam proses perencanaan pembangunan. Lebih khusus, di dua desa di Luwu Timur, beberapa informan di tingkat desa langsung merujuk pada karakter kepala desa yang dianggap tidak baik (otoriter).

Pemerataan manfaat pembangunan tidak hanya terjadi antarwilayah (antardusun atau antar-RT), tetapi juga antarpenerima program (masyarakat miskin/rentan). Untuk kasus kedua, ini lebih relevan dengan program pemberdayaan yang menyediakan menu kredit mikro, seperti Simpan Pinjam untuk Perempuan (SPP), Dana Stimulan di Luwu Timur, ataupun PIK Paket di Barru. Dengan adanya dua atau lebih program serupa, lebih banyak lagi penerima yang mendapatkan manfaat. Hal ini kemudian dipersepsikan oleh masyarakat sebagai pemerataan. Meskipun demikian, di beberapa desa ditemukan informasi bahwa bukannya pemerataan di antara penerima yang terjadi, tetapi justru ketumpangtindihan, yakni satu orang penerima mendapatkan lebih dari satu kredit, seperti yang terjadi di satu desa di Luwu Timur. “Sebetulnya kalau di tingkat perencanaan, tidak ada tumpang tindih, tetapi di tingkat user masih ada tumpang tindih. Contohnya ada yang mendapatkan pinjaman dari Gapoktan (dari PUAP), juga mendapat pinjaman dari Dana Stimulan” (wawancara, laki-laki, Sekretaris Desa, 21 Oktober 2013).

Permodalan dan Peluang Usaha

Manfaat lain yang tidak kalah besar adalah mudahnya akses terhadap permodalan. Cukup banyak program pemberdayaan di desa sampel yang secara khusus ditujukan atau memiliki komponen penyediaan bantuan modal usaha bagi masyarakat, terutama yang miskin. Program paling besar untuk kategori ini masih PNPM-Mandiri melalui komponen program SPP. Dengan adanya banyak program semacam SPP, warga desa memiliki pilihan yang lebih menguntungkan bila dibandingkan dengan meminjam dana kepada rentenir atau semacamnya. Bahkan, beberapa informan menyebutkan bahwa sejak masuknya banyak program bantuan permodalan ini, rentenir, bank keliling, dan sejenisnya sudah tidak ada.

... sekarang tersedia pinjaman untuk mengembangkan usaha dan yang terlibat lebih banyak, dulu pilih-pilih (peminjamnya)... (Wawancara, laki-laki, 34 tahun, Kab. Barru, 1 November 2012)

... rentenir atau bank plecit sekarang tidak ada lagi di desa ini sejak ada program simpan pinjam. (Wawancara, laki-laki, 37 tahun, Kab. Kebumen, 12 Oktober 2012)

Manfaatnya banyak, terutama dana bergulir. Masyarakat dapat menaikkan pendapatannya karena adanya penambahan modal usaha dengan syarat mudah dan bunga yang lebih rendah. Sebelum ada program, masyarakat terpaksa meminjam pada rentenir dengan bunga tinggi dan adanya jaminan. (Wawancara, perempuan, 37 tahun, Kab. Luwu Timur, 21 Oktober 2012)

Pilihan menggunakan sarana pinjaman dari berbagai program pemberdayaan tersebut diakui oleh masyarakat sebagai sangat membantu. Namun, oleh sebagian lainnya, kenyataan bahwa bantuan itu harus dikembalikan dianggap sebagai beban. Oleh karena itu, seperti terlihat pada tabel di atas, cukup banyak warga desa (8 dari 18 desa) tidak menganggap bantuan modal seperti SPP sebagai sesuatu yang bermanfaat. Bagi mereka, bantuan ini seharusnya tidak harus dikembalikan.

Selain memberikan manfaat berupa bantuan modal, komponen program yang memberikan kredit murah ini juga dianggap bisa membuka peluang usaha bagi warga desa. Namun, tidak tersedia data mengenai seberapa banyak pemanfaat bantuan modal tersebut yang betul-betul menggunakan pinjamannya untuk memperkuat atau bahkan memulai usaha baru, ketimbang hanya menggunakannya untuk kebutuhan konsumsi. Dari berbagai studi sebelumnya terkait PNPM (Syukri, Mawardi, dan Akhmadi, 2013; PSF 2010), terlihat bahwa jumlahnya tidak banyak. Selain karena jumlah bantuan yang diberikan terkadang tidak memadai untuk membangun usaha yang memadai, hal tersebut juga disebabkan tidak adanya bantuan teknis tentang cara memulai usaha, baik dari program maupun pihak lain. Namun, di beberapa lokasi studi sudah ada upaya-upaya pendampingan dan pemberian berbagai pelatihan, seperti yang terjadi di Desa Kenari, Kab Barru, dan di desa-desa di Kebumen. Hal yang belum ditemukan adalah koordinasi antarprogram untuk saling mendukung, misalnya program A menyediakan modal dan program lainnya memberikan pelatihan.

Bila manfaat-manfaat lain lebih bersifat umum dan bisa diakses oleh laki-laki dan perempuan, manfaat bantuan modal sebagian besar disalurkan kepada perempuan, terutama bantuan modal di bawah PNPM. Meskipun laki-laki tidak memiliki akses langsung untuk mendapatkan modal, itu bukan berarti bahwa laki-laki tidak bisa menikmatinya. Pada kenyataannya, dalam banyak kasus, perempuan mengambil dana kredit, tetapi laki-laki yang memutuskan dan mengelolanya.

Peningkatan Kapasitas Masyarakat dan Pemerintah Desa

Banyaknya program pemberdayaan yang masuk ke desa memberi kesempatan lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat, baik sebagai penerima manfaat maupun sebagai pengelola program-program tersebut. Menurut masyarakat, keterlibatan dalam program-program tersebut telah membuat mereka merasa lebih mampu melakukan sesuatu dibandingkan sebelumnya. Secara sederhana, informasi masyarakat tentang kemampuan mereka melakukan sesuatu itu bisa dibedakan menjadi dua hal, yaitu kemampuan teknis dan kemampuan praktis. Kemampuan teknis adalah kemampuan yang biasanya dilandasi oleh suatu panduan/rumus/teori dan biasanya diperoleh melalui proses pembelajaran, melalui pelatihan-pelatihan dan pendampingan-pendampingan yang diadakan oleh program, baik untuk penerima manfaat maupun untuk pelaksana program. Kemampuan praktis adalah kemampuan yang biasanya tidak berdasarkan rumus dan diperoleh melalui pengalaman keterlibatan dalam suatu kegiatan atau peristiwa.

Menurut para informan di desa, kedua jenis kemampuan ini sama-sama mereka peroleh melalui banyak program pemberdayaan. Untuk jenis kemampuan pertama, yaitu kemampuan teknis, tampaknya tidak banyak program yang secara khusus memberikan semacam pelatihan atau pendampingan kepada masyarakat tentang bagaimana melakukan atau membuat sesuatu.

Seperti terlihat pada Tabel 4, hanya 5 dari 18 desa yang dalam tiga tahun terakhir memiliki kegiatan pelatihan keterampilan. Pelatihan keterampilan itu, yang hampir semuanya diperuntukkan bagi perempuan, antara lain menjahit, membuat kue, rias pengantin dan lain sebagainya. Pelatihan bagi warga desa laki-laki hampir tidak ditemukan di desa lokasi penelitian. Kalaupun ada, bentuknya sangat sederhana, yaitu pelatihan perbengkelan yang diadakan oleh karang taruna di Desa Kenari, yang menerima bantuan dari Pemerintah Kabupaten Barru. Bagi para pelaksana program atau aparat desa terdapat cukup banyak pelatihan. Khusus bagi pengelola program di bawah PNPM, sudah pasti ada berbagai pelatihan terkait teknis pengelolaan program (pembukuan, pengadaan barang, pemantauan dan evaluasi, dll.) sebagai bekal untuk mengelola program di desa masing-masing. Di Kebumen dan Lombok Tengah ada usaha dari NGO setempat (LSM Formasi di Kebumen dan Konsorsium LSM di Lombok Tengah) untuk memberikan pelatihan dan pendampingan terkait perencanaan partisipatif.

Manfaat berupa peningkatan kemampuan jenis kedua, yaitu kemampuan praktis sebagian besar berhubungan dengan pengalaman keterlibatan dalam pelaksanaan program. Berdasarkan informasi lapangan, bagi anggota masyarakat umum, bentuk-bentuk kemampuan praktis yang mengalami peningkatan sebatas keberanian dan kemampuan berbicara dan berargumentasi di dalam rapat. Sementara bagi pelaksana program selalu dikaitkan dengan kemampuan mengelola program yang termasuk dalam kategori manfaat teknis.

Manfaat lainnya

Di antara manfaat lain yang juga terungkap dari wawancara adalah manfaat politis berupa “nama baik” bagi kepala desa. Nama baik ini didapat oleh kepala desa yang dianggap berhasil “mendatangkan” sekian banyak program ke desa, meskipun dalam kenyataannya banyaknya program tersebut bukan semata-mata karena tindakan proaktif desa. Nama baik ini nantinya akan menjadi modal bagi kepala desa petahana untuk kembali maju pada pemilihan berikutnya, sebagaimana secara jelas dinyatakan oleh seorang kepala desa di Lombok Tengah.

Sebelum saya jadi kepala desa, hampir tidak ada program yang masuk ke desa ini. Tapi setelah saya naik, saya aktif mencari informasi program ke kabupaten. Hasilnya seperti sekarang, banyak pembangunan yang sudah berjalan..... nanti (waktu pemilihan) masyarakat yang akan menilai. Pastilah mereka akan melihat yang sudah ada hasilnya. (Wawancara, laki-laki, 45, Lombok Tengah, 22 Oktober 2012)

Ya tentu ada pengaruhnya (ke pemilihan). Banyaknya program yang masuk ke deasa dianggap masyarakat sebagai prestasi kepala desa. Tapi saya tidak mencari nama atau apa pun, hanya ingin membangun desa saya (Wawancara, laki-laki, 35, Lombok Timur,)

Meskipun secara eksplisit informasi ini hanya muncul di dua desa, namun secara umum kondisi seperti ini bisa terjadi di semua desa lainnya. Sudah lumrah bahwa *incumbent* berprestasi akan diuntungkan dalam setiap pemilihan selanjutnya.

Hal lain yang perlu diperjelas juga adalah tentang manfaat banyaknya program tersebut bagi perempuan dan kelompok miskin/marginal. Tidak dapat dipungkiri bahwa program pemberdayaan yang dilaksanakan belakangan ini mengacu pada konsep PNPM, yang memberi perhatian lebih pada perempuan dan kelompok miskin. Kegiatan yang dilaksanakan mengutamakan keberpihakan kepada kelompok miskin, sedangkan kelompok perempuan dijadikan salah satu pengusul kegiatan dan sasaran kegiatan tertentu. Meskipun belum menunjukkan kondisi yang ideal, banyaknya program dinilai berpengaruh dalam meningkatkan partisipasi perempuan, baik sebagai penerima manfaat maupun sebagai pelaksana program. Namun, seperti yang terlihat di Tabel 4, keberhasilan meningkatkan partisipasi perempuan dan

kelompok miskin hingga ke level yang dianggap memuaskan oleh masyarakat sendiri hanya terlihat di beberapa desa. Di desa-desa ini, perempuan betul-betul terlibat dalam berbagai tahapan program, termasuk perencanaan dan pelaksanaan kegiatan. Selain itu, cukup banyak perempuan yang menempati posisi kunci, misalnya sebagai ketua/wakil ketua TPK, KPMD. Hal ini terlihat dalam musyawarah khusus perempuan yang dihadiri oleh hampir 100 perempuan. Jumlah ini termasuk di antara yang paling banyak yang ditemukan di lapangan.



Kegiatan musyawarah desa khusus perempuan di sebuah desa di Kebumen

Imam Zamroni

Tabel 5. Partisipasi perempuan dan RTM dalam program pemberdayaan

| Desa | JP | A | B | C | D | E | F | Keterangan |
|------------|----|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|---|
| Sarimakmur | 11 | √ | √ | √ | - | - | - | JP: Jumlah Program per desa A. Membuka peluang usaha bagi perempuan B. Meningkatkan keterampilan perempuan melalui pelatihan C. Meningkatkan partisipasi perempuan & RTM dalam kegiatan pembangunan D. Meningkatkan pengetahuan perempuan & RTM tentang program pembangunan E. Perempuan menjadi terbiasa menghadiri pertemuan F. Perempuan menjadi terbiasa mengemukakan pendapat |
| Purworupo | 3 | √ | √ | √ | - | - | - | |
| Gayamulya | 12 | √ | √ | √ | √ | - | - | |
| Banyuono | 7 | √ | √ | √ | √ | √ | √ | |
| Bandungan | 7 | √ | - | √ | - | - | - | |
| Sambit | 5 | √ | - | √ | - | √ | √ | |
| Sukapura | 9 | - | - | √ | - | √ | √ | |
| Lalandu | 7 | - | - | - | - | √ | - | |
| Daratan | 4 | - | - | - | - | - | - | |
| Nusaindah | 8 | - | - | - | - | - | - | |
| Lombokjaya | 9 | - | - | - | - | - | - | |
| Panjang | 6 | - | - | - | - | - | - | |
| Barujaya | 8 | √ | - | - | - | - | - | |
| Sukasari | 8 | - | - | - | - | - | - | |
| Panaipanai | 9 | √ | - | - | - | - | - | |
| Randu | 6 | √ | - | - | - | - | - | |
| Galunggung | 8 | - | - | - | - | - | - | |
| Kenari | 7 | √ | - | √ | - | - | - | |
| Frekuensi | | 10 | 4 | 8 | 2 | 4 | 3 | |

Sumber: Disarikan dari hasil FGD dengan berbagai kelompok warga di tingkat desa

Pada Tabel 4, tidak diberikannya tanda centang pada beberapa desa bukan berarti tidak terdapat partisipasi perempuan dan rumah tangga miskin; hanya saja di desa-desa ini tidak terjadi peningkatan partisipasi, baik sebagai pemanfaat maupun pelaksana, hingga ke tingkat yang dianggap tinggi oleh masyarakat. Di desa-desa ini, walaupun ada beberapa perempuan yang aktif, biasanya jumlahnya terbatas dan orang-orangnya cenderung sama untuk berbagai kegiatan. Oleh karena itu, capaian banyaknya program pemberdayaan di lokasi studi terkait pelibatan perempuan masih dominan pada tahap menjadikan mereka sebagai sasaran pembangunan, dan belum sebanding dengan peningkatan peran mereka sebagai aktor pembangunan. Selain fakta bahwa pembagian peran gender berbasis tradisi (*traditional gender role*) masih amat kentara, tidak sebandingnya peran perempuan dalam program pemberdayaan, antara sebagai pemanfaat dan pelaku, disebabkan juga oleh pendekatan program-program itu yang cenderung seragam, yaitu kebijakan afirmatif terhadap partisipasi perempuan. Akibatnya, di daerah dimana terdapat kesulitan mendorong partisipasi perempuan, maka yang terpaksa hadir pada berbagai kegiatan berbeda adalah perempuan-perempuan yang itu-itu juga.

Kotak 1

Partisipasi Kelompok Marginal dalam Program Pemberdayaan

Sennang adalah salah seorang penerima manfaat dari kegiatan kursus menjahit yang pernah dilaksanakan oleh program PNPM Mandiri Perdesaan di desa Kenari. Berbeda dengan warga lain yang ikut dalam kursus itu, Sennang yang lahir tahun 1986 ini adalah laki-laki, tapi penampilan dan tingkah lakunya sepenuhnya seperti perempuan. Karena itu ia lebih sering dipanggil dengan *bencong* daripada namanya sendiri, sebuah panggilan yang dia sendiri mengaku tidak suka, tapi sudah terbiasa dan tidak bisa protes.

Pada awalnya Sennang ditolak untuk ikut serta dalam kursus menjahit itu, karena kursus itu khusus untuk perempuan. Dan Sennang, meskipun penampilan dan tingkah lakunya seperti perempuan, tetap saja laki-laki. Tapi akhirnya pelaksana program setuju Sennang menjadi salah satu peserta.

Walaupun dengan statusnya yang seringkali menjadi bahan olokan atau cemoohan orang banyak, Sennang berhasil membuktikan bahwa dengan keterbatasan dan di usianya yang masih sangat muda, dia bisa mandiri. Bahkan dia dianggap sebagai salah satu tukang jahit terbaik di kecamatan Takalasi. Sekarang dia adalah tulang punggung keluarga untuk menghidupi ibu dan adiknya yang tinggal bersamanya sekarang setelah ditinggal oleh ayahnya yang telah menikah lagi. Sennang mengaku hidupnya diselamatkan oleh kursus menjahit dari PNPM itu.

Ku kenya PNPM kasi' naulle kapang de'gaga ujama (kalau bukan karena PNPM saya tidak ada pekerjaan)

Lebih khusus untuk warga miskin dan marginal, kondisinya tidak jauh berbeda dengan perempuan di atas. Semakin banyaknya program pemberdayaan memberi mereka semakin banyak peluang mendapatkan manfaat, terutama sebagai sasaran program, bukan pelaksana. Bahkan kelompok marginal pun ikut menikmati manfaat program yang tidak secara khusus ditujukan untuk mereka seperti yang terjadi di Desa Kenari.

“Pembangunan merata, ada disetiap dusun, yang paling banyak merasakan adalah warga miskin.” (Peserta FGD Laki-laki Miskin, laki-laki, 40, Kabupaten Barru, 23 Oktober 2012)

2.2.2 Beban proliferasi

Di samping dianggap memiliki manfaat, banyaknya program pemberdayaan juga dianggap menciptakan beban. Dilihat dari segi yang menanggung, berbagai informasi mengenai beban akibat banyaknya program pemberdayaan tersebut bisa dikategorikan kepada beban yang dirasakan masyarakat umum, pelaksana program di desa, dan aparat desa. Dilihat dari segi jenis dan frekuensi beban, yang paling banyak adalah yang ditanggung oleh masyarakat umum, diikuti oleh pemerintah desa dan atau pelaksana program. Namun ini tidak mengindikasikan

kualitas (berat/ringan) beban tersebut. Artinya, meskipun masyarakat mengaku ada beban, sebagaimana terlihat pada Tabel 5, tidak semua masyarakat menganggapnya sebagai sesuatu yang memberatkan, atau kalaupun dulunya dianggap membebani tapi telah terkompensasi oleh hasil yang tercapai. Dalam beberapa kasus, masyarakat atau pelaksana program memang merasa diberatkan dengan beban tertentu, terutama ketika sudah berhubungan dengan kontribusi uang atau barang.

Tabel 6. Beban Banyaknya Program

| Desa | JP | A | B | C | D | E | F | G | H | I | J | K | Total Beban |
|------------------|----|-----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-------------|
| Sarimakmur | 11 | √ | √ | √ | √ | √ | - | - | - | √ | - | - | 6 |
| Gayamulya | 12 | √ | √ | √ | √ | - | - | √ | - | - | √ | - | 6 |
| Banyuono | 7 | √ | √ | √ | √ | √ | - | - | √ | - | - | - | 6 |
| Randu | 6 | √ | √ | √ | √ | - | - | - | - | √ | - | √ | 6 |
| Sukasari | 8 | √ | √ | √ | - | - | - | - | - | √ | - | √ | 5 |
| Kenari | 7 | √ | √ | √ | - | - | - | √ | - | - | - | √ | 5 |
| Purworupo | 3 | √ | - | √ | - | - | √ | √ | - | - | - | - | 4 |
| Bandungan | 7 | √ | √ | √ | √ | - | - | - | - | - | - | - | 4 |
| Nusaindah | 8 | √ | √ | - | √ | - | - | - | - | - | √ | - | 4 |
| Barujaya | 8 | √ | √ | √ | - | - | - | - | - | - | - | √ | 4 |
| Panaipanai | 9 | √ | √ | √ | - | - | - | - | - | - | - | √ | 4 |
| Sambit | 5 | √ | - | √ | - | - | - | √ | - | - | - | - | 3 |
| Sukapura | 9 | √ | √ | - | - | - | - | - | - | √ | - | - | 3 |
| Lombokjaya | 9 | - | √ | - | √ | √ | - | - | - | - | - | - | 3 |
| Galunggung | 8 | √ | √ | - | - | - | - | - | - | - | - | √ | 3 |
| Lalandu | 7 | √ | √ | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 |
| Panjang | 6 | - | - | √ | √ | - | - | - | - | - | - | - | 2 |
| Daratan | 4 | - | - | √ | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 |
| Frekuensi | | 15 | 14 | 13 | 8 | 3 | 1 | 4 | 1 | 4 | 2 | 6 | |

Keterangan : JP = Jumlah Program

- | | |
|---|--|
| A. Alokasi waktu dan tenaga | H. Pengunduran pengurus lain (pengurus) |
| B. Pembebasan lahan | I. Aparat: pemberian pemahaman tentang pembebasan lahan, dll |
| C. Iuran uang | J. Aparat: beban kecemburuan sosial |
| D. Swadaya tenaga kerja dalam pelaksanaan | K. Aparat: konsolidasi dan monitoring program |
| E. Swadaya material bangunan | |
| F. Swadaya penyediaan konsumsi | |
| G. Tanggung jawab pemeliharaan | |

Sumber. Disarikan dari hasil FGD dengan berbagai kelompok warga di tingkat desa

Seperti terlihat pada Tabel 5, ada beberapa jenis beban yang menurut penilaian masyarakat muncul karena banyaknya program. Berbeda dengan manfaat di atas yang untuk jenis tertentu muncul di semua desa sampel, untuk berbagai jenis beban, tidak ada yang muncul di semua desa sampel. Tiga jenis beban terbanyak yang dirasakan oleh masyarakat desa sampel (muncul

di 13–15 desa sampel) adalah beban alokasi waktu untuk mengikuti kegiatan program; pembebasan lahan, dan kontribusi uang. Sementara beban paling sedikit muncul (1 – 2 desa sampel) adalah beban masyarakat untuk menyediakan konsumsi dalam berbagai kegiatan program; beban pelaksana akibat mundurnya anggota pelaksana lainnya, dan beban aparat desa akibat adanya kecemburuan sosial.

Sementara masyarakat desa sampel yang merasakan paling banyak menanggung jenis beban adalah masyarakat di desa-desa sampel di Kebumen dan Blora, disusul desa-desa di Luwu Timur dan Barru. Sebaliknya, desa-desa di Kab Lombok Tengah dan Timur cenderung menanggung lebih sedikit beban. Dalam konteks ini, jumlah program pemberdayaan di desa ternyata juga tidak berpengaruh terhadap jenis beban yang dirasakan masyarakat. Desa-desa yang menerima banyak program ada yang menanggung sedikit atau banyak beban. Hal ini berlaku pula untuk desa yang menerima sedikit program.

Beban waktu dan tenaga

Banyaknya program pemberdayaan menimbulkan lebih banyak konsekuensi waktu, tenaga, dan pikiran untuk perencanaan. Bagi warga yang tinggal jauh dari tempat pertemuan, terutama saat pertemuan tingkat desa, juga harus mengeluarkan biaya transportasi yang harus ditanggung sendiri. Beban ini lebih dirasakan oleh masyarakat di desa yang jauh dari kota kecamatan karena sarana transportasinya cenderung lebih terbatas dan lokasi dusun/kampungnya cenderung lebih tersebar. Menurut seorang responden dari Desa Kenari, Barru (laki-laki, 50 tahun, 31 Oktober 2012), dalam setiap pertemuan perencanaan pembangunan di desa masyarakat yang datang harus menanggung biaya transportasi sendiri. Hal tersebut menyebabkan masyarakat dari dusun jauh yang bersedia hadir hanya orang-orang tertentu seperti responden yang kebetulan memiliki sepeda motor sendiri.

Pertemuan juga menjadi beban masyarakat jika dilakukan pada saat panen atau pada saat ada pekerjaan lain. Di tingkat dusun, masalah ini dapat diminimalisir dengan melakukan pertemuan di malam hari, namun di tingkat desa pertemuan di malam hari sulit dilakukan karena terkendala dengan jam kerja para aparat. Menurut peserta FGD di Desa Sukasari, Luwu Timur (13 Oktober 2012), beban-beban tersebut pada akhirnya tidak menjadi beban lagi ketika usulan mereka diterima dan direalisasikan. Pengorbanan untuk pertemuan dirasakan jadi beban ketika usulan mereka tidak terealisasi. Hal tersebut juga menjadi beban bagi para fasilitator dan penanggungjawab pertemuan karena mereka harus menjelaskan kepada masyarakat yang mempertanyakan kenapa usulannya tidak terealisasikan.

Banyaknya program juga menyebabkan semakin banyaknya curahan waktu, tenaga, dan pikiran saat pengelolaan program. Alokasi waktu yang harus disediakan para pengelola di beberapa desa studi menjadi berlipat karena ada pengelola yang harus rangkap jabatan. Beban ini menjadi bertambah jika ada anggota pengelola yang mengundurkan diri saat kegiatan program belum tuntas dilaksanakan.

Curahan waktu, tenaga, dan pikiran juga lebih banyak diberikan pada saat pelaksanaan kegiatan. Saat pelaksanaan kegiatan, jika anggaran tidak mencukupi, biasanya masyarakat dituntut untuk berkontribusi tenaga. Mereka diminta untuk melakukan pekerjaan pembangunan tanpa diupah. Berkaitan dengan ini, di Desa Sambit, Blora, masyarakat keberatan untuk melakukan kontribusi tenaga sehingga pihak desa menutupi biaya tersebut dengan menyewakan lahan milik desa selama satu tahun. Biaya tersebut selain digunakan untuk membayar tenaga kerja juga untuk membeli material bangunan yang masih kurang.

Beban pembebasan lahan

Banyaknya program pemberdayaan juga menuntut kontribusi masyarakat dalam bentuk sumbangan natura. Hal ini umumnya berlaku pada program pemberdayaan yang fokus kegiatannya adalah pembangunan infrastruktur. Program pemberdayaan seperti ini melarang dana hibah digunakan untuk pembelian lahan sehingga penyediaan lahan bagi lokasi pembangunan infrastruktur tersebut dibebankan kepada masyarakat. Di desa studi, penyediaan lahan tersebut belum mempunyai mekanisme baku dan hanya mengandalkan kerelaan masyarakat yang lahannya terkena pembangunan. Umumnya masyarakat bersedia menyediakan lahannya secara sukarela karena untuk kepentingan umum. Namun, hal tersebut sebenarnya merupakan beban tersendiri karena masyarakat harus mengorbankan barang yang cukup berharga apalagi mengingat bahwa yang menanggung kepentingan umum tersebut hanya sedikit orang. Beban tersebut menjadi bertambah jika pembebasan tanahnya harus melewati tanaman produktif yang menjadi sumber penghasilan rumah tangga.

Aparat desa juga merasa terbebani dengan tuntutan penyediaan lahan ini. Hal itu karena aparatlah yang harus memastikan ketersediaan lahan tersebut. Beban ini terasa lebih berat jika warga bersangkutan keberatan atau tidak bersedia lahannya diambil. Di Desa Sukasari, Luwu Timur misalnya, terdapat warga yang menolak lahannya dibebaskan untuk pembuatan jalan penghubung sehingga anggaran yang tersedia akhirnya dipindahkan ke lokasi lain. Di Desa Panjang, Lombok Timur aparat desa pernah tidak bisa menyediakan lahan untuk pembangunan gedung SMP sehingga program tersebut dipindahkan ke desa lain. Di desa yang sama juga pernah ada penolakan pembebasan lahan untuk jalan usaha tani karena kurangnya pemberian pemahaman. Setelah pembangunannya dialihkan ke lokasi lain dan terlihat manfaatnya, masyarakat tersebut merasa menyesal dan meminta untuk dibangun jalan di lahan mereka.

Beban iuran

Beberapa pembangunan infrastruktur juga menuntut kontribusi dana dari masyarakat, baik karena merupakan mekanisme programnya maupun karena dana yang tersedia dari program tidak mencukupi untuk memenuhi pembangunan yang direncanakan masyarakat. Seperti di Desa Purworupo, Kebumen, sebuah bendungan untuk pengairan yang diperkirakan membutuhkan biaya Rp320 juta menurut rencana anggaran 2013 hanya mendapat jatah Rp180 juta. Artinya, jika ingin membuat bendungan dengan spek sesuai rencana maka masyarakat harus berkontribusi untuk menutup kekurangan dananya sebesar Rp140 juta. Sebelumnya, hal seperti ini sudah terjadi beberapa kali di desa ini seperti saat membangun jalan yang menuntut kontribusi Rp25.000–Rp250.000 per rumah tangga, tergantung pada status dan kepemilikan kendaraan bermotor. Di Desa Sarimakmur, Kebumen masyarakat juga pernah diminta iuran Rp250.000 per rumah tangga untuk menambah dana pembangunan jembatan.

Kotak 2 Kapok Swadaya

Barangkali memang sudah nasibnya warga desa, kebutuhan dasar atas sarana kesehatan tidak bisa berharap banyak dipenuhi oleh pemerintah. Hal ini dirasakan oleh warga Desa Lalandu di Lombok Tengah. Usulan pembangunan polindes yang mereka sampaikan dalam musyawarah pembangunan tak kunjung terakomodasi dalam rencana pembangunan daerah. Padahal, pembangunan polindes merupakan salah satu prioritas dalam RPJMDes mereka. Selama itu, pelayanan kesehatan di desa hanya dilakukan seadanya di rumah dinas kepala desa dengan fasilitas terbatas. Alhasil, ibu yang mau melahirkan harus pergi ke puskesmas di desa Mujur atau Ganti. "Banyak biaya, untuk sewa ojek misalnya Rp. 10 ribu. Kalau masih hamil bisa pakai motor, tapi kalau sudah mau nganak (melahirkan) harus pakai mobil. Ongkosnya Rp. 50-100 ribu," ungkap Kadus Lalandu.

Pucuk di cinta ulam pun tiba, ketika peluang untuk pembangunan gedung polindes terbuka dari program PNPM GSC di tahun 2011. "Saya kebetulan ditanya, 'siapa ndak bangun polindes?', saya bilang siapa saja, kebetulan masyarakat memang butuh. Selama ini polindes kan masih pinjam rumah dinas kepala desa." kata Kades. Kabar baiknya, peluang ini tidak perlu melalui pola kompetisi sebagaimana biasa harus ditempuh dalam mekanisme PNPM MP. "Kalau di MP kita tidak akan menang di kompetisi. Kalo GSC ndak kompetisi dia," tutur Jumalim, Kaur Kesra.

Walau begitu, sebagaimana program pemberdayaan lainnya, pembangunan gedung polindes dari PNPM GSC ini juga menuntut adanya swadaya masyarakat. Tuntutan swadaya inilah yang ternyata kemudian dirasakan menjadi beban. Pasalnya, prosentase swadaya yang dibutuhkan dalam pembangunan ini terbilang besar, bahkan jauh lebih besar dibanding yang biasa mereka tanggung dalam program PNPM MP. "Ini setelah dihitung, swadayanya sampai lebih 30%. Kalau MP kan maksimal swadayanya hanya 10%," ungkap Jumalim.

Karena sudah menyanggupi, dan memang merupakan kebutuhan warga desa, akhirnya rapat desa menyepakati untuk melaksanakan pembangunan polindes ini secara lebih massif. Setiap hari masing-masing dusun harus mengirimkan minimal 2 orang warga untuk bekerja dalam pembangunan polindes tersebut. Tidak seperti kegiatan fisik program PNPM lainnya, warga yang bekerja ini murni dinilai swadaya alias tidak beroleh upah. Selain itu, warga yang mampu atau yang tidak sempat ikut bekerja, diminta untuk menyumbang, bisa berupa uang, batu, pasir, atau bahan bangunan lainnya.

Pengalaman pembangunan polindes ini cukup membuat masyarakat Desa Lalandu merasa kapok menerima program yang nilai swadayanya besar. "Kita paksakan kemarin itu, memang terasa beban. Berapa kemarin itu... termasuk harga tanah semua. Makanya kita kapok, kalo GSC ndak usah kita usulkan fisik," aku Jumalim.

Terlepas dari beban yang dirasakan dalam proses pembangunannya, warga desa Lalandu sekarang sudah bisa menikmati polindes hasil keringatnya. Para ibu hamil dan melahirkan sudah bisa menikmati fasilitas yang disediakan di dalamnya, yang bahkan bisa sampai rawat-inap sederhana paska melahirkan. Nyatanya pula, polindes tersebut tidak Cuma bermanfaat bagi warga Lalandu sendiri, tapi juga bagi desa tetangganya. "Bahkan warga dari desa lain yaitu desa Kidang ikut memanfaatkan polindes itu," kata Kadus Lalandu.

Kontribusi dana tersebut biasanya tidak berhenti sampai tahap kegiatan selesai dilakukan. Beberapa pembangunan infrastruktur menuntut kontribusi tambahan untuk biaya pemeliharaan. Dengan semakin banyaknya program yang masuk, kontribusi semua biaya pelaksanaan program dan pemeliharannya tersebut akan semakin bertambah. Oleh karena itu sebagian masyarakat ada yang merasa was-was untuk menerima program-program yang menuntut swadaya.

Kontribusi biaya juga dialami oleh para pengelola program. Pengelola harus berkorban dalam bentuk biaya operasional karena umumnya program hanya menyediakan dana sangat terbatas padahal mereka dituntut untuk mengoordinasikan beberapa pekerjaan yang membutuhkan biaya administrasi dan transportasi.

Beban kelompok miskin dan perempuan

Beban dari banyaknya program tersebut juga dirasakan oleh kelompok miskin dan perempuan. Namun ada kecenderungan bahwa secara nominal beban kelompok miskin lebih rendah dibanding yang lain karena besar kemungkinan bahwa mereka tidak memiliki atau hanya memiliki sedikit lahan untuk dibebaskan. Di samping itu, berkaitan dengan iuran, terdapat desa/dusun yang menetapkan iuran sesuai kemampuan. Seperti terjadi di Desa Purworupo, Kebumen, terdapat dusun yang menetapkan iuran yang berbeda untuk pembangunan jalan, yaitu rumah tangga biasa Rp25.000, PNS Rp100.000, pemilik sepeda motor ditambah Rp25.000, dan pemilik mobil ditambah Rp100.000.

Beban bagi aparat

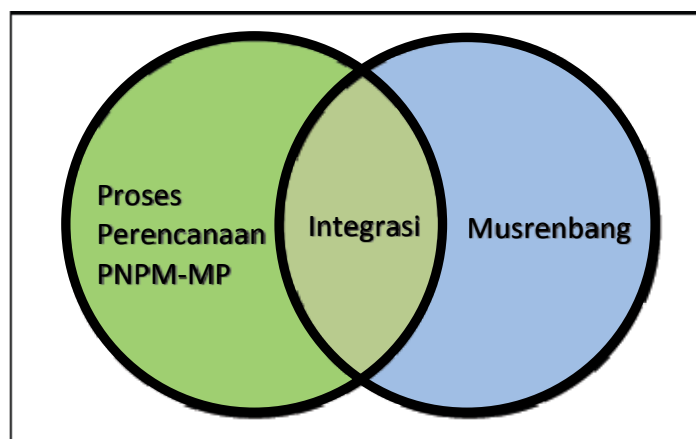
Seperti telah disampaikan pada bagian beban pembebasan lahan, dengan banyaknya program pemberdayaan, aparat mendapat tambahan beban untuk melakukan pendekatan kepada masyarakat yang lahannya terkena pembebasan. Di samping itu, banyaknya program pemberdayaan juga menciptakan beban tambahan bagi aparat terutama jika ada pengelola yang tidak memberi informasi tentang perkembangan pelaksanaan program secara berkala. Kurangnya informasi tersebut akan menyulitkan pelaksanaan fungsi pelaporan, koordinasi, pengawasan, dan evaluasi.

III. INTEGRASI PROGRAM PEMBERDAYAAN: KONSEP DAN INISIATIF DI KABUPATEN

3.1 Konsep Integrasi

Integrasi sebagai sebuah konsep pembangunan adalah sesuatu yang relatif baru. Ia muncul sebagai respons terhadap bertumbuhnya program-program pembangunan dengan pendekatan-pemberdayaan, jaminan sosial, bantuan sosial, dan lain sebagainya. Sejak 2006, pemerintah sudah berusaha melakukan integrasi dalam program pemberdayaan masyarakat. Usaha yang dilakukan adalah mendorong agar mekanisme pembangunan temporer melalui program pemberdayaan yang ada bisa menyatu dengan mekanisme pembangunan reguler yang dikelola oleh pemda. Inisiatif itu diujicobakan kepada PNPM-MP melalui Program Penguatan Sistem Pembangunan Partisipatif (P2SPP). Melalui program ini, integrasi dikonseptualisasikan pada dua ranah, yaitu horizontal dan vertikal. Integrasi horizontal dikonseptualisasikan sebagai upaya “penyatupaduan proses perencanaan PNPM-MP ke dalam sistem perencanaan pembangunan reguler (musrenbang)”. Sementara itu, integrasi vertikal dikonseptualisasikan sebagai penyalarsan perencanaan teknokratis dan politis dengan perencanaan partisipatoris (Tim Koordinasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan, 2010: 10). Program ini terus berlanjut hingga sekarang dengan berbagai kegiatan, antara lain, penguatan keuangan desa dengan memberikan bantuan langsung kepada masyarakat, pendampingan untuk meningkatkan kualitas hasil perencanaan partisipatoris melalui pembuatan atau tinjauan terhadap RPJMDes, dan pengembangan advokasi komunikasi dan koordinasi antarpihak pemangku kepentingan dalam pembangunan, baik legislatif maupun eksekutif.

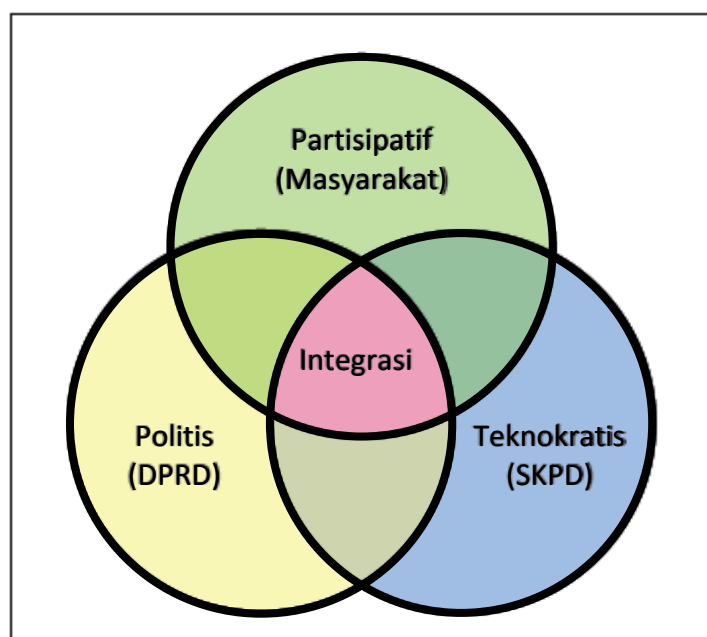
Melalui inisiatif ini diharapkan dapat terjadi integrasi antara berbagai proses perencanaan program ke dalam proses perencanaan reguler di desa melalui pelaksanaan musrenbangdes, pengintegrasian perencanaan partisipatoris (perencanaan program dan musrenbangdes) dengan perencanaan teknokratis (Renja SKPD), dan pengintegrasian keduanya dengan perencanaan politis dari DPRD. Semua proses perencanaan itu diharapkan dapat saling bersinggungan dalam proses reguler mulai dari tingkat dusun hingga tingkat kecamatan. Pada level dusun, kegiatan penggalian gagasan tentang PNPM diharapkan disatupadukan dengan kegiatan pengkajian keadaan desa (PKD). Di level desa, kegiatan Menggagas Masa Depan Desa (MMDD) PNPM Mandiri Perdesaan diharapkan menjadi bagian (sebagai dasar) dari proses penyusunan RPJM-Desa serta Musyawarah Desa Perencanaan dan Musyawarah Kelompok Perempuan (MKP) dijadikan sebagai salah satu kegiatan di dalam proses musrenbangdes. Di tingkat kecamatan, Musyawarah Antar Desa (MAD) Prioritas dan Pendanaan dijadikan sebagai bagian dari rangkaian kegiatan di dalam proses musrenbang kecamatan.



Gambar 1. Bagan integrasi horizontal

Sumber: Tim Koordinasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (2010: 10).

Proses perencanaan program yang sudah disatupadukan dengan perencanaan reguler desa akan dipertemukan dengan perencanaan teknokratis dari SKPD di tingkat kecamatan dalam forum musrenbang kecamatan. Para SKPD akan memaparkan draf rencana kerja (Renja) mereka dan akan ada umpan balik dari peserta muswarah. Dalam tahap selanjutnya diharapkan SKPD akan membawa hasil musrenbang kecamatan ke dalam forum SKPD di tingkat kabupaten untuk dibahas lebih lanjut. Diharapkan forum SKPD ini bisa mengakomodasi lebih banyak lagi usulan-usulan pembangunan hasil musrenbang kecamatan untuk kemudian dimasukkan ke dalam rencana kerja pemda dan didanai oleh APBD.

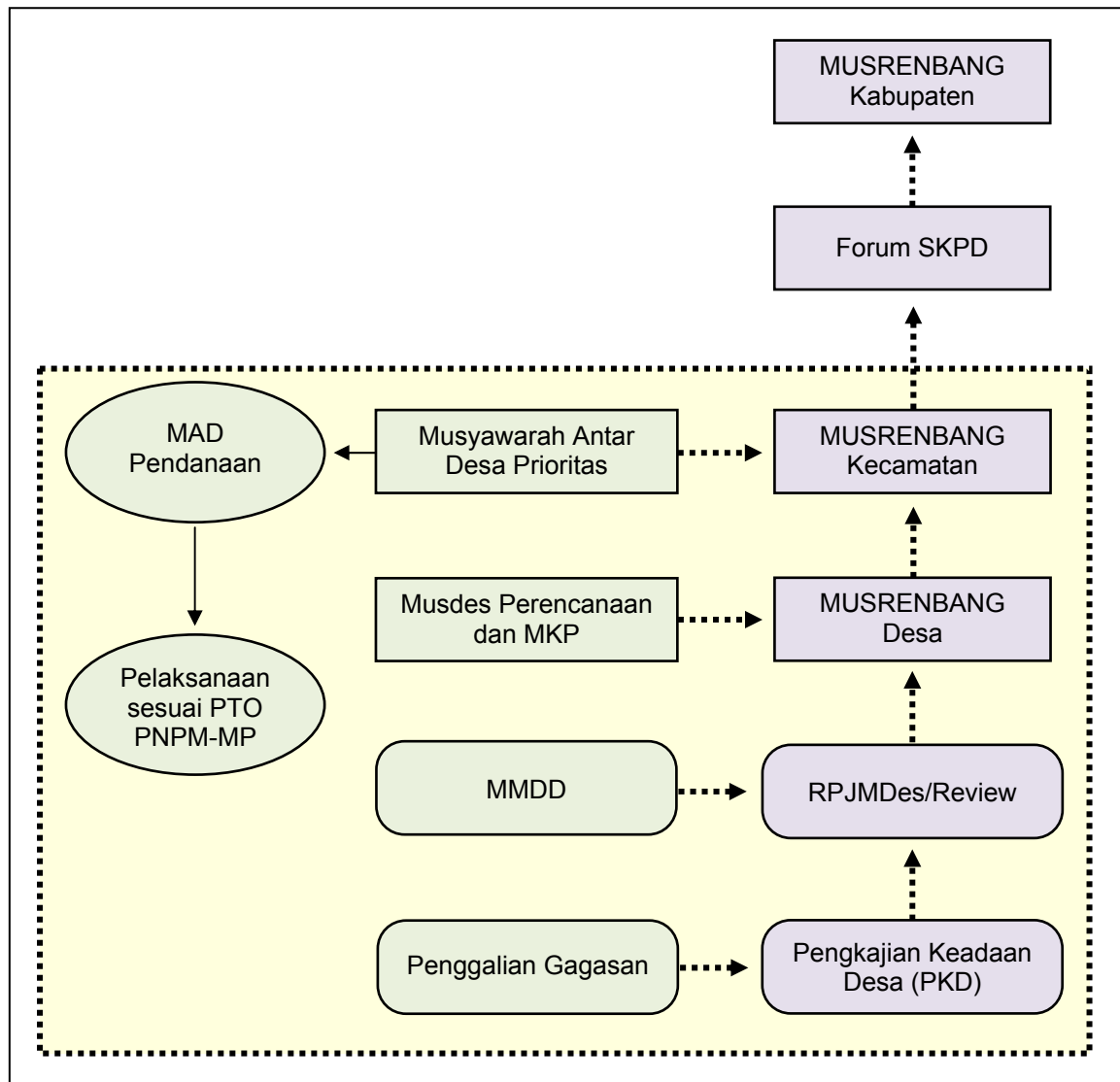


Gambar 2. Bagan integrasi vertikal

Sumber: Tim Koordinasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (2010: 10).

Forum musrenbang kecamatan juga dihadiri oleh anggota DPRD dari daerah pemilihan (dapil) kecamatan bersangkutan. Selain dari hasil mekanisme Jaring Aspirasi Masyarakat (Jaring Asmara) yang sudah menjadi mekanisme formal DPRD untuk melakukan perencanaan pembangunan bagi daerah dapil mereka, diharapkan anggota DPRD juga akan menjadikan hasil musrenbang kecamatan sebagai salah satu bahan bagi perencanaan pembangunan politis

mereka. Dengan demikian, musrenbang kecamatan menjadi pertemuan dari empat perencanaan yang selama ini relatif terpisah-pisah, yaitu perencanaan partisipatoris reguler dari desa, perencanaan partisipatoris dari program, perencanaan teknokratis dari SKPD, dan perencanaan politis dari DPRD.



Gambar 3. Titik temu integrasi

Sumber: Tim Koordinasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (2010: 11).

Gambaran di atas memperlihatkan bahwa inti dari konsep integrasi yang diperkenalkan oleh pemerintah selama ini bertumpu kepada proses perencanaan. Meskipun begitu, menurut buku *Panduan Teknis Integrasi PNPM-MP*, proses perencanaan ini hanyalah satu aspek saja dari hal-hal yang harus diintegrasikan. Menurut buku tersebut, hal yang diintegrasikan adalah sistem pembangunan partisipatoris (Tim Koordinasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan 2010: 13), sementara perencanaan hanyalah salah satu aspek dari sistem pembangunan partisipatoris yang terintegrasikan. Aspek lainnya adalah nilai-nilai, mekanisme pengambilan keputusan, mekanisme pengelolaan kegiatan, mekanisme pertanggungjawaban, dan pelaku. Namun, kalau integrasi pada perencanaan dikonseptualisasikan sebagai upaya “penyatupaduan dan penyalarsan” maka konsep integrasi untuk aspek lain dari sistem pembangunan integratif itu (pengambilan keputusan, pengelolaan, pertanggungjawaban, dan

pelaku) lebih diarahkan pada usaha untuk “menularkan” prinsip-prinsip yang ada pada mekanisme tersebut kepada aspek-aspek yang sama pada mekanisme program/kegiatan pembangunan lainnya. Artinya integrasi dilihat sebagai usaha memengaruhi agar proses pembuatan keputusan, pengelolaan kegiatan, pertanggungjawaban, dan pelaku program/kegiatan selain PNPM-MP sesuai dengan apa yang berlangsung dalam PNPM-MP. Oleh karena itu, masuk akal jika apa yang dipahami sebagai konsep integrasi oleh para informan di tingkat nasional mencakup integrasi perencanaan *an sich*.

Berdasarkan temuan lapangan, integrasi pada aspek selain perencanaan berlangsung sporadis, dalam pengertian tidak ada pola khusus seperti halnya perencanaan. Sementara itu, untuk integrasi dalam hal pelaksanaan misalnya, hanya terjadi pada beberapa kasus, yakni di Kebumen dan Barru di mana dua atau lebih program berkolaborasi untuk memenuhi satu kebutuhan desa yang sama karena kebutuhan tersebut tidak bisa dipenuhi oleh satu program. Selain contoh-contoh tersebut, integrasi untuk aspek lainnya tidak ditemukan.

Berdasarkan beberapa masukan dari lapangan di atas maka bisa dikonseptualisasikan bahwa integrasi itu bisa dibagi dua, yaitu integrasi horizontal dan integrasi vertikal. Integrasi horizontal adalah integrasi antara satu program pemberdayaan dengan lainnya, baik yang satu level (program pusat dengan program pusat lainnya, program daerah dengan program daerah lainnya), atau yang berbeda level (program pusat dengan program daerah). Integrasi horizontal ini bisa dibagi dua lagi, yaitu integrasi program-program pemberdayaan temporer dengan program pembangunan reguler dan integrasi antarprogram pemberdayaan temporer yang berbeda. Di sisi lain, integrasi vertikal adalah integrasi perencanaan partisipatoris antara tingkat desa dan tingkat di atasnya (kabupaten, provinsi, dan nasional). Integrasi vertikal ini bisa pula dipilah antara integrasi antara perencanaan partisipatoris dan teknokratis yang dilaksanakan oleh SKPD serta perencanaan partisipatoris dan perencanaan politis yang didorong oleh DPRD.

Dari segi kualitas pelaksanaannya, integrasi antarprogram ini bisa pula dibagi menjadi dua tingkatan, yaitu integrasi dalam pengertian hubungan persinggungan yang dalam tingkat tertentu melibatkan koordinasi informal antarpihak-pihak yang terlibat dalam program. Integrasi seperti ini lebih banyak terdapat di tingkat desa dan biasanya bersifat spontan, tanpa direncanakan, apalagi dirancang dengan dasar suatu instrumen kebijakan. Selain itu, ada pula integrasi yang lebih matang, yaitu integrasi antarprogram atau antarjenis perencanaan (partisipatoris, teknokratis, dan politis) yang memang secara sengaja dirancang, didukung oleh berbagai pemangku kepentingan (birokrat, politisi, dan masyarakat sipil), dan dikukuhkan dengan instrumen kebijakan tertentu. Namun, hal yang menarik adalah bahwa tidak semua daerah yang memiliki instrumen kebijakan bisa menjalankannya dengan baik. Luwu Timur memiliki dua regulasi yang bisa mendorong integrasi dan partisipasi, namun kualitas pelaksanaannya tidak sebaik Kebumen, misalnya. Lain halnya dengan Kabupaten Barru. Kabupaten ini tidak memiliki instrumen kebijakan untuk mendorong integrasi, namun bisa menjalankan integrasi, meskipun masih terbatas.

Berdasarkan temuan lapangan, hal yang bisa memperkaya konsep integrasi yang sudah ada di atas adalah sebagai berikut.

1. Konsep integrasi yang sudah ada hanya terfokus kepada PNPM-MP. Hal ini sangat jelas terlihat dari kelekatan PNPM Integrasi (P2SPP) pada PNPM-MP. Petunjuk teknis integrasi juga hanya ditujukan untuk PNPM-MP. Sementara itu, PNPM inti lainnya seperti PISEW, PPIP, dan PNPM-DTK (Daerah Tertinggal dan Khusus) tidak dibebani tugas untuk mengintegrasikan aspek-aspek dari programnya dengan program pembangunan reguler maupun program temporer lainnya. Oleh karena itu, sangat penting untuk

memperluas konsep integrasi bukan hanya antara mekanisme PNPM-MP dan mekanisme reguler, tetapi antara semua mekanisme PNPM dan mekanisme reguler.

2. Perluasan konsep integrasi horizontal untuk mengakomodasi praktik yang sudah berjalan terkait integrasi antardua program berbeda atau lebih, baik antar-PNPM maupun antarprogram (dari donor, swasta, dan ornop) yang menerapkan pendekatan CDD.

3.2. Gambaran Umum Inisiatif Integrasi di Daerah

Konsep integrasi seperti dijabarkan di atas, dalam tingkat tertentu, telah dilaksanakan di daerah, terutama terkait integrasi perencanaan PNPM-MP dengan perencanaan reguler di desa melalui musrenbangdes. Untuk aspek selain perencanaan, pelaksanaannya masih sangat terbatas. Tidak penuhnya semangat para aktor di tingkat bawah untuk melaksanakan integrasi disebabkan, antara lain, (i) kurangnya pemahaman tentang apa itu integrasi dan apa pentingnya integrasi dalam konteks pelaksanaan program dan (ii) proliferasi ternyata tidak menimbulkan dampak seburuk yang dibayangkan sebagian kalangan. Meskipun temuan umum studi ini menunjukkan bahwa ketidaksinkronan dan ketidakharmonisan antarprogram itu tidak begitu menonjol, ada isu ketidakefisienan dan ketidakefektifan program ketika semuanya tidak tersinkronisasi dengan baik. Sebaliknya, ketika ada usaha untuk menyinkronkan dan mengharmoniskan berbagai program tersebut, maka efektivitas dan efisiensinya cenderung dinilai lebih baik. Sayangnya, tidak banyak daerah yang memiliki inisiatif untuk melaksanakan integrasi melebihi proses yang sudah ada seperti dijelaskan di atas, baik untuk integrasi horizontal maupun vertikal.

Untuk integrasi vertikal, temuan lapangan mengonfirmasi bahwa hasil perencanaan partisipatoris dari desa (musrenbangdes) jarang diakomodasi oleh pemda ke dalam perencanaan teknokratis daerah (RKPD dan Renja SKPD). Bahkan dari wawancara dengan banyak anggota DPRD terungkap bahwa pemda bukan saja jarang mengakomodasi hasil perencanaan partisipatoris, terlibatpun dalam proses musrembang di wilayah daerah pemilihan (dapil) mereka saja sangat jarang. Selain itu, dominasi program dari pemerintah pusat juga menunjukkan rendahnya peran pemda dalam pemenuhan kebutuhan utama masyarakat desa. Oleh karena itu, tidak heran kalau program pemberdayaan selama ini menjadi instrumen utama untuk memecahkan masalah utama dan memenuhi kebutuhan utama masyarakat desa. Oleh karena itu, bisa dipahami jika popularitas program seperti PNPM sangat tinggi di kalangan masyarakat bawah—memang nyaris hanya program inilah yang betul-betul nyata dalam menjawab kebutuhan masyarakat.

Meskipun temuan umum studi ini menunjukkan rendahnya komitmen dan peran serta pemda, beberapa daerah yang dipilih dalam studi ini memperlihatkan beberapa inisiatif untuk melangkah lebih maju. Kabupaten-kabupaten Kebumen, Luwu Timur, Barru, dan Lombok Tengah mencoba menginisiasi berbagai upaya seperti membuat regulasi, kebijakan, dan program untuk memastikan dan memperkuat integrasi, sebagaimana akan dipaparkan lebih jauh di bawah. Kabupaten Luwu Timur juga menginisiasi usaha integrasi pelaksanaan program CSR dari sektor swasta dengan program pembangunan reguler pemda. Kabupaten Barru berusaha meningkatkan kualitas RPJMDes, agar bukan seperti sekadar daftar keinginan, tetapi betul-betul daftar kebutuhan utama masyarakat, dengan membuat tim musrenbang yang dibekali keterampilan Participatory Rural Appraisal (PRA). Berbagai inisiatif itu akan dibahas lebih jauh di bawah.

3.1.1 Integrasi dalam Pemikiran dan Kebijakan Daerah

Dalam studi ini, pada prinsipnya, terdapat perbedaan yang cukup menonjol antara kabupaten yang termasuk dalam kategori baik dan kabupaten yang termasuk dalam kategori kurang baik. Untuk kabupaten yang berkategori kurang baik, yaitu Kabupaten Blora dan Kabupaten Lombok Timur bisa dikatakan bahwa inisiatifnya sangat kurang dalam mendorong integrasi, baik vertikal maupun horizontal di wilayahnya. Sementara itu, untuk kabupaten dengan kategori baik, bisa dikatakan sudah melakukan berbagai inisiatif mencari cara agar makin terintegrasinya perencanaan program dengan perencanaan reguler serta terakomodasinya perencanaan masyarakat ke dalam perencanaan teknokratis sebagai wujud dari upaya pemenuhan kebutuhan desa. Upaya-upaya tersebut bisa berupa pembuatan kebijakan, program, atau hanya bersifat koordinasi pelaksanaan antarprogram. Berikut adalah beberapa praktik baik inisiatif integrasi yang ditemukan di lapangan.

- Kabupaten Kebumen. Pada sisi kebijakan yang menyangkut perencanaan desa dan daerah di kabupaten ini, sudah diatur melalui peraturan bupati. Selain itu, terdapat perda untuk mendukung penanggulangan kemiskinan di daerah dan desa. Dari sisi program terdapat kuota kecamatan yang bertujuan untuk memastikan bahwa perencanaan di tingkat desa bisa terdani melalui skema hibah (*block grant*) di tingkat kecamatan. Model penyaluran program ke tingkat desa mirip dengan PNPM karena anggaran disalurkan melalui UPK PNPM. Selain itu, untuk 2013 sudah disiapkan rencana peraturan daerah (raperda) tentang PDPM (Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat) yang anggarannya sudah disetujui untuk 2013. Program ini adalah revisi terhadap kuota kecamatan dan sebagai strategi untuk mengantisipasi bila PNPM berakhir di tahun 2014. Berikut penjelasan dari salah satu informan.

Saat ini Pemkab Kebumen sedang merumuskan PDPM (Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat) yang mengacu pada PNPM. PDPM merupakan program yang diinisiasi oleh kabupaten dalam bentuk pemberian kuota kecamatan. Kuota PDPM yang diterima kecamatan nantinya akan mengacu pada PNPM. Program tersebut memang dipersiapkan untuk tahun 2013 dalam rangka menghadapi kemungkinan berakhirnya PNPM pada tahun 2014. Dana PDPM berasal dari APBD II. (Wawancara, Kepala Subbidang Perencanaan, Bappeda, Perempuan, 44 tahun, 8 Oktober 2012)

- Kabupaten Lombok Tengah. Di kabupaten ini, pada sisi regulasi sudah terdapat peraturan bupati yang berisi tentang pedoman pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan desa. Untuk inisiatif yang cukup menonjol dalam mendorong efektivitas integrasi vertikal adalah adanya PID (paket informasi desa) yang bertujuan memberikan informasi awal pada desa tentang program apa saja yang akan berjalan yang dilakukan SKPD sekaligus berfungsi untuk mengurangi percaloan program yang akan turun ke desa.
- Kabupaten Luwu Timur. Dalam mendukung terintegrasinya perencanaan masyarakat dengan perencanaan teknokratis, dilihat dari sisi kebijakan, kabupaten ini sudah memiliki Perda No. 9 Tahun 2008 tentang perencanaan partisipatoris untuk desa/kelurahan. Hanya saja, perda ini kurang operasional di tingkat desa karena kurangnya sumber daya dan dukungan yang dilakukan oleh pihak kabupaten di desa. Untuk menguatkan optimalisasi kebijakan yang ada, sementara ini akan didorong dengan kebijakan baru yang juga mengatur penganggaran sebagai bagian dari perencanaan tersebut, seperti yang dijelaskan informan berikut.

Mungkin tahun depan (2013) karena sekarang sementara menyusun perda perencanaan dan penganggaran, saat ini sudah dalam tahap konsultasi di Biro Hukum dan Bappeda. (Wawancara, Anggota DPRD, laki-laki, 42 tahun, Kabupaten Luwu Timur, 14 Oktober 2012).

Selain itu, dalam bentuk program, pemerintah Kabupaten Luwu Timur menjalankan program Dana Stimulan atau P2MP (Program Pemberdayaan Masyarakat Perdesaan) yang merupakan kegiatan dana bergulir senilai Rp350 juta per desa yang diperkuat dengan Keputusan Kepala BPMD Nomor 21 Tahun 2009 tentang pedoman teknis P2MP. Selain itu, kabupaten Luwu Timur juga memiliki Program Desa Paripurna, sebuah program yang melakukan dukungan percepatan terhadap desa-desa yang tertinggal. Dalam satu tahun dan satu kecamatan terdapat tiga desa yang dipilih untuk mendapatkan Program Desa Paripurna. Mekanisme pelaksanaan program adalah dengan cara SKPD “mengeroyok” usulan yang tercantum dalam RPJMDes yang dipandang signifikan dalam peningkatan pertumbuhan desa. Menurut seorang informan, “Dari Kabupaten ada program P2MP sejak tahun 2009 dengan sasaran 99 Desa yang ada di Kabupaten Luwu Timur, Rp350.000.000,- per Desa” (wawancara, Kepala BPMD, perempuan, 52 tahun, Kabupaten Luwu Timur, 22 Oktober 2012). Seorang informan lainnya mengatakan,

Kalau di tingkat kabupaten memang belum begitu berjalan integrasi kecuali menyangkut Desa Paripurna itu, dimana semua SKPD dengan karakteristik sektor masing-masing secara bahu-membahu menangani desa yang masuk kategori tertinggal di dalam satu kecamatan. Ini situasinya dimudahkan dengan adanya RPJMDes, jadi SKPD akan melihat kebutuhan masyarakat melalui RPJMDes, itu yang kemudian menjadi patokan. (Wawancara, Sekretaris Bappeda Kabupaten Luwu Timur, laki-laki, 47 tahun, 9 Oktober.)

Program Desa Paripurna ini dianggap berhasil oleh sebagian kalangan. Untuk inisiatif ini Luwu Timur menerima penghargaan Otonomi Award dari Fajar Institute of Pro Otonomi (FIFO), sebuah lembaga pemerhati otonomi untuk wilayah timur Indonesia di bawah bendera Jawa Pos. Luwu Timur memenangkan penghargaan ini untuk dua kategori, yaitu pemerataan pembangunan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat. Sementara di level desa sendiri, meski masyarakat memberikan penilaian positif terkait kehadiran program tersebut terhadap pembangunan desa, namun penilaian tersebut tidak bisa diterima begitu saja karena di desa yang sama hadir cukup banyak program pada saat yang sama, seperti PNPM Perdesaan, PPIP, PUAP dan lain sebagainya. Diperlukan studi tersendiri untuk mengetahui apa sebetulnya dampak program-program tersebut di tingkat desa.

- Kabupaten Barru. Dari sisi kebijakan, di kabupaten ini baru terbit peraturan bupati yang mengatur program PIK Paket. Selain itu, aturan mengenai PNPM Integrasi Kabupaten Barru yang berfungsi sebagai pengganti PNPM bila berakhir pada tahun 2014 nanti, sedang dalam pembahasan. Untuk programnya sendiri terdapat PIK Paket yang sempat berjalan pada 2010 dan kemudian untuk sementara dihentikan karena sedang melakukan pembaruan petunjuk teknis operasional (PTO) dan harapannya tahun depan sudah bisa berjalan lagi. Selain itu, untuk mendorong perencanaan di desa yang cukup kuat, sejak 2004 BPMD melakukan pelatihan PRA selama 21 hari terhadap kader dari seluruh desa. Hingga 2012, rata-rata satu desa sudah memiliki tujuh kader desa yang sangat terlatih dalam memfasilitasi musrenbang. Biasanya disebut “Tim Musrenbang” dengan SK kepala desa. Begitu juga untuk penyelenggaraan musrenbang kecamatan, dipilih dari perwakilan kader seluruh desa dengan SK dari camat. Untuk panduan penyelenggaraan musrenbang sendiri, BPMD mengeluarkan petunjuk teknis penyelenggaraan musrenbang setiap tahunnya. Adanya tim musrenbang ini dianggap telah meningkatkan kualitas perencanaan di desa karena proses penggalian gagasan di tingkat dusun (atau, di beberapa desa juga ada yang dimulai dari tingkat RT) berlangsung lebih efektif dengan adanya fasilitator yang sudah dibekali dengan keterampilan khusus PRA. Sebelum adanya tim musrenbang ini, penggalian gagasan biasanya difasilitasi oleh aparat desa/dusun atau tokoh masyarakat yang dianggap mampu oleh masyarakat/aparat desa yang tidak memiliki kemampuan khusus untuk memfasilitasi proses penggalian gagasan tersebut. Namun di sisi lain, setelah berjalan beberapa kali, masyarakat menganggap bahwa musrenbang yang difasilitasi oleh tim musrenbang PRA mulai kekurangan semangat. Penyebabnya, setelah terbiasa

mengikuti proses musrenbang dengan menggunakan teknik PRA, masyarakat bisa memprediksi hasilnya. Mereka cenderung ingin meloncat langsung kepada kesimpulan terkait usulan tanpa berpusing-pusing dengan proses PRA.

Kotak 3 Integrasi di Kebumen

Integrasi yang terjadi di Kabupaten Kebumen saat ini sudah dirintis sejak lama, yakni sejak akhir 2009 saat Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (Bapermades) bersama instansi terkait bekerja sama dengan ornop dan Plan International Indonesia Program Unit Kebumen menyusun Buku Panduan Perencanaan Pembangunan Desa Partisipatif (P2DP) Berperspektif Warga Miskin, Gender, dan Anak. Kemudian dilanjutkan dengan kerja sama antara pemda dan Plan yang mengadakan *training of trainers* untuk fasilitator perencanaan pembangunan desa di tingkat kabupaten dan kecamatan. Kemudian pada 2010 pemda bekerja sama dengan P2TPD untuk mengadakan pelatihan Pokja Perencanaan Pembangunan Desa dari 52 desa binaan dan pada 2010 juga dilakukan integrasi perencanaan pembangunan desa dengan PNPM Mandiri Perdesaan, sekaligus penyusunan RPJM Desa dengan menggunakan Buku Panduan P2DP. Pada Desember 2010 seluruh desa di Kabupaten Kebumen telah memiliki RPJM Desa sebagai acuan pembangunan. Sejak saat itulah Kabupaten Kebumen telah melaksanakan integrasi perencanaan pembangunan partisipatoris PNPM Mandiri Perdesaan ke dalam sistem perencanaan pembangunan reguler, mulai dari musrenbangdes, musrenbangcam, dan musrenbangkab. Proses integrasi tersebut, sebagaimana diutarakan oleh Kepala Bidang Perencanaan dan Penganggaran Program, Bappeda Kabupaten Kebumen, terjadi seperti berikut.

Integrasi difasilitasi oleh Bappeda, Bapermades yang difasilitasi oleh Program PNPM dengan mengakomodasi perencanaan yang sifatnya partisipatif Masyarakat di tingkat desa harusnya cerdas, mana kegiatan-kegiatan yang akan mereka usulkan ke kabupaten, itu mestinya sudah ada di Renja SKPD. Pada saat musrenbangdes teman-teman SKPD....misalnya ...desa yang ...diusulkan ke kabupaten...agar *nyanthe*...daripada menggunakan dana ADDnya, kemudian yang tidak bisa didanai dari SKPD bisa diajukan ke kuota kecamatan, kalau tidak bisa baru gunakan dana ADD.

Mengenai proses integrasi, ketika melakukan musrenbangdes diusulkan ke musrenbangcam, program-program mana yang sama dengan renja di masing-masing SKPD, baru diusulkan ke Bappeda... kemudian di Bappeda dipilah-pilah... mana yang masuk ke SKPD yang akan dibahas di Forum SKPD, manakala ada usulan dari kecamatan....sasarannya bisa PNPM integrasi kan pembahasannya sampai di forum SKPD. Pada saat pembahasan PNPM dengan reguler, kegiatan ini sudah masuk ke PNPM sehingga tidak perlu didanai...atau PNPM sudah membiayai "jalan" ini maka kelanjutannya didanai oleh yang lain sehingga *nyekrup*., oleh karena itu dengan adanya integrasi ini tidak ada kegiatan yang *overlap*.....untuk integrasinya di tingkat perencanaan.

- Dalam soal mendorong integrasi antarprogram, Bappeda Dinas Kesehatan, dan BPMD menyepakati skenario dengan *Japan International Cooperation Agency* JICA, yaitu mengalokasikan sebagian ADD setiap desa yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur sanitasi dalam mendukung Program Prima Kesehatan kerja sama Dinas Kesehatan dengan JICA.

Agar proses perencanaan di masyarakat desa berjalan maksimal, BPMD melatih PRA untuk pendamping musrenbang yang terdiri dari unsur penyuluh, PMD, dan masyarakat selama 21 hari dari tahun 2004 dengan masing-masing desa mengirimkan kadernya di setiap tahun. (Wawancara, Kepala BPMD, laki-laki, 52 tahun, Kabupaten Barru, 3 November 2012)

Kalau untuk mendukung perencanaan masyarakat untuk menanggulangi kemiskinan, Kabupaten Barru memiliki Program PIK Paket. Sekarang sedang dibuat PTO program PIK-Paket yang diharapkan selesai bulan November 2012. (Wawancara, Subbidang. Perencanaan Program Bidang Penyusunan dan Penganggaran Program, Bappeda, laki-laki, 44 tahun, Kabupaten Barru, 24 Oktober 2012)

Prima kesehatan masuk di Barru fase 1 tahun 2007-2010 dan fase 2 tahun 2011–2014. Fase 1 berada di tiga kecamatan sedangkan sekarang fase 2 berada di seluruh kecamatan dan desa. Penanggung jawabnya di dinas kesehatan, koordinatornya berada di Dinas Keuangan Bappeda, dan BPMD. Prima kesehatan fase 1 dibantu oleh negara, sedangkan fase 2 disepakati untuk infrastruktur sanitasi di desa, pembiayaannya dari ADD karena program

utamanya membiayai peningkatan kapasitas. (Peserta FGD Kabupaten, laki-laki, 52 Tahun, Kabupaten Barru, 3 November 2012)

3.1.2 Faktor yang Memengaruhi Integrasi di Kabupaten

Pada dasarnya, pengintegrasian program di daerah lokasi studi, baik horizontal maupun vertikal, ditentukan oleh beberapa faktor, yaitu: (i) kepemimpinan yang kuat di berbagai level, (ii) kuatnya kelembagaan, dan (iii) kuatnya masyarakat sipil. Dalam hal kepemimpinan yang kuat, Bupati Kabupaten Luwu Timur dipandang oleh masyarakatnya sangat mendukung integrasi vertikal, terutama ia mendorong agar kebutuhan-kebutuhan desa terpenuhi. Hanya saja, kepemimpinan bupati yang kuat ini sering kali secara operasional menghadapi hambatan karena tingginya pergantian pegawai pemda, seperti yang dijelaskan seorang informan,

Kalau dari visi dan misi, Pak Bupati itu sudah pasti mendukung, di mana desa-desa didorong maju melalui pembangunan. Koordinasi kelembagaan yang masih belum berjalan maksimal karena baru saja banyak mutasi, seperti saya saja baru enam bulan menjadi sekretaris Bappeda. Ini yang menghambat karena orang-orang baru ini akan harus belajar dulu di posisinya supaya lancar. (Wawancara, sekretaris Bappeda, laki-laki, 47 tahun, Kabupaten Luwu Timur, 9 Oktober 2012)

Adanya kepemimpinan yang kuat di Kabupaten Luwu Timur ini bisa dikatakan masih kurang mampu mendorong agar integrasi berjalan secara optimal karena masih lemahnya kelembagaan dan dukungan dari masyarakat sipil.

Hal yang sedikit berbeda terjadi di Kabupaten Barru dengan kecenderungan kuatnya kepemimpinan di level kepala Bappeda dan kepala SKPD. Meskipun kelembagaan bisa dikatakan masih dalam proses dibangun dan komponen masyarakat sipil masih belum kuat, di kabupaten Barru ini integrasi vertikal maupun horizontal mulai berjalan. Dalam hal ini, sebagian besar masyarakat mengakui peran yang sangat besar dari kepala Bappeda, “Semua memang didorong sinergi dan terintegrasi, terutama dalam perencanaan oleh kepala Bappeda. Kepala Bappeda sangat gigih memperjuangkan hasil-hasil musrenbang bisa terakomodasi di APBD”(wawancara, camat, laki-laki, 43 tahun, Kabupaten Barru, 3 November 2012).

Di Kabupaten Lombok Tengah, selain kepemimpinan yang cukup kuat di level kepala Bappeda, hal lain yang turut mendukung adalah relatif kuatnya masyarakat sipil yang ikut mendorong integrasi vertikal dengan cara memfasilitasi proses musrenbang di desa dan bekerja sama dengan Bappeda untuk melakukan “pengawasan” dalam musrenbang kabupaten. Pola seperti ini diinisiasi sejak 2007, tetapi mulai bisa berjalan pada 2010, sebagaimana dituturkan beberapa informan,

Sedangkan dari sisi perencanaan, dalam rangka memadukan kepentingan berbagai pihak, khusus untuk musrenbang kita bekerja sama dengan **unsur-unsur nonpemerintah, mereka melakukan proses fasilitasi di tingkat desa dan kelurahan**, bagaimana merancang usulan yang betul-betul objektif dan bisa mempresentasikan permasalahan dan menyelesaikan masalah di tingkat desa karena memang domain Bappeda adalah di perencanaan. (Wawancara, Kepala Bappeda, laki-laki, 50-an tahun, Kabupaten Lombok Tengah, 8 Oktober 2012)

Awalnya, kami sudah mewacanakan dan mengajak pengawasan RPJMDes, tetapi awalnya mereka masih *cuek* di tahun 2007, tetapi setelah turun instruksi dari pusat, barulah mereka mau melakukan integrasi dan mau mengajak kami. Awalnya, kami membuat renstrades¹³ dan

¹³Renstrades: rencana strategis desa.

RPJMdes itulah awalnya kami mendorong integrasi, tetapi pemda saat itu belum mau. (Wawancara, Koordinator NGO Konsorsium, laki-laki, 35 tahun, Kabupaten Lombok Tengah, 28 Oktober 2012)

Hasil dari inisiatif ini bisa terlihat dari cukup kompaknya perencanaan partisipatoris di tingkat desa, dan responsifnya pemda dalam mengakomodasi perencanaan tersebut dengan membuat program Paket Informasi Desa (PID). Namun, bila dibandingkan dengan Kabupaten Kebumen, capaian integrasi di Lombok Tengah belum begitu matang. Hal ini terlihat dari belum optimalnya integrasi program pemberdayaan, baik melalui Program Lemper Madu maupun integrasi perencanaan partisipatoris dengan teknokratis melalui Paket Informasi Desa (PID). Kondisi ini, antara lain, disebabkan oleh ketidaksiapan SDM dan kelembagaan program di tingkat lokal dan kurangnya dukungan anggaran.

Sebaliknya, pola yang cukup komprehensif terjadi di Kabupaten Kebumen. Selain adanya kepemimpinan yang cukup kuat di level Bappeda dan SKPD, integrasi juga didukung oleh kelembagaan yang cukup lama dan berjalan baik serta dukungan masyarakat sipil yang turut mewarnai proses di tingkat masyarakat dan kabupaten. Berikut penuturan beberapa informan.

Kita sudah mempunyai perda sejak lama, yaitu nomor 54 tahun 2004 tentang partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik. Saya yang membuat draf perda tersebut. Sebelum menjadi perda di diskusikan dulu dengan DPRD dan pihak lainnya. (Wawancara, sekda, laki-laki, 46 tahun, Kabupaten Kebumen, 9 Oktober 2012).

Di Kabupaten Kebumen sedang berjalan Program PPKB¹⁴ yang bekerja sama dengan TKG¹⁵, tetapi informasi yang lebih lengkap ada pada JOKAB¹⁶, Kabid¹⁷. Pengembangan Kapasitas. Secara umum semua program pemberdayaan masyarakat sasaran utamanya adalah RTM dan biasanya memang untuk program yang ada diarahkan kepada pengentasan kemiskinan. (Wawancara, faskab PNPM MP, laki-laki, 51 tahun, Kabupaten Kebumen, 9 Oktober 2012)

Saya punya mitra LSM yang namanya formasi dan Plan International Indonesia. Dua lembaga ini dalam memberikan pembelajaran partisipasi masyarakat sangat luar biasa. Jadi mereka berjalan seiring. Bekerja sama dengan staf kami. Kami menyusun buku pedoman itu, *kan* formasi, plan, dan staf Bapermades. (Wawancara, sekda, laki-laki, 46 tahun, Kabupaten Kebumen, 9 Oktober 2012)

¹⁴PPKB: Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana.

¹⁵TKG: Tunjangan Kesejahteraan Guru.

¹⁶PJOKAB: Penanggung Jawab Operasional tingkat Kabupaten.

¹⁷Kabid.: kepala bidang.

IV. INTEGRASI PROGRAM DAN PEMBANGUNAN DI DESA

4.1 Integrasi Program di Tingkat Desa

Integrasi horizontal antarprogram pembangunan di desa-desa studi umumnya dilaksanakan sejak 2010 dengan pola dan intensitas yang bervariasi. Variasi tersebut terjadi antardesa studi, bahkan antardesa yang sama-sama berkategori integrasi baik atau sama-sama berkategori integrasi kurang baik. Desa berkategori integrasi baik di kabupaten/kecamatan tertentu pun belum tentu mempunyai integrasi program yang lebih baik daripada desa berkategori integrasi kurang baik di kabupaten/kecamatan lain. Meskipun demikian, dapat dikatakan bahwa secara umum desa-desa studi di Kabupaten Kebumen mempunyai praktik integrasi program yang lebih baik daripada desa-desa studi lainnya. Hal ini dapat dimengerti karena upaya ke arah integrasi program di Kabupaten Kebumen sudah dilakukan jauh lebih lama dan didukung oleh lebih banyak pihak dibandingkan di kabupaten-kabupaten lainnya. Di antara pihak/program yang turut serta mendorong peningkatan kapasitas pemerintah dan masyarakat Kebumen dalam pengelolaan pembangunan adalah program LGSP (Local Governance Support Project) dari USAID, ILGR (Initiatives for Local Governance Reform) dari Bank Dunia, SAPA (Strategic Alliance for Poverty Alleviation) dari Kemenkokesra, dan P2SPP dari Kemendagri. Lebih dari itu, dukungan masyarakat sipil dan kenyataan bahwa integrasi program ini berterima di kalangan badan legislatif maupun eksekutif setempat memainkan peran yang sangat penting. Dukungan masyarakat sipil inilah yang terutama membedakan Kabupaten Kebumen dari kabupaten sampel lainnya.

Secara konseptual, integrasi program bisa terjadi pada semua tahapan program pembangunan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi hingga pemeliharaan hasil pembangunan. Di desa-desa studi, integrasi program umumnya terjadi pada tahap perencanaan program. Dalam skala terbatas, ada juga integrasi program yang dilakukan pada sebagian kecil tahap pelaksanaan, seperti dalam hal penentuan lokasi dan penerima manfaat. Kemungkinan dilakukannya integrasi program pada seluruh tahap pelaksanaan masih menjadi perdebatan dan dinilai sulit oleh banyak pihak karena setiap program mempunyai tujuan, periode pelaksanaan, dan aturan main masing-masing.

4.1.1 Integrasi Perencanaan Pembangunan

Pada integrasi perencanaan pembangunan, program yang masuk ke desa bersinergi dengan atau mengacu pada perencanaan program-program pembangunan yang telah ada di desa. Keberadaan perencanaan pembangunan desa merupakan langkah awal atau prasyarat bagi pelaksanaan integrasi perencanaan pembangunan. Oleh karena itu, pembahasan tentang integrasi perencanaan pembangunan tidak bisa terlepas dari proses perencanaan reguler di tingkat desa yang keluarannya berupa RPJMDes untuk periode lima tahun dan rencana kerja pembangunan desa (RKPDDes) untuk periode satu tahun.

a) Proses perencanaan pembangunan di desa

Seperti halnya proses pembangunan di tingkat nasional, proses pembangunan di tingkat desa diawali dengan proses perencanaan. Namun, berbeda dengan di tingkat nasional yang didominasi oleh perencanaan teknokratis, perencanaan di tingkat desa sejak beberapa tahun belakangan ini mulai dilakukan secara partisipatif atau dengan melibatkan masyarakat desa dalam mengagagas masalah utama dan usulan strategi penanggulangannya. Salah satu faktor

pendorong yang sekaligus menjadi petunjuk teknis pelaksanaannya adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa. Peraturan ini menggariskan bahwa semua desa menyelenggarakan musyawarah dalam rangka menyusun dokumen rencana pembangunan jangka menengah dan kemudian membaginya menjadi beberapa dokumen rencana kerja pembangunan jangka pendek. Di tingkat kabupaten, beberapa pemimpin atau pemerintah daerah juga menyediakan petunjuk yang lebih teknis melalui peraturan daerah, peraturan bupati, atau surat edaran seperti terjadi di beberapa wilayah studi (lihat Tabel 8 pada Lampiran).

Sejak 2010, beberapa desa sampel telah mulai melakukan perencanaan partisipatif untuk merumuskan rencana pembangunan jangka menengah desa dengan proses yang sama seperti yang diatur oleh Permendagri di atas. Namun dengan cara yang beragam, perencanaan pembangunan yang melibatkan masyarakat sudah dilakukan oleh banyak desa studi jauh sebelum 2010. Dari 18 desa sampel, 10 desa sudah melakukannya sejak sebelum 2010; bahkan ada yang sudah mulai sejak 2004.

Proses perencanaan tersebut dilakukan secara berjenjang, dimulai dari musyawarah tingkat dusun, kecuali di dua desa di Kebumen dan satu desa di Blora yang dimulai dari tingkat yang lebih rendah, yaitu tingkat RT. Di sebagian besar desa studi (12 desa), musyawarah tingkat dusun hanya melibatkan perwakilan masyarakat, tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh pemuda, kader posyandu, ketua RT, dan kepala dusun. Di sejumlah wilayah lainnya (6 desa), musyawarah tersebut dilakukan secara terbuka dengan mengundang seluruh warga dusun. Selain itu, musyawarah dusun juga dihadiri oleh tim penyusun/perumus perencanaan desa yang terdiri dari kepala desa, sekretaris desa, lembaga pemberdayaan, tokoh masyarakat, tokoh agama, pengurus PKK, KPM, dan pemandu musrenbang. Tim ini harus hadir di seluruh musyawarah dusun sehingga musyawarah dusun di satu desa harus dilakukan secara bergilir. Jenjang berikutnya adalah musyawarah tingkat desa (musyawarah rencana pembangunan desa, atau disingkat musrenbangdes). Selain mengundang tokoh desa dan perwakilan masyarakat seperti tokoh masyarakat, aparat desa, perwakilan lembaga desa, dan beberapa orang perwakilan dusun, musrenbangdes juga melibatkan perwakilan pemerintah dan cabang instansi teknis tingkat kecamatan. Tidak ada musrenbangdes di desa lokasi penelitian yang mengundang semua warganya.

Di sebagian besar desa studi, pada musyawarah dusun dan desa tersebut terdapat perwakilan perempuan yang proporsinya sangat bervariasi, hingga lebih dari 50%. Kelompok warga miskin pada umumnya tidak diundang secara khusus sebagai perwakilan kelompok tersendiri, walaupun dalam musyawarah tersebut biasanya ada peserta yang kebetulan miskin. Khusus di Desa Banyuono Kabupaten Kebumen, berkat upaya advokasi organisasi internasional Plan Indonesia, musyawarah juga mengundang perwakilan remaja. Namun perwakilan remaja dalam forum musrenbang ini belum menunjukkan keberanian untuk mengemukakan atau memperjuangkan aspirasi mereka.

Tabel 7. Karakteristik Penyusunan RPJMDes di Desa Sampel

| Desa | Tahun mulai RPJMDes-RKPDes | Faktor Pendorong Penyusunan RPJMDes-RKPDes | Pelibatan Masyarakat | Program Sesuai dg RPJMDes | RPJMDes sesuai dg masalah utama desa |
|------------|---------------------------------------|---|--|---------------------------|--------------------------------------|
| Sarimakmur | 2006 | Peraturan bupati dan dorongan dari Formasi (NGO) | <ul style="list-style-type: none"> - Musdus dihadiri delegasi RT (5 orang: 3 pengurus RT, 2 tokoh masyarakat, salah satunya perempuan). - Musrenbangdes dihadiri perwakilan dusun. siapa dan berapa orang) | Sesuai | Sesuai |
| Purworupo | 2006 | Peraturan bupati | <ul style="list-style-type: none"> - Musyawarah RT mengundang seluruh kepala keluarga - Musyawarah tingkat dusun dihadiri delegasi RT (5 orang dan harus ada rumah tangga miskin) - Musrenbangdes dihadiri perwakilan dusun (15-20 orang: harus ada perempuan dan rumah tangga miskin) | Sesuai | Sesuai |
| Gayamulya | 2010 | Peraturan bupati | <ul style="list-style-type: none"> - Lokakarya dusun dihadiri tokoh, dan perwakilan perempuan (Total 25 orang). - Musrenbangdes dihadiri perwakilan dusun (siapa dan berapa orang) | Sesuai | Tidak sesuai |
| Banyuono | 2010 | Peraturan bupati dan pendampingan dari PLAN | <ul style="list-style-type: none"> - Di tingkat RT dihadiri oleh lelaki saja (15-20 orang) - Lokakarya dusun dihadiri tokoh, perempuan, anak SMP/SMA (karena desa dampingan PLAN), dll - Musrenbangdes dihadiri perwakilan dusun (sekitar 50-60 orang) | Sesuai | Tidak sesuai |
| Lalandu | - 2009 Renstra desa - 2010 RPJMDes | Peraturan bupati dan pendampingan Konsorsium LSM | <ul style="list-style-type: none"> - Di dusun dihadiri kader posyandu, kadus, RT, BPD, PKK, tomas, anggota karang taruna, dan LKMD (sekitar 30 orang). Khusus di Dusun Klongkong (dusun terjauh) semua warga diundang dalam musyawarah dusun melalui masjid, yang hadir sekitar 70-80% (sekitar 80 orang). - Musrenbang desa dihadiri sekitar 40 orang dari perwakilan dusun (sekitar 6 orang per dusun) | Sesuai | Tidak sesuai |
| Sukapura | 2009 | Instruksi bupati dan pendampingan dari Konsorsium LSM | <ul style="list-style-type: none"> - Di tingkat dusun mengundang semua warga (hadir 30-50) - Musrenbangdes dihadiri perwakilan dusun: kadus, BPD, tokoh agama, tokoh masyarakat, kader, dll.(total 30 orang). | Sesuai | Tidak sesuai |
| Nusaindah | 2010 | Dorongan PNPM MP | <ul style="list-style-type: none"> - Di tingkat desa, dihadiri 10 orang perwakilan dusun ditambah tokoh agama, tokoh masyarakat, kader dan pengurus program. | Sesuai | Tidak sesuai |

| Desa | Tahun mulai RPJMDes-RKPDDes | Faktor Pendorong Penyusunan RPJMDes-RKPDDes | Pelibatan Masyarakat | Program Sesuai dg RPJMDes | RPJMDes sesuai dg masalah utama desa |
|------------|--|---|---|---|--------------------------------------|
| Daratan | 2010 | Dorongan PNPM MP | <ul style="list-style-type: none"> - Di tingkat dusun semua warga diundang, yang hadir sekitar 20 orang (tokoh masyarakat, tokoh pemuda, kader, ketua RT, kepala dusun) - Di desa, peserta perwakilan dusun (masing-masing 6 orang) dan perwakilan semua unsur di desa. | Sesuai | Tidak sesuai |
| Sukasari | 2010 | Perda no 8 dan 9 tahun 2008, dan dorongan PNPM MP | <ul style="list-style-type: none"> - Di dusun pesertanya perwakilan warga, tokoh masyarakat, ketua RT, kepala dusun - Di desa pesertanya | Sesuai | Sesuai |
| Barujaya | 2009 | Perda no 8 dan 9 tahun 2008 | <ul style="list-style-type: none"> - Di dusun mengundang perwakilan masyarakat dusun, termasuk warga miskin. - Di desa difasilitasi oleh kepala desa dan aparat dengan mengundang kepala dusun, RT, tokoh masyarakat dan perwakilan masyarakat. | Sesuai | Tidak sesuai |
| Randu | 2010 | Dorongan PNPM MP | <ul style="list-style-type: none"> - Penggalan gagasan di dusun dihadiri kepala dusun, ketua RT, tokoh masyarakat, tokoh pemuda, tokoh agama, tokoh perempuan, pendidik, dan perwakilan masyarakat (yang aktif) - Di desa dihadiri aparat desa, perwakilan setiap dusun dengan keterwakilan unsur-unsurnya (pemuda, masyarakat, perempuan, agama, pendidik, dll). | Tidak sesuai (yang didanai oleh PT Valey) | Sesuai |
| Panaipanai | 2009 | Perda no 8 dan 9 tahun 2008 | <ul style="list-style-type: none"> - Di dusun dihadiri oleh seluruh masyarakat dusun yang bisa datang (jumlahnya). - Di Desa dihadiri perwakilan masing-masing dusun (jumlahnya) | Tidak sesuai | Tidak sesuai |
| Kenari | - 2004: Musrenbang - 2010: RPJMDes | Adanya tim musrenbang yang telah dilatih PRA | <ul style="list-style-type: none"> - Di dusun difasilitasi oleh Tim Musrenbang dan mengundang semua masyarakat menggunakan pengeras suara masjid. - Di desa mengundang keterwakilan dari dusun. | Tidak sesuai | Sesuai |
| Galunggung | - 2010. - 2006 (prosesnya tidak partisipatif) | Dorongan PNPM MP | <ul style="list-style-type: none"> - Di dusun, peserta para ketua RT, tokoh masyarakat, tokoh agama, kader, tokoh pemuda, kepala dusun, kepala desa, dan perwakilan masyarakat (sekitar 20–30 orang) - Di desa, jumlah peserta sekitar 40 orang dan 10 orang diantaranya “harus” perempuan. Peserta adalah perwakilan dari 2 dusun, aparat desa dan aparat kecamatan. | Tidak sesuai (Baruga Sayang) | Sesuai |

| Desa | Tahun mulai RPJMDes-RKPDes | Faktor Pendorong Penyusunan RPJMDes-RKPDes | Pelibatan Masyarakat | Program Sesuai dg RPJMDes | RPJMDes sesuai dg masalah utama desa |
|------------|--------------------------------|--|---|---------------------------|--------------------------------------|
| Sambit | 2005 (dibuat oleh aparat desa) | Pendampingan dari PPK | - Di tingkat RT melalui kelompok jemaah tahlil (terpisah lelaki & perempuan) - Di desa dihadiri perwakilan RT | Sesuai | Tidak sesuai |
| Bandungan | 2011 | Dorongan PNPM MP | - Musdus dihadiri delegasi RT (siapa dan berapa orang) - Musrenbangdes dihadiri BPD, LKMD, tokoh masyarakat, PKK, dan perwakilan perempuan tiap dusun (total 35-40 orang). | Tidak sesuai | Tidak sesuai |
| Lombokjaya | 2008 | Inisiatif kepala desa | - Musyawarah desa selama tiga hari dihadiri oleh perwakilan dusun | Sesuai | Sesuai |
| Panjang | - | - | (Penyusunan RKPDes) Di desa, peserta dihadiri 15 orang perwakilan dusun, tokoh agama, tokoh masyarakat, kader dan pengurus program. | Sesuai | Tidak sesuai |

Di dalam musyawarah dusun, para peserta membuat daftar masalah atau kebutuhan dusun dan strategi penanggulangannya. Daftar tersebut kemudian dibawa sebagai usulan yang diajukan pada musrenbangdes. Di musyawarah tingkat desa, seluruh usulan dusun dikelompokkan ke dalam empat klaster usulan pembangunan, yaitu sosial budaya, infrastruktur, ekonomi, dan aparatur. Semua usulan dalam tiap klaster kemudian diberi peringkat berdasarkan beberapa indikator, yaitu: (i) sangat parah, (ii) dirasakan banyak orang, (iii) sering terjadi, (iv) menghambat peningkatan pendapatan, dan (v) tersedia potensi penyelesaian. Daftar usulan berdasarkan peringkat ini sekaligus kemudian menjadi susunan prioritas kebutuhan desa yang kemudian dibawa ke musyawarah tingkat kecamatan.

Kecuali Desa Panjang di Lombok Timur, semua desa studi sudah memiliki RPJMDes; sementara RKPDes sudah dimiliki oleh semua desa studi. Pada umumnya desa studi telah memiliki RPJMDes sejak 2010. Sebagian kecil desa studi khususnya di Kabupaten Kebumen sudah memiliki RPJMDes pada tahun 2004, tetapi RPJMDes saat itu belum disusun secara partisipatif, melainkan hanya oleh staf desa atas bimbingan pemkab bekerja sama dengan LSM Formasi. Penyusunan RPJMDes saat itu juga dipacu oleh kebijakan Pemkab Kebumen yang mengharuskan desa memiliki RPJMDes, yang bahkan dijadikan persyaratan untuk mendapatkan Alokasi Dana Desa (ADD). Keharusan memiliki RPJMDes juga menjadi kebijakan Pemkab Lombok Tengah. Di kabupaten ini, sebagian desa sudah membuat perencanaan dalam bentuk rencana strategis desa sejak 2006 atas pendampingan Konsorsium LSM Lombok Tengah. Di Kabupaten Barru, dorongan untuk membuat perencanaan partisipatif diinisiasi langsung oleh pemerintah kabupaten dengan memberikan pelatihan PRA bagi kader desa setiap tahun sebelum dilaksanakan musrenbangdes. Di Kabupaten Lombok Timur, tidak ada dorongan kebijakan dari kabupaten; ada beberapa desa, seperti Desa Lombokjaya, yang memiliki inisiatif sendiri untuk membuat RPJMDes. Di desa ini, kepala desa yang baru dipilih saat itu berinisiatif untuk membuat RPJMDes.

Tabel 6 tidak menunjukkan adanya dampak yang terpola dari variasi proses perumusan RPJMDes; misalnya, musrenbangdes yang dihadiri oleh lebih banyak orang tidak lantas menghasilkan RPJMDes yang lebih aspiratif dan berkualitas. Kehadiran perempuan juga tidak menjamin bahwa hasil musrenbangdes akan berwawasan gender. Studi ini memang tidak ditujukan untuk mendalami kualitas RPJMDes dan tidak memiliki instrumen yang memadai untuk mengujinya. Namun di dalam FGD (4 FGD untuk kelompok masyarakat berbeda) terdapat instrumen sederhana untuk menguji kualitas RPJMDes, yaitu dengan mengikuti instrumen perenkingan masalah desa yang dikeluarkan oleh dirjen PMD. Instrumen ini membuat prioritas masalah utama desa berdasarkan indikator 1) sangat parah, 2) dirasakan banyak orang, 3) sering terjadi, 4) menghambat peningkatan pendapatan, dan 5) tersedia potensi penyelesaian. Berdasarkan instrumen itu kemudian peserta FGD diminta untuk mengurutkan masalah utama desa selama lima tahun terakhir dan kemudian dilihat kesesuaiannya dengan RPJMDes.

Mengenai kesesuaian antara RPJMDes (dan RKPDes di Desa Panjang) dengan masalah utama desa, peserta FGD berpendapat bahwa ada lebih banyak RPJMDes yang tidak mengakomodasi masalah utama desa daripada yang sudah mengakomodasi (10:8). Artinya, beberapa masalah yang dianggap sangat penting oleh masyarakat tidak terakomodasi. Beberapa masalah utama desa yang dikemukakan oleh peserta FGD memang baru muncul setelah RPJMDes ditetapkan, tapi sebagian besar merupakan masalah lama. Kondisi ini tidak bisa sepenuhnya menjelaskan kualitas RPJMDes karena menyampingkan dinamika yang terjadi pada proses perumusannya di dalam musrenbang. Namun, karena jumlah desa yang terlibat cukup signifikan, hal ini dapat mengindikasikan bahwa musrenbang desa tidak dapat selalu menghasilkan RPJMDes yang ideal.

b) Pelaksanaan integrasi perencanaan

Hampir semua integrasi perencanaan di desa studi diawali oleh Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MP). Sejak 2010 desain program tersebut menerapkan pengintegrasian proses perencanaan programnya dengan perencanaan desa. Aturan tersebut juga telah mendorong desa-desa untuk membuat RPJMDes yang disusun secara partisipatif, sesuai dengan konsep pemberdayaan yang diusung PNPM-MP. Dengan landasan tersebut, musyawarah perencanaan pada PNPM-PM dilebur dengan musyawarah perencanaan desa, yaitu penggalan gagasan dilebur dengan musyawarah dusun; musyawarah desa (MD) digabung dengan musrenbangdes; dan musyawarah antar desa (MAD) menjadi satu dengan musrenbang kecamatan (musrenbangcam).

Dulu ada dua perencanaan. Sekarang musren jadi satu. Nanti dalam RPJM integrasi kita tandai mana yang (didanai) PNPM, mana yang (dari sumber) lain. (Wawancara, Laki-laki, 42, Kab. Kebumen, 10 Oktober 2012)

Semua bentuk usulan semuanya mengacu pada RPJMDes karena waktu pengusulan di desa bergabung PNPM dengan pembahasan desa, dalam musrenbang semuanya dibahas waktu pembahasan usulan di desa yang hasilnya dibawa ke kecamatan. (Wawancara, Laki-laki, 41, Kab. Lombok Tengah, 14 Oktober 2012)

Perintah program untuk melakukan integrasi tersebut merupakan faktor penting bagi integrasi perencanaan dan pembentukan RPJMDes partisipatif. Hal ini terbukti dengan mulainya desa-desa studi menyusun RPJMDes secara partisipatif dan melaksanakan praktik integrasi perencanaan sejak 2010. Padahal payung hukum mengenai perencanaan partisipatif telah ada sejak 2007 (Permendagri No.66 Tahun 2007). Dalam konteks ini, pengalaman sebagian desa yang sebelumnya sudah membuat rencana jangka menengah menjadi faktor penguat yang memperlancar pelaksanaan perencanaan partisipatif dan integrasi.

Setelah RPJMDes terbentuk, integrasi perencanaan program yang masuk dengan perencanaan reguler desa dilakukan dalam bentuk penyesuaian kegiatan yang dilakukan dengan usulan yang ada dalam RPJMDes. Namun demikian, dalam memposisikan RPJMDes sebagai satu-satunya acuan pelaksanaan program, tiap desa dan kabupaten studi mempunyai kebijakan yang berbeda. Kabupaten Kebumen merupakan satu-satunya daerah yang menerapkan ketentuan yang ketat. Bagi para pemangku kepentingan di kabupaten ini, merujuk kepada RPJMDes merupakan bentuk pengakuan dan penghargaan terhadap otonomi desa, yang menjadi amanat dari Undang-undang Otonomi Daerah No 32 tahun 2004. Karena itu, semua program yang masuk ke desa harus sesuai dengan RPJMDes. Seluruh usulan desa untuk mendapatkan pembiayaan dari berbagai pihak, baik yang disampaikan oleh pemerintah desa maupun kelompok masyarakat, harus disertai dengan dokumen RPJMDes sebagai lampiran. Kabupaten studi lain tidak menerapkan aturan pengacuan kepada RPJMDes secara ketat sehingga ketentuan di tingkat desa menjadi bervariasi. Di Desa Barujaya (Kabupaten Luwu Timur) dan Desa Sambit (Kabupaten Blora) terdapat aturan bahwa program yang masuk harus merujuk pada RPJMDes sedangkan di desa lain tidak ada.

Kalau di sini, apa saja harus masuk RPJMDes. Usulan juga harus ada matrik yang ada di RPJMDes. (FGD Stakeholder Program, Kabupaten Kebumen, 13 Oktober 2012)

Kami disini sudah punya RPJMDes, memang semua kegiatan baik dari program maupun APBD harus mengacu ke RPJM Des, karena RPJMDes itu bisa dikata betul-betul kebutuhan warga yang diusulkan dari warga, mulai dari dusun sampai desa. (FGD Stakeholder Program, Kabupaten Luwu Timur, 14 Oktober 2012)

Di Desa Purworupo Kabupaten Kebumen, aturan tentang perujukan terhadap RPJMDes tersebut dibarengi dengan aturan tambahan yang lebih ketat. Di desa ini, atas kesepakatan musyawarah masyarakat, program yang masuk juga harus mengikuti skala prioritas permasalahan atau usulan yang ada dalam RPJMDes. Aturan ini terutama diterapkan pada program yang didahului dengan pengajuan proposal dari pemerintah desa/masyarakat atau pada program yang dikelola oleh pemerintah desa/masyarakat seperti ADD dan PNPM. Namun tidak ditemukan satu desa pun yang menolak program yang akan masuk ke desa karena tidak sesuai dengan RPJMDes. Desa Banyuono, misalnya, memang pernah menolak beberapa program seperti Pamsimas, PUAP dan Program Bantuan Petani. Namun penolakan tersebut bukan disebabkan oleh ketidaksesuaian program-program itu dengan RPJMDes, melainkan karena pihak desa tidak bisa memenuhi tuntutan Pamsimas, yaitu ketersediaan sumber air, dan karena mereka sedang disibukkan oleh pelaksanaan program lain (Program Desa Berkembang).

Program yang telah ada pada umumnya tidak mensyaratkan integrasi dengan atau pengacuan pada RPJMDes dalam proses perencanaannya. Dari puluhan program pemberdayaan yang ditemukan di desa studi, hanya PNPM-MP yang dengan tegas mengharuskan hal itu. PNPM inti lainnya, seperti PNPM PISEW, di Lombok Timur tidak menetapkan peraturan ini.

Dalam praktiknya, semua program di sebagian besar desa studi sesuai dengan RPJMDes dan hanya satu dua program di sebagian kecil desa lainnya yang tidak sesuai. Tabel 7 menunjukkan bahwa dari 17 desa studi yang sudah memiliki RPJMDes, terdapat 12 desa yang mempunyai program yang sesuai dengan dokumen perencanaan pembangunan desa itu. Pada beberapa program, kesesuaian tersebut bukan semata-mata hasil dari integrasi perencanaan, tapi karena faktor kebetulan, misalnya karakteristik RPJMDes yang sangat umum dan terdiri dari sangat banyak usulan sebagai bentuk dari pengakomodasian semua usulan dusun-dusun.

Tabel 8. Kesesuaian Program dengan RPJMDes

| Kabupaten | Desa | Seluruh Program Sesuai RPJMDes | Sifat Kesesuaian |
|---------------|------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Kebumen | Sarimakmur | √ | Sengaja, ada aturan |
| | Purworupo | √ | Sengaja, ada aturan |
| | Gayamulya | √ | Sengaja, ada aturan |
| | Banyuono | √ | Sengaja, ada aturan |
| Lombok Tengah | Lalandu | √ | Mengubah RPJMDes |
| | Sukapura | √ | Mengubah RPJMDes |
| | Nusaindah | √ | Mengubah RPJMDes |
| | Daratan | √ | Mengubah RPJMDes |
| Luwu Timur | Sukasari | √ | NA |
| | Barujaya | √ | Sengaja, ada aturan |
| | Randu | X | NA |
| | Panaipanai | X | NA |
| Baru | Kenari | X | Kebetulan |
| | Galunggung | X | Kebetulan |
| Blora | Sambit | √ | Sengaja, ada aturan |
| | Bandungan | X | NA |
| Lombok Timur | Lombokjaya | √ | Sengaja, tapi tidak ada aturan |
| | Panjang | -Tidak punya RPJMDes | |

Sumber: Disarikan dari hasil FGD.

Pada kegiatan fisik, kesesuaian tersebut biasanya berupa kesesuaian langsung; artinya, di dalam RPJMDes dicantumkan usulan yang persis sama dengan program yang masuk, seperti pembangunan jalan atau jembatan. Pada kegiatan nonfisik, kesesuaian bisa dalam bentuk kesamaan tujuan atau adanya hubungan erat antara kegiatan yang terdapat dalam RPJMDes dengan program. Sebagai contoh, dalam RPJMDes tercantum peningkatan peluang kerja dan program yang masuk berupa pelatihan keterampilan.

Kecuali kegiatan-kegiatan pembangunan fisik (yang difasilitasi oleh PNPM dan PPIP) yang secara langsung tercantum dalam RPJMDes, kegiatan-kegiatan lain tidak secara langsung ada dalam RPJMDes, tetapi semuanya tetap mempunyai hubungan dalam usaha peningkatan pendapatan keluarga baik melalui sektor pertanian maupun usaha-usaha produktif lainnya. (FGD Stakeholder Program, Kabupaten Luwu Timur, 13 Oktober 2012)

Keberadaan program yang tidak sesuai dengan RPJMDes disebabkan oleh dua faktor utama, yaitu tidak adanya aturan yang mengikat untuk berpatokan pada RPJMDes dan tidak adanya sistem yang mengatur hak desa untuk menolak atau menerima program yang masuk setelah meninjau kesesuaiannya dengan RPJMDes. Saat ini, desa hanya mendapat pemberitahuan tiap kali ada program yang masuk. Sebenarnya, tidak ada desa yang menolak program karena masyarakat desa memang memerlukan banyak program untuk menjawab kebutuhan desa dan program yang masuk dianggap tidak banyak.

Masyarakat tidak pernah menolak program, karena memang butuh banyak pembangunan.... (Wawancara, Laki-laki, 83, Kabupaten Blora, 30 Oktober 2012)

Pada dasarnya desa dapat memutuskan sendiri menolak atau menerima program pemberdayaan masyarakat yang masuk, tetapi tidak ada program yang ditolak karena sebenarnya program yang masuk di desa ini tidak banyak. (Wawancara, Laki-laki, 56, Kabupaten Lombok Timur, 2 November 2012)

Kondisi agak berbeda terjadi di Desa Panaipanai dan Desa Randu Kabupaten Luwu Timur. Di kedua desa ini kemungkinan tidak sesuainya program dengan RPJMDes menjadi semakin besar karena adanya program *comdev* (*community development*) dari sebuah perusahaan yang menyediakan anggaran 50 milyar rupiah per tahun untuk masyarakat di empat kecamatan. Untuk mendapatkan bantuan dana tersebut, masyarakat hanya perlu mengajukan proposal, yang kemungkinan besar diterima oleh perusahaan tanpa mempertimbangkan RPJMDes. Namun demikian, pada bulan Juli 2012, Pemkab Luwu Timur dan perusahaan tersebut sepakat untuk mengadopsi pola perencanaan dan pelaksanaan PNPM. Berdasarkan kesepakatan tersebut, sejak tahun 2013 kesesuaian dengan RPJMDes menjadi salah satu kriteria dalam proses seleksi proposal dari masyarakat.

Kotak 4

Program Comdev di Luwu Timur

Program *Comdev* (*Community Development*) yang dijalankan oleh PT Vale di Luwu Timur setiap tahunnya menggelontorkan dana cukup besar, yaitu diperkirakan Rp50 milyar setiap tahun yang didistribusikan di empat kecamatan daerah operasi perusahaan. Mekanisme untuk mendapatkan program ini awalnya cukup mudah, yaitu setiap kelompok masyarakat bisa mengajukan proposal yang disetujui oleh kepala desa dan bila dianggap layak oleh PT Vale, maka program itu bisa langsung turun. Dengan mempertimbangkan dampaknya, kemudian pada tahun 2012, Pemda Luwu Timur mengambil inisiatif dengan mengajak PT Vale untuk memadukan program *Comdev* dengan program pemberdayaan yang dijalankan oleh pemerintah.

Pada Juli 2012, melalui sebuah lokakarya, Pemkab Luwu Timur dan PT Vale menyepakati agar proses program *Comdev* mengadopsi pola PNPM agar tidak terjadi tumpang-tindih dan kecemburuan sosial di masyarakat. Kesepakatan itu kemudian dilanjutkan dengan pembentukan Komite *Comdev* di setiap desa dan kecamatan yang menjadi target dari pelaksanaan *Comdev* PT Vale. Komite Desa beranggotakan aparat desa dan tokoh masyarakat yang bertanggung jawab melakukan seleksi proposal masyarakat dengan mengacu pada RPJMDes di masing-masing desa. Proposal yang lolos seleksi di tingkat desa kemudian diseleksi lagi oleh Komite Kecamatan yang mempertimbangkan besaran biaya dan pemerataan di masing-masing desa. Selanjutnya, proposal yang lolos dari seleksi Komite Kecamatan ini akan masuk ke pertimbangan Tim CSR yang ada di PT Vale untuk rencana program tahun 2013. Ketika penelitian dilakukan, proses yang berjalan sudah sampai tahap seleksi di Komite Kecamatan.

Meskipun proses tersebut sudah mulai mengarah pada pengintegrasian program, banyak pihak masih menganggap hal ini tidak mudah untuk dijalankan. Masih banyak yang harus dikelola dengan cermat agar integrasi bisa berjalan mulus dan target tercapai dengan baik, terutama untuk memadukan berbagai kepentingan yang terlibat dalam pengelolaan program *Comdev*. Hal ini diungkapkan oleh salah satu Tim CSR PT Vale:

Selama ini kami menjalankan program pemberdayaan masyarakat dengan model kami, tetapi di sisi lain juga ada program pemberdayaan dengan model lain, seperti PNPM. Nah antara 2 model yang berbeda ini juga memberikan dampak yang berbeda-beda di masyarakat sasaran, juga menghasilkan pandangan-pandangan yang berbeda dari kaca mata masyarakat ataupun pemerintah. Karena perbedaan seperti ini berpotensi menimbulkan masalah, makanya pemerintah kabupaten dalam hal ini Bupati menginginkan adanya keterpaduan keduanya. Pengalaman saya mengawal integrasi ini cukup merasakan jalan terjal, karena memadukan 2 kepentingan besar, perusahaan dan pemerintah bukan hal yang gampang. (Wawancara, laki-laki, 38, Kabupaten Luwu Timur, 28 Oktober 2012)

Masih dalam konteks integrasi perencanaan, perbedaan program yang masuk dengan RPJMDes dapat disiasati dengan melakukan tinjauan atas RPJMDes, yang memang dilakukan secara rutin di semua wilayah studi. Hal tersebut dilakukan dalam rangka penyusunan RKPDes yang disesuaikan dengan rencana PNPM yang perencanaannya lebih maju dua tahun dari perencanaan reguler. Tinjauan tersebut juga dapat dilakukan dalam rangka penyesuaian RPJMDes dengan program yang masuk. Jenis tinjauan terakhir ini pun dapat dilakukan di semua desa dengan tingkatan yang bervariasi. Di sebagian desa, seperti di desa-desa Kabupaten Kebumen dan di Desa Sukapura, Kabupaten Lombok, tinjauan RPJMDes yang seperti itu hanya dapat dilakukan dalam kondisi mendesak, seperti untuk penanggulangan bencana. Kondisi mendesak sebagai alasan untuk meninjau RPJMDes ini kemudian dituangkan dalam peraturan bupati, dan jenisnya dibatasi. Sementara di sebagian desa lainnya, tinjauan untuk penyesuaian bisa dilakukan jika ada program yang dianggap penting oleh pihak-pihak di desa tetapi belum ada dalam RPJMDes, namun tanpa ada batasan-batasan yang jelas. Contoh sederhana seperti terjadi di Desa Bandung Rojo, Blora di mana desa ini secara tidak sengaja mendapatkan program Biogas. Meskipun program ini tidak ada di dalam RPJMDes, namun karena ada kesempatan untuk mendapatkannya, aparat desa menerimanya dan RPJMDes pun kemudian di sesuaikan. Oleh karena itu, sangat mungkin semua yang ditawarkan program dari luar akan dianggap penting sehingga RPJMDes bisa diubah.

Perencanaan semua program harus sudah masuk ke RPJMDes, jika ada program masuk dan akan membiayai yang tidak ada di RPJMDes maka ini tidak dapat dilakukan. Apabila memang

hal tersebut mendesak harus dilakukan review RPJMDes terlebih dahulu. (Wawancara, Laki-laki, 40, Desa Sukapura Lombok Tengah, 12 Oktober 2012)

Review dilakukan karena ada program-program yang tidak terdani tahun sebelumnya untuk “dinaikkan” ke musrenbang atau ada kegiatan baru yang dirasa sangat penting tetapi belum masuk dalam RPJMDes. (Wawancara, Perempuan, 39, Desa Randu Kabupaten Luwu Timur, 21 Oktober 2012)

Di Desa Kenari dan Desa Galunggung, Kabupaten Barru, pada saat peninjauan RPJMDes untuk penyusunan RKPDes juga dilakukan penyesuaian bahasa RKPDes dengan nomenklatur perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) teknis tingkat kabupaten. Strategi ini dilakukan karena seringkali bahasa yang digunakan dalam perencanaan desa berbeda dengan bahasa perencanaan teknokratis sehingga usulan desa sulit diakomodasi Renja SKPD. Hal ini terutama dilandasi oleh adanya komitmen kabupaten untuk mengakomodasi prioritas teratas usulan masyarakat hasil musrembangcam. Untuk mengatasi kesenjangan ini, sejak 2011 Pemkab Barru bahkan berusaha membagikan terlebih dahulu Renja SKPD kepada desa-desa di mana musrenbang akan dilaksanakan. Dengan demikian pemerintah desa bisa “menyesuaikan” usulan mereka dengan Renja SKPD tersebut. Di satu sisi ini bisa dianggap baik, karena akan membuat proses musrenbang lebih cepat karena usulan desa sudah sesuai dengan Renja SKPD. Namun di sisi lain, proses seperti ini bisa “mengebiri” perencanaan partisipatif masyarakat melalui musrenbangdes. Jika pada akhirnya perencanaan partisipatif harus menyesuaikan dengan perencanaan teknokratis, maka partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan akan kehilangan arti.

4.1.2 Dinamika Pemenuhan Kebutuhan Desa

Pada dasarnya, berbagai upaya masyarakat desa mengusulkan kegiatan pembangunan melalui musrenbang, mulai dari tingkat desa hingga kabupaten, adalah bagian dari usaha untuk memenuhi kebutuhan pembangunan desa. Di katakan sebagai “bagian” karena selain melalui mekanisme pengusulan secara formal-reguler dalam musrenbang, masyarakat desa juga melakukan upaya-upaya lain yang tidak formal dan tidak reguler, seperti “pendekatan” ke berbagai pihak, antara lain kepada kepala daerah, SKPD, DPRD, DPR-RI, kementerian, CSR perusahaan, NGO, dan jaringan penduduk yang merantau. Berkembangnya mekanisme alternatif ini diakibatkan oleh anggapan masyarakat bahwa mekanisme pemenuhan kebutuhan reguler, yaitu melalui jenjang birokrasi perencanaan dari desa hingga kabupaten dan seterusnya, cenderung tidak bisa menjawab masalah pembangunan desa secara optimal. Karena itu, rata-rata desa di lokasi studi juga berupaya mengembangkan berbagai cara lain agar bisa mendapatkan banyak program pembangunan.

a) Mekanisme reguler

Mekanisme reguler yang dimaksud adalah cara mendapatkan program pembangunan melalui musrenbang. Mekanisme ini ditemui di semua desa lokasi studi sebagai bagian dari pelaksanaan kewajiban daerah yang harus mengakomodasi perencanaan desa dan diatur melalui Permendagri No. 54 tahun 2010. Pada faktanya, mekanisme reguler ini di beberapa kabupaten studi kurang berjalan efektif. Ini terbukti dengan rendahnya penyerapan perencanaan teknokratis di kabupaten terhadap perencanaan desa melalui musrenbangcam. Beberapa informan memperkirakan tingkat penyerapan itu antara 0%–40%. Dalam banyak kasus, dari seluruh lokasi studi, rata-rata informan berpendapat bahwa mekanisme reguler ini melelahkan masyarakat serta tidak mendapat dukungan yang cukup kuat dari pemerintah daerah. Bahkan, banyak masyarakat yang berpendapat bahwa terkait perencanaan reguler, terdapat ketidaksesuaian antara hasil dengan waktu dan tenaga yang sudah dialokasikan oleh

masyarakat. Sering terjadi, pihak kabupaten menjalankan program tanpa mempertimbangkan usulan masyarakat yang sudah dibahas melalui musrenbangcam.

Dan dalam posisi saya, paling saya coba berbicara pada pihak kecamatan (Pak Camat) untuk lebih memfokuskan pada prioritas yang sudah diatur dalam musrenbang kecamatan. Soalnya di sini titik krusialnya yang sering digunakan orang-orang kabupaten untuk membenarkan programnya, padahal kenyataannya tidak begitu, hanya masalah kepentingan saja. (Wawancara, Ketua BKAD Mangkutana, laki-laki, 47, Desa Sukasari, Kabupaten Luwu Timur, 21 Oktober 2012)

Biasanya di tingkat kabupaten sudah buntu (mandeg) karena tidak tahu lagi tolok ukurnya SKPD memprioritaskan program. (Wawancara, Tokoh Masyarakat, laki-laki, 42, Desa Kenari, Kabupaten Barru, 31 Oktober 2012)

Sekitar 30 sampai 40 persen yang terakomodasi dalam RKPD. Akhirnya masyarakat merasa bahwa percuma dilaksanakan Musrenbangdes. SKPD juga memiliki ego sektoral sehingga merasa paling tahu yang diperlukan oleh Desa, padahal kenyataannya tidak seperti itu,.... (Wawancara, Anggota DPRD, laki-laki, 44, Kabupaten Lombok Timur, 29 Oktober 2012)

b) Mekanisme tidak reguler

Dalam upaya memenuhi kebutuhan desa yang tidak terpenuhi melalui mekanisme reguler, pemerintah desa dan kelompok masyarakat di desa studi biasa melakukan pendekatan ke berbagai pihak, antara lain kepada kepala daerah, SKPD, DPRD, DPR-RI, kementerian, CSR perusahaan, NGO, dan jaringan penduduk yang merantau. Pendekatan ini bahkan dipandang lebih efektif daripada mekanisme reguler. Sebagian kepala desa mengaku bahwa sebagian besar (ada kepala desa yang memperkirakan hingga 80%) program pembangunan yang diterima desanya adalah hasil dari pendekatan seperti ini. Pada dasarnya, pola seperti ini umumnya mengandalkan tingkat keaktifan dan jaringan pergaulan yang dimiliki oleh kepala desa.

Kepala desa melihat kebutuhan dulu, setelah itu menghubungi Dinas yang terkait. Karena ditopang dengan RPJMDes yang ada. Karena susah menjemput bola kalau tidak ada dalam RPJMDes. Biasanya kegiatan jemput bola dilakukan langsung oleh Kepala Desa, berkordinasi ke Dinas, kemudian ke DPRD berdasarkan RPJMDes dan hasil musrenbang. (Wawancara, Laki-laki, 38, Kepala Desa Panaipanai, Kabupaten Luwu Timur, 19 Oktober 2012,)

Di sini saya juga mencoba melobi ke kecamatan dan kadang ke kabupaten meskipun belum tentu ada kepastian, karena biasanya usulan yang sudah mantap di musrenbang kecamatan sering di *drop* karena tidak ada keterwakilan kita di DPRD yang memperjuangkan, jadi ya lobi-lobi itu penting agar usulan kita bisa masuk. Kalau dulu sebelum 2009 aman karena ada 2 keterwakilan kita di DPRD, tapi periode sekarang tidak ada yang dari desa ini. (Wawancara, Laki-laki, 47, Kepala Desa Sukasari, Kabupaten Luwu Timur, 12 Oktober 2012)

Saya dekat dengan kepala dinas pertanian dan peternakan dan sebagian besar saya kenal. Biasanya saya akan buat proposal kalau memang ada program yang sudah jelas karena diberikan kepada saya. Kalau ada acara di kabupaten saya tidak mau minta-minta, tetapi saya sendiri punya kedekatan dengan Bupati terpilih saat ini, karena saya adalah tim sukses yang pegang 2 (dua) kecamatan. (Wawancara, laki-laki, 42, Kepala Desa Nusaindah, Kabupaten Lombok Tengah, 20 Oktober 2012)

Upaya mendapatkan program di beberapa wilayah studi dilakukan tidak hanya oleh kepala desa tapi juga oleh anggota DPRD. Anggota DPRD biasanya berupaya untuk mendapatkan program bagi daerah yang menjadi daerah pemilihannya. Tujuannya antara lain untuk merealisasikan janji politik saat pemilihan berlangsung dan untuk memperkuat dukungan untuk pemilihan berikutnya. Selain itu, sebagian anggota masyarakat juga melakukan sendiri pendekatan ke berbagai pihak, baik ke lembaga-lembaga donor maupun ke perusahaan yang

beroperasi dekat dengan desa mereka untuk dapat memenuhi kebutuhan desa yang tidak terakomodasi melalui mekanisme reguler.

Saya sendiri punya jaringan di Dewan Perwakilan Rakyat pusat, ketika saya diminta oleh warga Dapil saya sarana jalan atau air, saya akan memanfaatkan jaringan ini. Karena dengan cara ini, kita diberi kewenangan untuk menentukan lokasi. (Wawancara, Laki-laki, 43, Anggota DPRD, Kabupaten Blora, 1 November 2012)

Salah satu program yang merupakan hasil dari jemput bola adalah pemberdayaan yang dilakukan oleh Plan Internasional Indonesia. Pak kadus yang melobi ke Plan agar desanya didampingi. (Wawancara, laki-laki, 35, Anggota BPD Desa Banyuono, Kabupaten Kebumen, 18 Oktober 2012)

Yang bukan dari pemerintah adalah Comdev, dari PT Vale. Bukan pemerintah desa yang minta langsung ke perusahaan tapi masing-masing kelompok memasukkan proposal ke PT Vale. Ada yang berhasil ada juga yang tidak. (Wawancara, Kader Posyandu, perempuan, 47, Desa Randu, Kabupaten Luwu Timur, 21 Oktober 2012)

Pada beberapa kasus, turunnya program ke desa tidak dilakukan melalui pengajuan melainkan karena ada tawaran, seperti dari DPR, kementerian, dan SKPD. Dalam pola seperti ini, pihak-pihak tersebut aktif menawarkan program pembangunan ke desa. Dalam sebagian kasus, pola seperti ini dibarengi dengan tuntutan komitmen tertentu yang harus dipenuhi oleh masyarakat atau desa penerima program.

Itu seperti yang sedang diurus Pak Dusun Rumpia, mau akhir tahun ini ada tawaran dari Kementerian Pertanian untuk irigasi, tapi terbatas. Ya sama masyarakat diterima. Memang ada perjanjian tertentu. (Wawancara, Sekdes, laki-laki, 45, Desa Kenari, Kabupaten Barru, 29 Oktober 2012)

Ada program yang diperoleh dari kader partai tingkat kecamatan dan kabupaten sebagai utusan anggota DPR pusat (program PPIP). (Wawancara, Laki-laki, 36, Desa Sambit, Kabupaten Blora, 29 Oktober 2012)

Secara tidak sengaja kepala desa “ketemu di warung” dengan orang dinas LH. Menawarkan biogas, membuat proposal dan terealisasi program biogas untuk 14 unit (sebagai subsidi BBM). (Wawancara, Laki-laki, 58, Kepala Desa Sambit, Kabupaten Blora, 29 Oktober 2012)

Kotak 5 **Mudahnya Memperoleh Program**

Salah satu desa di Kabupaten Blora dalam kurun waktu tiga tahun terakhir telah mendapatkan berbagai program dari pemerintah pusat maupun daerah, baik program pemberdayaan masyarakat maupun program bantuan bagi masyarakat lainnya. Program-program tersebut antara lain PNPM Mandiri Perdesaan, simpan pinjam perempuan sebagai bagian dari program PNPM, Desa berkembang, dan konversi bahan bakar minyak ke bahan bakar gas, atau yang disebut Program Biogas.

Program Biogas merupakan program dari Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Blora. Program ini sebagai upaya peralihan dari alat masak yang menggunakan minyak tanah ke alat masak yang menggunakan sumber bahan dari kotoran sapi atau kerbau. Program ini diperoleh pada 2011 saat sebelumnya kepala desa bertemu dengan pegawai dari Dinas Lingkungan Hidup. Program ini diperoleh tidak sesulit program-program lainnya yang harus melalui musyawarah-musyawarah atau kompetisi di tingkat kecamatan. Perolehan program ini diawali dengan percakapan dan perkenalan kepala desa dengan pegawai tersebut dengan menanyakan dari mana asal pegawai tersebut, dan dijawab dari suatu desa di kabupaten Blora yang sedang/akan mengajukan proposal untuk program Biogas bagi desanya dan satu desa lainnya. Kepala desapun bertanya lebih lanjut bahwa apakah masih boleh mengikuti program tersebut bagi desanya, dan dijawab bisa asal membuat proposal.

Sesampai di rumah, kepala desa pun membuat proposal/pengajuan program Biogas kepada Dinas Lingkungan Hidup. Selang beberapa waktu setelah menunggu, dana pun turun dan realisasi program Biogas di desanya berupa bantuan 14 unit alat masak biogas untuk 14 keluarga di desa tersebut. Program ini dibagikan kepada keluarga yang memiliki sapi atau kerbau karena bahannya bersumber dari kotoran ternak sapi atau kerbau.

4.1.3 Integrasi Pelaksanaan Pembangunan

Dari berbagai pengalaman daerah dalam melakukan integrasi, baik vertikal maupun horisontal, secara umum bisa dikategorikan dalam dua model, yaitu (i) Pengintegrasian Terpola dan (ii) Pengintegrasian berdasarkan Improvisasi. Dalam laporan ini, integrasi dikategorikan terpola bila upaya-upaya integrasi tersebut disiapkan dari awal untuk mengefektifkan pelaksanaan program dan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Umumnya integrasi terpola ini dilandasi oleh suatu kebijakan atau aturan yang jelas, baik dari tingkat pusat, maupun dari tingkat daerah (provinsi atau kabupaten/kota). Sementara integrasi dikategorikan improvisasi bila upaya-upaya integrasi itu dilakukan secara spontan dan sporadis dalam menyikapi kondisi lapangan pada saat pelaksanaan program sesuai dengan kondisi spesifik masing-masing daerah. Integrasi terpola pada umumnya ditemukan dalam beberapa upaya pemerintah kabupaten. Sementara integrasi improvisasi umumnya ditemukan dalam pelaksanaan program di lapangan, yaitu di tingkat desa.

a) Pengintegrasian terpola

Dari berbagai lokasi studi, ditemukan beberapa upaya yang bisa dikategorikan sebagai pengintegrasian terpola. Beberapa upaya itu adalah:

- (1) Di Kabupaten Barru, Integrasi antara Prima Kesehatan dengan ADD. Inisiatornya adalah JICA, Dinas Kesehatan, BPMD, dan Bappeda. Komponen yang diintegrasikan pada tatanan perencanaan dan pelaksanaan. Prima Kesehatan yang tujuannya meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat didanai oleh JICA, namun dukungan dari JICA ini hanya untuk pengadaan konsultan pendamping dan peningkatan kapasitas melalui ToT di tingkat kecamatan yang melibatkan perwakilan puskesmas dan kader di tingkat desa. Untuk operasional kader dan implementasi kegiatan fisik di masyarakat ditanggung oleh ADD.
- (2) Di Kabupaten Kebumen, integrasi antara P2MBG dengan PNPM Perdesaan dan Perkotaan yang sudah dilakukan sejak 2007 atas inisiator Bapermades. Lembaga penanggung jawabnya adalah Bapermades. Selain itu ada integrasi program dengan reguler: seperti Program PKD (Pos Kesehatan Desa) yang menggabungkan antara PNPM dengan PKK (ADD). Program ini intinya adalah, desa melalui ADD menyediakan Posyandu sedang PNPM menyediakan alat-alat lainnya (APE, alat permainan edukatif). Kader-kader Posyandu diberikan pelatihan. Tahun pelaksanaannya adalah Maret 2012. Mekanismenya, kader mengusulkan kebutuhan mereka ke PNPM yang biasanya berupa peralatan, perlengkapan, dan pelatihan bagi kader. Komponen yang diintegrasikan adalah pelaksana dan pendanaan. Hasilnya adalah terciptanya posyandu dengan peralatan APE yang lengkap. Selain itu di Kabupaten Kebumen juga ada Perbup No. 117 tahun 2011 tentang tata cara pelaksanaan Musrembangcam dan Musrembangkab yang mengharuskan SKPD menghadiri Musrembangcam. Dengan Perda ini perencanaan partisipatif diharapkan bisa terintegrasikan secara vertikal.
- (3) Di Kabupaten Lombok Timur, sudah terintegrasikan Program YMP (LSM) dengan Pisew, ADD, Dinas PU, dan PDAM. Inisiator awal adalah YMP yang melakukan koordinasi untuk seluruh program dan dinas lain. Komponen yang diintegrasikan adalah tahap-tahap penganggaran dan pelaksanaan.
- (4) Di Kabupaten Luwu Timur, sejak Agustus 2012, pemda menginisiasi workshop antara pemda dan PT Vale untuk menyepakati model CSR dengan mengadopsi pola perencanaan PNPM. Komponen yang diintegrasikan perencanaan. Di tiap desa ada komite desa. Kelompok masyarakat mengajukan proposal kepada perusahaan melalui komite desa. Komite desa akan melakukan verifikasi dengan dokumen RPJMDes. Jika usulan sesuai dengan RPJMDes maka proposal akan diteruskan untuk diverifikasi oleh Komite Kecamatan, dan jika tidak maka akan ditolak.

b) Pengintegrasian improvisasi

Di beberapa desa, integrasi program tidak hanya sebatas penyesuaian program yang masuk dengan perencanaan reguler tetapi sudah mengarah pada sinkronisasi dan saling mengisi atau melengkapi kegiatan antar program. Upaya ini biasanya dilakukan pada program-program yang memiliki kemiripan tujuan atau bidang kegiatan. Sinkronisasi dilakukan pada aspek-aspek yang relevan seperti pada kegiatan, sasaran, dan pelaksana kegiatan melalui upaya koordinasi antar pelaksana program. Pada beberapa kasus, upaya demikian dilakukan melalui tahap perencanaan (*by design*) tetapi ada juga yang langsung dilakukan pada tahap pelaksanaan. Meskipun upaya ini biasanya tidak dimaksudkan dalam rangka pelaksanaan integrasi, melainkan untuk sekadar menghindari tumpang tindih pelaksanaan program, terutama pada jenis kegiatan dan kelompok sasaran, namun upaya tersebut dalam kenyataannya menciptakan praktik integrasi pada beberapa tahapan pelaksanaan program, yaitu pada saat perencanaan dan pelaksanaan. Sementara pada tahap pemantauan belum ditemukan inisiatif untuk mengkoordinasikan, mensinkronisasikan, apalagi untuk mengintegrasikan berbagai upaya integrasi.

(1) Berbagi kerja

Integrasi berupa pembagian kerja terjadi pada program-program yang memiliki jenis kegiatan dan sasaran yang sama. Pada kasus tersebut, para pelaksana program di tingkat desa membuat kesepakatan untuk berbagi kerja dengan mengatur pergantian jadwal pelaksanaan kegiatan secara bergantian atau salah satu program tidak mengerjakan kegiatan tertentu selama ada program lain yang melakukan kegiatan tersebut. Dalam hal ini, program tersebut akan mengalihkan kegiatan yang sama ke kegiatan lain yang masih sesuai dengan cakupan programnya. Jenis integrasi demikian antara lain ditemukan di Lombok Tengah karena desa-desa di kabupaten ini, termasuk desa studi, mendapat PNPM GSC dan Program NICE yang memiliki jenis kegiatan dan sasaran yang sama di bidang kesehatan, antara lain berupa pemberian makanan tambahan untuk balita.

(2) Berbagi sasaran

Masih berkaitan dengan kesamaan jenis kegiatan dan sasaran, ada juga program-program yang berintegrasi dalam mengatur pembagian kelompok sasaran. Pembagian kelompok sasaran bisa dilakukan pada sasaran lokasi kegiatan atau masyarakat penerima. Pengaturan sasaran lokasi biasanya terjadi pada program-program infrastruktur khususnya berupa pembangunan atau perbaikan jalan. Sementara itu, pengaturan kelompok sasaran masyarakat biasanya terjadi pada program-program berupa pinjaman modal usaha, pemberian pelatihan, atau pemberian bantuan natura. Pengaturan kelompok sasaran masyarakat ini dilakukan melalui pertukaran informasi terus menerus atau dengan mengatur pembagian kelompok secara jelas seperti pembagian berdasarkan kelompok usia.

(3) Saling mengisi kebutuhan

Integrasi ini terjadi jika terdapat dua atau lebih program yang mempunyai kegiatan yang saling terkait. Jenis kegiatan yang dilakukan pada pola integrasi ini sangat bervariasi antara lain berupa:

- (a) pembangunan jembatan—pembangunan jalan;
- (b) pembangunan posyandu—penyediaan peralatan—bantuan kegiatan—pemberian makanan tambahan dan vitamin;
- (c) pemberian pelatihan keterampilan—penyediaan pinjaman modal; dan
- (d) bantuan peralatan—bantuan bahan olahan—bantuan pemasaran.

Integrasi saling mengisi juga bisa terjadi karena ada kebutuhan desa/masyarakat yang belum terpenuhi hanya dari satu program. Hal ini biasanya terjadi pada pembangunan infrastruktur yang membutuhkan biaya yang lebih mahal dari pada yang disediakan program. Jika hal ini terjadi maka satu jenis infrastruktur bisa dilakukan oleh beberapa program atau sumber pendanaan dengan pembagian yang jelas.

Pola integrasi saling mengisi kebutuhan ini pada pelaksanaannya telah mendorong optimalitas tingkat manfaat program. Hasil dari program menjadi lebih berkualitas dan pemanfaatan program bisa berlanjut.

(4) Mengelola beberapa program

Di beberapa desa, ditemukan beberapa orang yang mengelola lebih dari satu program. Menurut para responden, hal ini terutama disebabkan oleh masih minimnya sumber daya yang dianggap layak dan mau menjadi pengelola. Namun ada juga desa yang menyatakan bahwa hal itu sengaja dilakukan untuk memudahkan koordinasi dan menghindari tumpang tindih program.

Praktik demikian di satu sisi bisa berarti negatif karena antara lain mengurangi kemungkinan partisipasi orang lain, namun di sisi lain bisa menjadi positif karena memudahkan koordinasi. Untuk meningkatkan sisi positifnya, rangkap jabatan ini perlu dibatasi, tetap memperhatikan regenerasi, dan ada pengawasan yang ketat dari para pemangku kepentingan.

(5) Koordinasi pengelola program.

Para pelaku program di beberapa desa biasa melakukan pertemuan informal yang tidak terjadwal bahkan terkadang tanpa disengaja. Pertemuan tersebut dapat menjadi ajang koordinasi untuk saling tukar informasi dan memastikan tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan kegiatan. Koordinasi tersebut dapat terjadi dari mulai tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga kegiatan selesai dilaksanakan.

(6) Koordinasi oleh pemerintah desa

Di beberapa desa, ditemukan juga ada inisiatif dari pemerintah desa untuk melakukan rapat koordinasi seluruh pengelola program yang berjalan di desanya. Tujuan utama dari koordinasi ini adalah untuk menghindari tumpang tindih. Namun lebih jauh ada juga upaya untuk menyatukan kegiatan monitoring dan evaluasi.

4.2 Faktor yang Memengaruhi Integrasi di Desa

Proses integrasi program-program pemberdayaan masyarakat di lokasi studi sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor internal dan faktor eksternal program. Kedua faktor tersebut dapat menjadi pendorong maupun penghambat pelaksanaan integrasi. Faktor internal program mencakup desain dan aturan program yang tertuang dalam PTO masing-masing program, kesamaan atau kesesuaian tujuan dan sasaran, serta pelaksanaan sosialisasi. Sementara itu, faktor eksternal program dapat dikelompokkan menjadi tiga aspek, yaitu aspek kelembagaan, kepemimpinan, dan masyarakat sipil. Aspek kelembagaan mencakup nilai, sistem/mekanisme, dan aturan. Aspek kepemimpinan mencakup sikap dan pemahaman, inisiatif dan koordinasi para pemimpin kelembagaan desa dan kepemimpinan pengelola/pelaksana program tingkat desa. Aspek masyarakat sipil antara lain mencakup ketersediaan dan kualitas sumber daya

manusia, kerjasama, dan swadaya dalam proses perencanaan, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi program-program pemberdayaan masyarakat di desa.

4.2.1 Faktor Internal Program

a) Desain dan aturan program

Desain dan aturan program yang tertuang dalam petunjuk teknis operasional (PTO) bisa menjadi faktor pendorong terlaksananya integrasi jika memang diarahkan untuk menerapkan konsep integrasi, seperti PNPM-MP. Sejak tahun 2010, PNPM-MP didesain untuk mengakomodasi perencanaan reguler yang dilakukan masyarakat dalam musrenbangdes. Oleh karena itu, PNPM-MP telah menghentikan kegiatan perencanaan internal dan mengalihkannya dalam bentuk perkuatan perencanaan desa reguler. Upaya tersebut dilakukan melalui pemaduan kegiatan perencanaan PNPM-MP dengan perencanaan desa saat dilakukan penyusunan RPJMDes. Setelah RPJMDes terbentuk, kegiatan PNPM-MP diselaraskan dengan usulan kegiatan yang terdapat dalam RPJMDes. Fasilitator PNPM-MP juga membantu fasilitasi proses musrenbangdes dan perumusan RPJMDes.

Selain itu, PNPM-MP juga didesain terintegrasi dengan PNPM-GSC. Ini bisa terlihat dari struktur pengelolaan program dari tingkat pusat hingga kecamatan yang saling terkait. Di tingkat pusat kedua program dikelola oleh direktorat yang sama di bawah PMD. Di tingkat Kabupaten dan kecamatan, PNPM-GSC menggunakan fasilitator teknis dan UPK dari PNPM-MP. Di tingkat desa, pelaksanaan perencanaan kedua program ini juga saling terkait. Sejak 2012, kedua program ini mengalami pemisahan. Namun, menurut pengelola program di tingkat pusat, hal itu tidak berarti keduanya tidak lagi terintegrasi karena yang dipisahkan hanya sebagian pengelolaan program, terutama keuangan. Hal itu karena setelah semakin berkembang maka pengelolaan keuangannya semakin berat dan tidak bisa lagi dikelola oleh satu lembaga.

Desain dan aturan program juga bisa menghambat pelaksanaan integrasi jika tidak mendorong ke arah integrasi atau tidak sejalan antar program. Umumnya program mempunyai petunjuk teknis operasional (PTO) masing-masing yang tidak berkaitan. PTO program yang berbeda-beda ini diperkuat lagi oleh adanya ego sektoral para penanggungjawab atau pengelola program sehingga masing-masing program berjalan sendiri-sendiri dan bahkan seolah “bersaing” dalam pengertian yang tidak produktif. Ada kecenderungan PTO seolah dianggap sebagai “agama” bagi pelaksana program yang tidak boleh dilanggar, tidak boleh disesuaikan, dan tidak boleh disiasati. Para pelaksana program di tingkat desa juga ada yang merasa nyaman melaksanakan kegiatan/program sendiri-sendiri. Mereka tidak mau direpotkan dengan adanya integrasi program, tidak hanya dalam proses pelaksanaan program, namun juga dalam proses perencanaan dan penganggarannya. Bahkan beberapa pelaksana program di desa studi yang berada di kabupaten yang kurang baik pelaksanaannya menyatakan bahwa akan ada kekacauan jika program-program yang ada di desa diintegrasikan. Program akan bertabrakan karena dari instansi yang berbeda, berbeda jalur, dan keluarnya dana tidak bersamaan. (FGD stakeholder, Desa Bandungan, Kabupaten Blora, 29 Oktober 2012).

b) Kesesuaian tujuan dan sasaran program

Kesamaan atau kesesuaian tujuan dan sasaran dapat mendorong program untuk berintegrasi baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan. Contohnya, komponen simpan pinjam PNPM dengan simpan pinjam PKK dari program ADD bisa dipadukan, dan penerima kedua program tersebut dapat dikoordinasikan. Warga miskin yang sudah menerima dana dari SPP-PNPM tidak diperbolehkan mendapatkan pinjaman dari SPP-ADD. Contoh lainnya adalah integrasi antara kegiatan program ADD infrastruktur dengan kegiatan PNPM-MP seperti terjadi di Kebumen. Kedua program berkolaborasi dalam pengembangan posyandu. PNPM-MP membangun gedung posyandu, sedangkan Program ADD Pemberdayaan menyediakan kelengkapannya berupa alat permainan edukatif (APE) untuk balita.

c) Sosialisasi

Sosialisasi merupakan faktor sangat penting dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan sebuah program. Sosialisasi yang baik dan efektif yang mampu menyampaikan tujuan dan mekanisme program secara tepat kepada para pemangku kepentingan akan menjadi penggiring dan pendorong efektivitas pelaksanaan program. Hal yang sebaliknya akan terjadi jika sosialisasi tidak dilaksanakan dengan baik dan efektif. Dalam studi ini, ditemukan fakta bahwa tidak banyak responden memahami konsep integrasi yang dimaksudkan dalam Inpres No. 1 tahun 2010. Tampaknya sosialisasi aturan hukum ini berikut turunannya sangatlah minim, apalagi di kalangan para pelaku program pemberdayaan di desa. Para pelaksana program tidak memahami secara jernih konsep integrasi, baik terkait alasan dan manfaatnya maupun tentang teknis dan mekanismenya. Pemahaman yang kurang itu kemudian memunculkan pemahaman bahwa integrasi adalah “penggabungan” dan “peleburan” program sehingga dianggap tidak mungkin dilakukan oleh banyak pihak. Kurangnya sosialisasi ini berlangsung di semua level pemerintahan di daerah, mulai dari pejabat di tingkat kabupaten hingga pelaksana program di tingkat desa, khususnya di kabupaten dengan kategori integrasi kurang baik.

4.2.2 Faktor Eksternal Program

a) Kelembagaan

Kelembagaan merupakan faktor eksternal yang paling mempengaruhi pelaksanaan integrasi di suatu daerah karena faktor ini dapat menggiring para pelaksana program di tingkat desa dan masyarakat untuk melaksanakan integrasi. Salah satu yang termasuk kelembagaan antara lain adalah keberadaan peraturan daerah, baik tingkat kabupaten maupun desa, tentang integrasi atau hal lain yang mengarah pada integrasi, seperti tentang perencanaan partisipatif. Keberadaan aturan tersebut cenderung akan diikuti dengan komitmen pelaksanaan oleh lembaga di bawahnya. Semua kabupaten wilayah studi sudah mempunyai peraturan tentang perencanaan partisipatif. Namun, di antara wilayah studi tersebut, Kebumen merupakan wilayah yang paling banyak mempunyai peraturan terkait partisipasi dan integrasi. Bahkan di daerah ini terdapat ketentuan dari tingkat kabupaten dan desa bahwa program yang masuk harus sesuai dengan RPJMDes. Hanya saja, menurut informan aparat desa, hingga saat ini belum pernah ada program yang ditolak karena tidak sesuai dengan RPJMDes.

Aspek kelembagaan lain yang berpengaruh terhadap integrasi adalah adanya kebijakan pemerintah kabupaten yang mendorong pelaksanaan partisipasi masyarakat dan peningkatan kualitas perencanaan desa. Upaya ini diwujudkan dalam bentuk pendampingan penyusunan RPJMDes, kerjasama pemerintah daerah dengan lembaga swadaya masyarakat untuk

meningkatkan kapasitas penyusunan RPJMDes di Kabupaten Kebumen, dan pelatihan kader untuk memfasilitasi musyawarah dusun dan desa di Kabupaten Barru.

Di Kabupaten Lombok Tengah, kelembagaan yang kuat dipengaruhi oleh orang-orang yang memiliki keinginan yang kuat untuk mengintegrasikan program-program pemberdayaan. Di Kabupaten ini ada pembagian tugas yang jelas antara SKPD-SKPD tingkat kabupaten dalam sosialisasi tentang integrasi program, seperti BPMD memiliki kewenangan berkaitan dengan desa.

Aspek kelembagaan yang turut mendorong pelaksanaan integrasi adalah adanya pertemuan atau koordinasi antar pemimpin wilayah. Seperti di Kebumen setiap bulan ada pertemuan koordinasi antar kepala desa dan sekretaris desa yang antara lain mengadvokasi agar hasil perencanaan desa diakomodasi oleh perencanaan tingkat kabupaten dan sharing solusi serta pengalaman dalam menangani masalah desa.

Faktor pendorong integrasi berupa kelembagaan yang kuat ini ditemui di semua desa penelitian di Kabupaten Kebumen, dan di tingkat kabupaten di Lombok tengah dan Luwu Timur. Sementara itu, desa-desa penelitian lain secara kelembagaan masih kurang untuk memberikan dorongan dalam proses integrasi.

Keberadaan peraturan dan kebijakan pemerintah daerah sangat penting dalam mendukung proses integrasi karena dapat menjadi pendorong sekaligus bagi kepala desa dan pelaksana program untuk melaksanakan integrasi. Dengan tidak ada aturan, jika ada keinginan untuk mengintegrasikan program-program, pemerintah desa dan pelaksana program di tingkat desa akan merasa ragu karena tidak ada peraturan yang dapat dirujuk.

b) Kepemimpinan

Dari sisi kepemimpinan, yang berpengaruh terhadap pelaksanaan integrasi di desa adalah komitmen, kapasitas, dan peran para pemimpin kelembagaan di desa dalam mengusahakan keterhubungan bahkan integrasi antar program. Dalam hal ini termasuk di dalamnya adalah kepala desa, ketua tim musrenbangdes, ketua pelaksana program, ketua lembaga-lembaga yang ada di desa, dan tokoh masyarakat di desa. Kepala desa merupakan tokoh sentral karena memiliki fungsi sebagai administrator pemerintahan, administrator kemasyarakatan, dan administrator pembangunan. Melalui ketiga fungsi tersebut, kepala desa memiliki kewenangan untuk mengkoordinasikan masyarakat di tingkat desa, mengadministrasikan pemerintahan, dan mengkoordinasikan program-program pembangunan di desa yang dipimpinnya.

Aspek kepemimpinan yang dapat mendorong integrasi meliputi (i) Adanya para pemangku kepentingan di desa yang memiliki pemahaman, kemauan, dan kemampuan untuk menjalankan integrasi; (ii) figur kepala desa memiliki yang kemampuan untuk mengkoordinasikan pengelola kegiatan; (iii) tokoh masyarakat berperan aktif dalam mendorong dan menghubungkan para pelaksana program; (iv) para pengelola program di tingkat desa (TPK dan KPMD) yang memiliki inisiatif untuk mensinkronisasikan program-program yang memiliki sasaran/tujuan yang sama; (v) kepala desa memiliki tim nonstruktural yang berfungsi melakukan monitoring dan menyokong kinerja kepala desa, termasuk untuk mengintegrasikan program-program; dan (vi) peran fasilitator kecamatan PNPM (MP dan GSC) dalam mendorong dan memfasilitasi integrasi.

Dari seluruh desa studi, faktor kepemimpinan kepala desa sangat dominan dalam proses berjalannya integrasi program atau tidak. Faktor kepemimpinan kepala desa dalam mengkoordinir program-program, pelaksana program, maupun masyarakat penerima program

menjadi penentu berhasil tidaknya integrasi program. Kepala desa yang didukung masyarakat secara penuh juga akan menyebabkan integrasi program berjalan lebih baik dibanding kepala desa yang hanya didukung sebagian masyarakatnya.

Kepemimpinan dapat menjadi penghambat proses integrasi program jika para pemimpin di tingkat desa tidak mendukung atau tidak peduli terhadap proses integrasi. Selain itu, sikap kepala desa yang otoriter dan tidak bisa menerima kritik yang bersifat membangun pun bisa menjadi penghambat. Integrasi program memungkinkan adanya kegiatan proyek dan penganggarannya menjadi lebih transparan. Karena itu, kepala desa yang tidak transparan dan berlaku korup juga menjadi faktor penghambat yang serius dalam integrasi program.

Kalau tidak ada komitmen seorang pemimpin itu maka tidak akan terlaksana proses integrasi program pemberdayaan masyarakat yang ada di kabupaten Blera ini. (FGD Kabupaten Blera, laki-laki, 1 November 2012)

Penghambat integrasi di sini adalah kesepakatan musyawarah program pembangunan, terutama keinginan kades yang sangat kuat, untuk bagi rata program. (Laki-laki, 42, Gayamulya, 18 Oktober 2012)

c) Masyarakat sipil

Dalam pelaksanaan program-program pemberdayaan, masyarakat desa merupakan aktor utama dan subjek. Kemauan, kemampuan, dan semangat tinggi masyarakat dalam berpartisipasi melaksanakan program sangat menentukan berjalannya suatu program pemberdayaan, khususnya upaya integrasi antar program. Kondisi masyarakat tersebut dipengaruhi juga oleh faktor lain seperti adanya upaya dampingan atau fasilitasi.

Dari sisi masyarakat sipil, yang menjadi faktor pendorong pelaksanaan integrasi adalah: (i) partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan desa; (ii) kualitas sumber daya manusia; (iii) adanya peranan lembaga lembaga swadaya masyarakat dalam upaya pendampingan dalam proses penyusunan RPJMDes dan pembinaan kapasitas masyarakat terkait perencanaan dan penganggaran di desa; (iv) kecemburuan sosial/tumpang tindih mendorong para pihak memikirkan usaha untuk integrasi; (v) adanya anggapan/harapan bahwa dengan integrasi, pihak desa/masyarakat akan memperoleh tambahan dana pembangunan/program secara otomatis.

[Yang mendorong integrasi adalah] SDM bagus, SDA material tersedia, keterlibatan masyarakat baik. Pemerintah desa banyak mendukung. (FGD stakeholder, Desa Galunggung, Kabupaten Barru, 29 Oktober 2012)

Faktor yang menjadi pendukung adalah adanya potensi SDM yang bisa mengikuti prinsip pemberdayaan (misalnya dukungan dalam pembebasan lahan), SDA (material lokal), masyarakat dan aparat yang aktif. (FGD stakeholder Desa Randu, Kabupaten Luwu Timur, 19 Oktober 2012)

Secara umum, sumber daya manusia di desa studi relatif rendah. Sebagian besar masyarakat desa berpendidikan sekolah dasar atau bahkan tidak pernah bersekolah. Kondisi ini diperparah dengan rendahnya sosialisasi dari pihak-pihak terkait sehingga pemahaman masyarakat akan integrasi program sangat kurang dan terbatas.

... Kalau yang menghambat, mungkin karena belum adanya kesepahaman antara pengelola program maupun aparat yang berwenang tentang bagaimana integrasi bisa dijalankan. (Laki-laki, Lembo Rano, 14 Oktober 2012)

Adanya pesimisme masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan program-program pemberdayaan juga merupakan penghambat pelaksanaan integrasi. Sebagian

masyarakat merasa kecewa karena selama ini usulan-usulannya kandas dan tidak diterima di tingkat kecamatan. Mereka merasa tidak ada gunanya mengusulkan kegiatan karena akan sia-sia dan pengalaman selama ini usulan mereka kandas dan tidak terealisasi atau didanai. Faktor yang menjadi penghambat integrasi program lainnya adalah adanya anggapan masyarakat bahwa dengan adanya integrasi akan menutup peluang bagi masyarakat desa untuk memperoleh bantuan program yang berasal dari perusahaan selain yang telah dikoordinasikan oleh pihak desa.

4.3 Peluang, Manfaat, dan Tantangan Integrasi Program

Seperti telah diuraikan pada bagian sebelumnya, sejak 2010 kegiatan pembangunan di sebagian besar desa studi sudah diintegrasikan dengan jenis dan intensitas yang bervariasi. Integrasi dapat terjadi pada tahapan perencanaan kegiatan, perencanaan pendanaan, pelaksanaan, atau penetapan sasaran. Integrasi dapat terjadi secara horizontal antar program pembangunan di tingkat desa atau secara vertikal antara program pembangunan di desa dengan program pembangunan di tingkat pemerintahan lebih tinggi (kecamatan dan kabupaten). Pelaksanaan integrasi tersebut telah menciptakan berbagai peluang dan manfaat serta tantangan bagi masyarakat, aparat, dan bagi kegiatan pembangunan di desa.

Integrasi yang umumnya terjadi di desa studi adalah integrasi antara program yang masuk ke desa dengan perencanaan reguler yang tertuang dalam RPJMDes. Dalam hal ini, kegiatan program yang masuk ke desa sesuai atau mengacu pada RPJMDes. Dari seluruh desa studi hanya satu desa yang belum mempunyai RPJMDes dan dari 15 desa yang sudah mempunyai RPJMDes tersebut tidak semuanya menerapkan aturan bahwa program yang masuk harus sesuai dengan RPJMDes. Namun demikian dalam pelaksanaannya, di desa yang tidak menerapkan aturan tersebut pun sebagian besar program yang masuk sudah sesuai dengan RPJMDes. Karenanya, manfaat dan peluang integrasi ini dirasakan di hampir seluruh desa studi, meskipun dengan tingkat manfaat yang bervariasi sesuai dengan jenis dan intensitas integrasi yang dipraktikkan di masing-masing desa. Artinya, desa dengan integrasi baik akan mendapat peluang dan manfaat yang lebih besar dibanding desa dengan integrasi kurang baik.

4.3.1 Peluang dan Manfaat Integrasi

Setelah integrasi, hampir semua program yang masuk di desa studi sesuai dengan RPJMDes. Karena RPJMDes disusun berdasarkan penggodokan usulan masyarakat dari tingkat RT, RW/dusun hingga tingkat desa, kegiatan program yang masuk menjadi lebih sesuai dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat desa sehingga permasalahan yang ada menjadi lebih cepat tertanggulangi. Penyusunan RPJMDes yang melibatkan perwakilan masyarakat dari semua RT/RW/dusun juga memungkinkan perencanaan dan pelaksanaan program menjadi lebih menyebar dan merata antar RT/RW/dusun sesuai dengan urgensi dan kepentingan permasalahan. Penyusunan RPJMDes dengan melibatkan masyarakat yang merupakan awalan dari proses integrasi itu sendiri telah meningkatkan kualitas perencanaan pembangunan desa karena dibangun dari hasil akumulasi ide dan usulan banyak orang.

Integrasi perencanaan berupa adanya satu acuan perencanaan program pembangunan menyebabkan setiap program yang masuk ke desa tidak perlu lagi melakukan kegiatan perencanaan secara penuh dan berulang. Sebelumnya, setiap ada program yang akan masuk, khususnya program pemberdayaan, didahului dengan pertemuan perencanaan yang dilakukan secara berjenjang dari tingkat RT, RW atau dusun, hingga desa. Hal ini membuat masyarakat jenuh apalagi kalau tidak diikuti dengan realisasi akibat usulan mereka tidak diterima di tingkat

pemerintahan lebih tinggi. Dengan adanya integrasi, program yang masuk bisa langsung melewati beberapa tahapan pertemuan sehingga masyarakat yang terlibat dalam perencanaan bisa menghemat curahan waktu, tenaga, pikiran, dan biaya.

Dalam kondisi demikian, berbagai aktivitas ekonomi masyarakat menjadi tidak banyak terganggu lagi. Seorang responden di Desa Sarimakmur, Kebumen mengatakan bahwa

... masyarakat memang ngeluh bosan. Dalam satu bulan bisa 2–3 kali pertemuan. Itu hanya PNPM, belum lagi program lainnya seperti Pamsimas, RKP, ADD, dan pembangunan lainnya.... [Sejak ada integrasi] semua disatukan di musyawarah RKP tahunan. Semua jadi lebih hemat, waktu dan materi. Hemat segala-galanya *lah*. (Wawancara, Laki-laki, 40, Desa Sarimakmur, Kabupaten Kebumen, 13 Oktober 2012)

Integrasi menguntungkan sekali karena masyarakat musyawarah hanya satu kali (untuk semua program)... paling setengah mati mengumpulkan masyarakat. (Wawancara, Laki-laki, 41 tahun, TPK Desa Kenari, Kabupaten Barru, 29 oktober 2012)

Integrasi antara program yang masuk dan perencanaan reguler juga menyebabkan perencanaan program pembangunan di desa menjadi lebih tertib dan terarah karena mengacu pada satu perencanaan. Apalagi seperti di Desa Purwodesa, Kebumen yang ada kesepakatan dalam musyawarah desa bahwa program yang masuk harus mengambil perencanaan yang paling diprioritaskan sehingga urutan pelaksanaan dari perencanaan juga menjadi lebih pasti. Adanya RPJMDes sebagai acuan pembangunan juga memudahkan para pelaksana program dalam memanfaatkan anggaran yang tersedia. Seorang tenaga kesehatan yang merangkap ketua PKK di Desa Sarimakmur, Kebumen menyatakan bahwa:

Adanya integrasi memudahkan perencanaan jika ada dana dari atas karena sudah ada perencanaan dari bawah berupa RPJMDes, tinggal mengambil saja kegiatan berdasarkan prioritas (Wawancara, Perempuan, 40, Ketua PKK Desa Sarimakmur, Kabupaten Kebumen, 13 Oktober 2012).

Integrasi perencanaan juga memungkinkan terjadinya pemilahan sumber dana yang lebih pasti. Di Desa Kenari, Barru dan Desa Purworupo, Kebumen misalnya, terdapat pembagian perencanaan sumber pembiayaan berdasarkan besarnya anggaran yang direncanakan, yaitu untuk kegiatan dengan anggaran kecil didanai ADD, untuk anggaran sedang didanai PNPM, dan untuk anggaran besar dibiayai oleh pemerintah pusat atau APBN. Pemilahan sumber dana juga dilakukan berdasarkan jenis kegiatan, misalnya untuk pembangunan fasilitas didanai oleh program tertentu sedangkan untuk penyediaan layanan di fasilitas yang sama didanai oleh program lainnya. Adanya integrasi berupa pemilahan sumber dana untuk kegiatan yang saling terkait ini mengefektifkan pemanfaatan program. Seperti di desa studi di Kebumen, terdapat integrasi yang memilah dana dari beberapa program untuk mendukung kegiatan kesehatan, yaitu untuk pembangunan posyandu, penyediaan alat peraga edukatif, penyediaan vitamin gratis, pemberian makanan tambahan, dan penyediaan tenaga kesehatan. Dengan demikian, integrasi mendorong program saling melengkapi sehingga meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan kepada masyarakat, yang pada gilirannya mendorong masyarakat penerima manfaat untuk aktif berpartisipasi.

Integrasi program pembangunan juga memungkinkan pelaksanaan program tidak tumpang tindih sasaran, baik sasaran lokasi maupun sasaran masyarakat penerima manfaat. Hal tersebut juga menyebabkan program bisa lebih merata. Seperti yang disampaikan peserta FGD di Desa Sukasari, Luwu Timur:

PNPM dan Dana Stimulan sudah berkoordinasi terutama dalam penerima manfaat, demikian juga dengan PPIP. Jadi apa yang sudah dikerjakan oleh PNPM tidak dikerjakan lagi oleh PPIP...Kelebihannya karena tidak akan terjadi penerima manfaat ganda, karena data dari SPP (PNPM) itu juga dipakai oleh pengelola di Dana Stimulan. (FGD stakeholder, Desa Sukasari, Kabupaten Luwu Timur, 15 Oktober 2012)

Masuknya program baru yang bersinergi dengan program reguler juga dapat memberi pengaruh positif bagi pelaksanaan program pembangunan di desa. Beberapa program pemberdayaan seperti PNPM-MP telah menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas dana. Hal tersebut kemudian cenderung diterapkan dalam program reguler, baik karena kesadaran pengelola program maupun karena adanya tuntutan masyarakat yang menjadi lebih sadar akan kegiatan pembangunan di desanya. Prinsip program pemberdayaan yang melibatkan masyarakat juga cenderung diadopsi oleh perencanaan reguler sehingga dapat memperkuat perencanaan pembangunan di desa secara keseluruhan.

Dengan adanya integrasi dalam perencanaan, pembiayaan, dan sasaran, pelaksanaan program pembangunan di desa menjadi lebih terkoordinasi dan efektif serta dapat saling mengisi. Sinergi antar program merupakan potensi untuk menciptakan keterpaduan model penanggulangan kemiskinan sehingga dapat mendukung efektivitas upaya penanggulangan kemiskinan.

Pelaksanaan integrasi juga memberi peluang dan manfaat bagi perempuan dan kelompok miskin. Melalui integrasi perencanaan yang dibangun melalui pembuatan RPJMDes yang menerapkan konsep partisipasi masyarakat, partisipasi perempuan dan kelompok miskin dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan mengalami peningkatan. Sesuai dengan uraian pada bagian manfaat proliferasi bagi perempuan dan kelompok miskin, partisipasi kedua kelompok ini dalam pelaksanaan pembangunan pasca integrasi di desa studi berbeda antar provinsi. Hal ini tentu saja berpengaruh terhadap besarnya peluang dan manfaat integrasi yang diperoleh kelompok ini di masing-masing provinsi studi. Di Jawa Tengah, baik perempuan maupun kelompok miskin mempunyai partisipasi yang cukup tinggi dan cenderung meningkat dalam semua tahapan kegiatan program. Di NTB perempuan lebih diprioritaskan sebagai penerima manfaat, sedangkan di Sulawesi Selatan kelompok miskin meningkat partisipasinya dalam perencanaan.

4.3.2 Tantangan

Konsep integrasi telah didengungkan pemerintah dan beberapa kalangan sejak beberapa tahun lalu. Bahkan Pemerintah Pusat sudah menyediakan payung hukum sejak 2010 yang kemudian diikuti oleh pembuatan peraturan/keputusan beberapa pemerintah daerah atau pimpinannya. Namun demikian, pemahaman akan konsep integrasi dari para pelaku pembangunan dan para pemangku kepentingan di semua tingkat pemerintahan masih bervariasi dan kebanyakan masih lemah. Di wilayah studi, konsep integrasi belum dipahami sepenuhnya oleh para informan. Di wilayah yang integrasinya kurang baik, terutama para pemangku kepentingan di tingkat kecamatan dan desa, sering mengartikan integrasi secara sederhana, yaitu sebagai penggabungan beberapa program. Di desa dengan integrasi baik sekalipun, konsep integrasi cenderung hanya diketahui oleh para aparat dan tokoh desa, sementara masyarakat, banyak yang tidak mengetahuinya, meskipun dalam proses wawancara dan FGD sudah diusahakan mencari padanan konsep berdasarkan pemahaman lokal. Kondisi tersebut merupakan tantangan bagi pengembangan penerapan integrasi program pembangunan yang masih membutuhkan sosialisasi lebih luas dan efektif.

Untuk mendukung penerapan integrasi yang meluas, sosialisasi tentang konsep integrasi perlu dibarengi dengan kegiatan fasilitasi supaya masyarakat dan para pemangku kepentingan juga dapat memahami praktik integrasi. Di sebagian wilayah studi yang integrasinya baik, upaya fasilitasi ini sudah dilakukan oleh pemerintah daerah dan atau masyarakat sipil. Namun demikian di wilayah studi yang kurang baik, kegiatan ini masih sangat terbatas bahkan masih dirasakan sebagai beban oleh instansi yang terlibat.

Rendahnya SDM di tingkat desa juga merupakan tantangan tersendiri dalam pelaksanaan integrasi. Di sebagian besar desa studi tingkat pendidikan dan kapasitas SDM masih sangat terbatas. Rendahnya SDM menyebabkan adanya kecenderungan rangkap jabatan dari para pengelola program yang diikuti dengan rendahnya regenerasi. Hal tersebut dapat membuat ketergantungan yang tinggi hanya pada orang-orang tertentu saja sehingga menimbulkan risiko bagi keberlanjutan pelaksanaan integrasi dan pelaksanaan program itu sendiri. Oleh karena itu diperlukan upaya maksimal dalam sosialisasi dan fasilitasi integrasi, baik tentang konsep maupun praktik, dan upaya peningkatan kapasitas masyarakat yang disertai dengan pemberian pemahaman terhadap semua pihak tentang perlunya regenerasi.

Namun demikian, upaya tersebut juga menghadapi tantangan dari sisi lembaga fasilitasi. Pada SKPD tingkat kabupaten, tingkat mutasi personalnya cukup tinggi dan biasanya tanpa dibarengi dengan transfer ilmu yang memadai antara yang digantikan dan yang menggantikan. Kondisi ini dapat menghambat proses sosialisasi dan fasilitasi karena mungkin saja orang yang diharapkan dapat memberi bimbingan tentang integrasi merupakan orang baru yang kurang menguasai tupoksinya.

Saat ini, integrasi yang sudah banyak dilakukan di desa studi adalah integrasi antara program pemberdayaan dan program reguler, serta dalam skala terbatas integrasi antar program pemberdayaan. Praktik integrasi ini masih terkendala dengan adanya ego sektoral dan kelembagaan. Masing-masing program mempunyai mekanisme dan aturan yang berbeda sehingga sulit untuk disinergikan. Di sisi lain, masyarakat dan pemerintah desa juga cenderung tidak mau kehilangan kesempatan untuk mendapatkan program pembangunan sehingga tawaran program yang berbeda dengan RPJMDes pun tetap tidak mereka tolak.

Ego sektoral dan kelembagaan juga menghambat terlaksananya integrasi vertikal. Padahal, upaya integrasi horisontal di tingkat desa yang tidak didukung dengan integrasi vertikal dapat membuat masyarakat apatis terhadap perencanaan partisipatif karena aspirasi mereka hanya mentok sampai tingkat tertentu dan tidak berwujud dalam pelaksanaan program pembangunan di desanya.

Selain itu, integrasi juga mendapat tantangan dari berbagai program pemerintah yang datang tiba-tiba. Biasanya ini lebih sering terjadi pada masa pertengahan hingga akhir tahun anggaran. Kondisi seperti ini sebetulnya sudah sangat lazim, di mana serapan anggaran pemerintah biasanya menumpuk di periode akhir tahun anggaran. Kondisi seperti ini terus berlangsung hingga saat ini (Kementerian Keuangan RI, 2013). Ada program-program tertentu yang secara tiba-tiba saja ditawarkan, atau bahkan dipaksakan kepada pemerintah daerah sebagaimana diakui oleh pemerintah kabupaten Barru, Lombok Tengah dan Blora. Program-program ini seperti ini kemudian merusak perencanaan dan ritme pembangunan di daerah, termasuk desa.

Tantangan selanjutnya adalah integrasi yang sudah dilakukan saat ini juga cenderung terbatas pada komponen perencanaan. Untuk itu merupakan suatu tantangan untuk mengembangkan integrasi pada tahap pelaksanaan dan bahkan pada tahap pemantauan agar pelaksanaan pembangunan menjadi lebih efektif dan efisien.

Adanya integrasi yang mendorong partisipasi masyarakat khususnya dalam perencanaan pembangunan telah menyebabkan lebih banyak dan beragamnya aspirasi dan usulan yang disampaikan masyarakat. Hal tersebut menjadi tantangan untuk dapat membuat scoring yang tepat dalam melakukan perencanaan pembangunan agar usulan yang terpilih benar-benar merupakan yang dibutuhkan dan hasilnya dapat dimanfaatkan oleh seluruh lapisan masyarakat dengan tidak mengabaikan sasaran utama program. Setidaknya, usulan yang masuk dapat ditampung dan dijadikan keranjang usulan yang dapat ditinjau kembali setiap ada dana pembangunan.

4.4 Integrasi dan Peningkatan Kapasitas Masyarakat dalam Pengelolaan Program

Sebagaimana disampaikan pada bagian Peluang dan Manfaat Integrasi, integrasi telah menyebabkan berkurangnya jumlah pertemuan perencanaan program. Di sisi lain, integrasi yang dimulai dengan penyusunan RPJMDes juga telah mendorong partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa. Di samping itu, usulan masyarakat yang tertuang dalam RPJMDes menjadi mempunyai peluang yang lebih besar untuk direalisasikan sesuai dengan prioritas yang telah ditentukan, apalagi dengan adanya dukungan banyaknya program yang masuk ke desa. Kondisi ini telah menggairahkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam setiap pertemuan perencanaan. Pemikiran bahwa berkurangnya pertemuan perencanaan akan berdampak pada penurunan partisipasi masyarakat ternyata tidak terbukti. Sebelumnya, karena pertemuan terlalu banyak dan hasilnya belum tentu diikuti dengan realisasi, yang hadir dalam pertemuan cenderung hanya elit desa sedangkan masyarakat hanya mengikuti satu atau dua pertemuan saja. Setelah integrasi, jumlah masyarakat yang hadir pada setiap pertemuan, baik di tingkat RT/RW/dusun maupun desa, menjadi lebih banyak dan beragam.

Namun, bertambahnya peserta pertemuan itu tidak berarti bahwa integrasi telah sukses mendorong orang-orang yang sebelumnya tidak pernah menghadiri pertemuan untuk mau menghadiri pertemuan-pertemuan terkait perencanaan pembangunan di desa. Dari berbagai informasi lapangan dapat disimpulkan bahwa yang terjadi adalah sebelum adanya integrasi terdapat banyak pertemuan dari tingkat RT hingga desa. Sebagian besar warga desa hanya menghadiri satu atau dua pertemuan perencanaan saja. Beberapa warga yang dianggap “aktivis” menghadiri lebih banyak tahap-tahap pertemuan dalam satu program dan lebih beragam pertemuan (pertemuan dalam berbagai program yang berbeda). Setelah integrasi, pertemuan perencanaan berbagai program disatukan ke dalam perencanaan reguler, sehingga warga yang sebelumnya menghadiri berbagai pertemuan yang berbeda, dan pada tahapan yang berbeda, sekarang hanya menghadiri satu pertemuan perencanaan saja, yaitu musrenbang, mulai dari tingkat RT/RW/Dusun dan kemudian di level desa. Jadi, dampak integrasi sebetulnya lebih besar pada mengonsolidasikan partisipasi warga dalam musrenbang.

Integrasi juga dianggap berpengaruh terhadap peningkatan kemampuan warga untuk menyampaikan aspirasi mereka dalam musrenbang. Namun hal ini lebih banyak terjadi di daerah-daerah yang telah menerapkan integrasi penuh antara perencanaan temporer program dengan perencanaan reguler desa melalui musrenbang, seperti terjadi di Kebumen, Lombok Tengah dan Barru. Hal ini bisa dipahami, karena di daerah dimana hanya ada satu perencanaan, proses musrenbang difasilitasi oleh fasilitator program, terutama PNPM, dan di Kabupaten Barru difasilitasi oleh fasilitator khusus Musrebang yang sudah mendapatkan pelatihan PRA. Pendampingan, dorongan, dan teknik fasilitasi dari para fasilitator inilah yang

kemudian membuat proses musrenbang menjadi lebih hidup dan lebih partisipatif, dan lebih banyak peserta yang berbicara dibandingkan dengan model musrenbang sebelum integrasi. Selain itu, di daerah seperti Kebumen dan Lombok Tengah, peran LSM seperti Formasi dan Konsorsium LSM juga sangat berpengaruh dalam mendorong tingkat partisipasi dan kualitas pelaksanaan musrenbang. Di kedua daerah ini, selain mendapatkan pendampingan dari fasilitator seperti dijelaskan di atas juga mendapatkan pendampingan dari Formasi dan Konsorsium LSM.

Karena peran serta fasilitator dan LSM di atas, tampaknya pemahaman masyarakat juga meningkat mengenai pentingnya perencanaan. Masyarakat diadvokasi agar mengemukakan tidak hanya keinginan tapi juga kebutuhan mereka. Untuk penguatan kualitas musrenbang seperti ini misalnya gabungan LSM di Kebumen bersama dengan PLAN membuat buku panduan pelaksanaan musrenbang yang memberikan perhatian pada kelompok miskin dan anak. Sementara di Barru, peran fasilitator musrenbang juga sangat besar dalam memperkuat pemahaman masyarakat tentang pentingnya perencanaan yang baik, yaitu perencanaan yang didasarkan pada persoalan utama untuk mencari solusi yang berujung pada usulan program konkrit, yang bukan sekadar *whislist*. Dengan adanya pendampingan dari berbagai pihak di atas, tidak mengherankan jika ada klaim bahwa saat ini masyarakat sudah lebih mampu membuat prioritas masalah dan pemecahannya yang kemudian menjadi usulan program pembangunan.

Bagi masyarakat yang terlibat sebagai pengelola program di tingkat desa, integrasi telah meningkatkan kemampuan berkoordinasi antar pengelola program. Mereka berkoordinasi untuk memastikan bahwa antara program yang satu dengan yang lain tidak terjadi tumpang tindih sasaran, baik lokasi maupun penerima manfaat. Dengan lebih terhindarnya tumpang tindih sasaran pelaksanaan program pembangunan menjadi lebih efektif.

Integrasi juga telah mendorong pengelola program untuk lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Karena integrasi telah mendorong perencanaan kegiatan dan pemilahan sumber dana, para pengelola program juga menjadi terdorong untuk menyesuaikannya agar masyarakat mendapat pelayanan yang lebih menyeluruh. Sebagai contoh, dalam merencanakan pembangunan posyandu, para pengelola program tidak hanya berhenti sampai pembangunan selesai dilakukan, namun sekaligus merencanakan tentang kegiatan lanjutannya, seperti penyediaan layanan pemeriksaan kesehatan, alat peraga edukatif, vitamin, dan makanan tambahan untuk balita dan ibu hamil.

V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, berikut ini beberapa kesimpulan yang bisa diambil.

5.1.1 Manfaat Proliferasi Program Pemberdayaan

- a) Pada umumnya semakin banyak program pemberdayaan dianggap semakin baik oleh masyarakat. Hal itu karena banyak manfaat yang mereka peroleh, seperti keleluasaan memenuhi kebutuhan utama desa, peningkatan ketersediaan fasilitas dan kualitas pelayanan, peningkatan akses dan pendapatan, pemerataan, serta peningkatan akses modal dan peluang usaha.. Di sisi lain, banyaknya program juga dianggap memberi beban kepada masyarakat, antara lain terkait banyaknya proses pertemuan yang harus diikuti warga, serta adanya kontribusi berupa uang, barang (tanah), dan tenaga yang harus disediakan warga. Namun ada juga sebagian warga yang tidak menganggapnya sebagai beban, terutama mereka yang berpendapat bahwa berbagai beban itu tidak selalu ditanggung oleh warga yang sama; misalnya, satu warga mungkin hanya menghadiri satu atau dua pertemuan dari sekian banyak pertemuan yang diadakan oleh program. Anggapan yang sama juga ditemui terkait kontribusi uang maupun tanah. Menariknya, ketika *output* dari kegiatan pemberdayaan yang berjalan di desa sudah muncul, semua warga mengakui bahwa beban dan kerugian yang sebelumnya pernah mereka rasakan (baik masyarakat dan pelaksana) tidak lagi setimpal dengan manfaat yang mereka peroleh. Ini mengindikasikan bahwa *output* kegiatan pembangunan itu betul-betul sesuatu yang dibutuhkan banyak orang.
- b) Proliferasi dianggap oleh masyarakat maupun pelaksana program (fasilitator dan TPK desa) telah meningkatkan kemampuan masyarakat dalam pengelolaan program. Namun tidak ada *grand design* dari berbagai program itu untuk secara sistematis dan sinergis/kolaboratif meningkatkan kemampuan warga dalam pengelolaan program. Artinya peningkatan kemampuan itu terjadi karena keterlibatan warga dalam proses masing-masing program, baik sebagai pengelola maupun hanya sebagai partisipan biasa dalam pelaksanaan program. Program-program yang menggunakan pendekatan pemberdayaan pada umumnya memiliki mekanisme untuk memastikan bahwa perempuan dan kelompok marginal mendapatkan manfaat dari program. Meskipun ada kasus-kasus di mana perempuan dan kelompok marginal tidak diafirmasi secara formal dalam program, baik untuk mendapatkan manfaat program maupun untuk menduduki posisi pengelola, namun ada kecenderungan peningkatan partisipasi dan pemanfaatan program oleh perempuan dan kelompok marginal. Hal ini antara lain disebabkan oleh pengaruh PNPM-MP yang kehadirannya sangat massif di daerah, dan dalam program ini, perempuan dan kelompok miskin/rentan diafirmasi secara formal.
- c) Pada umumnya peran elite (aparatur desa dan tokoh masyarakat) di lokasi penelitian masih dominan. Namun dominasi itu tidak sampai “membajak” proses pengambilan keputusan kecuali di sedikit lokasi penelitian seperti terjadi di satu desa di Kab Barru, dan satu desa di Kab Luwu Timur. Pada beberapa kasus ini, elit bisa membajak proses pengambilan keputusan karena lemahnya kepemimpinan desa dan/atau rendahnya partisipasi masyarakat.

5.1.2 Upaya Integrasi dan Hasilnya

- a) Desa-desanya yang menerima program PNPM Perdesaan pada umumnya telah mengintegrasikan sebagian proses pelaksanaan program PNPM Perdesaan, terutama proses perencanaan, dengan proses pembangunan regular di desa. Sementara satu desa yang tidak menerima PNPM MP, tapi menerima PNPM PISEW di Lombok Timur bahkan tidak memiliki RPJMDes yang merupakan basis bagi integrasi.
- b) Integrasi antarprogram pemberdayaan belum dilakukan secara sistematis, kecuali untuk dua program di Kab. Barru, yaitu antara program ADD dengan Program Prima Kesehatan yang sama-sama didainai oleh APBD Kab Barru, dalam pengembangan sarana dan layanan kesehatan.
- c) Di tingkat desa ada upaya-upaya sporadis untuk mensinergikan antar-program yang memiliki sasaran dan pemanfaat yang sama.
- d) Pola umum integrasi program pemberdayaan di lokasi studi adalah dengan melaksanakan hanya satu perencanaan pembangunan untuk satu desa. Melalui model ini, program-program pemberdayaan tidak lagi membuat perencanaan pembangunan sendiri di desa, melainkan mengikuti perencanaan yang sudah dilakukan oleh masyarakat dalam musrenbang. Namun dalam praktiknya kebijakan satu desa satu perencanaan ini dilaksanakan secara beragam. Ada desa yang betul-betul hanya melaksanakan sekali perencanaan desa melalui musrenbang, tapi ada juga desa yang masih melakukan perencanaan selain musrenbang untuk kegiatan program, seperti terjadi di Blora. Hal ini karena di Blora integrasi baru dilaksanakan ditingkat MAD yang diintegrasikan dengan musrenbang kecamatan. Oleh karena itu, di tingkat dusun dan desa masih berlangsung perencanaan masing-masing program regular (musrenbangdes) dan temporer (program pemberdayaan).
- e) Upaya integrasi perencanaan ini berjalan cukup baik. Ini terlihat dari 17 desa yang memiliki RPJMDes, lebih dari separuhnya konsisten merujuk kepada RPJMDes.
- f) Kecuali di Kab. Kebumen, integrasi dengan cara merujuk kepada RPJMDes itu tidak dilakukan secara seksama dan di sebagian daerah cenderung hanya sebagai formalitas, karena desa-desa selain di Kebumen melakukan berbagai perubahan pada RPJMDes agar program yang masuk itu tetap “kelihatan” merujuk kepada RPJMDes.
- g) Di antara yang paling sulit diintegrasikan adalah program/kegiatan dari pemerintah pusat yang datang secara tidak terencana.
- h) Tidak ada inisiatif di tingkat kabupaten yang mendorong aktor di tingkat desa untuk melakukan sinergi dalam pembentukan organisasi/lembaga pelaksana program di tingkat desa. Ketiadaan inisiatif ini disebabkan karena tidak ada kesadaran tentang pentingnya upaya-upaya tersebut.
- i) Di tingkat desa, terdapat inisiatif untuk menyepakati tidak adanya rangkap jabatan dalam kepengurusan lembaga pelaksana program. Inisiatif ini ditujukan selain untuk mendistribusikan SDM yang ada, juga untuk mengurangi dominasi individu tertentu dalam pengelolaan program. Inisiatif ini hanya berhasil di daerah yang memiliki SDM memadai. Sementara di desa lain yang miskin dan tidak memiliki SDM, pengelola program cenderung yang itu-itu saja.

- j) Ada inisiatif di satu desa di Kabupaten Barru, dari pelaksana program untuk bekoordinasi dengan semua program pemberdayaan yang ada di desa. Namun usaha itu gagal, karena pelaksana program lain tidak merespons. Alasannya karena masing-masing program telah memiliki mekanismenya masing-masing.
- k) Kabupaten-kabupaten yang dikategorikan baik dalam integrasi (Kebumen, Lombok Tengah, Barru, Luwu Timur) memiliki inisiatif berupa program atau kebijakan untuk memastikan bahwa sebagian besar perencanaan pembangunan partisipatif masyarakat desa bisa diadopsi dalam rencana kerja pemerintah kabupaten.

5.1.3 Faktor yang Mempengaruhi Integrasi

a) Faktor internal program

- (1) Desain program itu sendiri (hanya PNPM Perdesaan) yang memang mengharuskan terintegrasi dengan perencanaan desa, dan adanya kesamaan tujuan dan sasaran dari program-program yang masuk ke desa.
- (2) Keberadaan Petunjuk Teknis Operasional program. Selama ini PTO tersebut masih berbeda-beda sehingga membuat pelaksana program di tingkat bawah takut melakukan inovasi-inovasi ke arah integrasi. Meskipun pedoman umum PNPM sudah mengarahkan agar dilaksanakan integrasi, namun PTO program belum disesuaikan. Isu ini juga berhubungan dengan komitmen masing-masing program terhadap integrasi.
- (3) Adanya sosialisasi dari program pendorong integrasi seperti PNPM-MP atau dari pemerintah seperti Depdagri, untuk memberikan penjelasan apa itu integrasi dan bagaimana teknisnya dilaksanakan agar tidak disalahpahami sebagai usaha menyatukan program yang dianggap tidak bisa oleh banyak pihak. Melihat pemahaman ini tidak hanya dangkal di desa, tapi juga di tingkat lebih tinggi, maka sosialisasi itu perlu dilakukan mulai dari tingkat pusat hingga desa. Pelaksananya adalah penanggung jawab program PNPM dari pusat hingga desa, serta bagian yang relevan (PMD) di Kemdagri.

b) Faktor eksternal

- (1) Keberadaan regulasi, institusi/forum yang mendorong dan memfasilitasi integrasi atau kolaborasi antar program seperti Perda terkait perencanaan pembangunan partisipatoris dan perda percepatan penanggulangan kemiskinan; adanya forum Konferensi Dinas Kepala Desa (forum antar-kepala desa), Tim Koordinasi Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Desa (TKP2KDes), dan sebagainya.
- (2) Adanya berbagai usaha untuk meningkatkan kualitas RPJMDes yang dilakukan melalui pendamping proses Musrenbang dan penyusunan RPJMDes yang dilakukan pemerintah maupun LSM seperti terjadi di Kebumen dan Lombok Tengah, atau menunjuk dan memberikan pelatihan bagi fasilitator Musrenbang desa seperti yang terjadi di Kab Barru. Peningkatan kualitas RPJMDes ini, dari sekadar daftar keinginan (*wishlist*) menjadi daftar rencana penanggulangan masalah utama desa, membuat program yang masuk lebih bisa merujuknya karena RPJMDes mencerminkan permasalahan utama desa.
- (3) Adanya figur pemimpin di kabupaten (Bupati) dan di desa (Kepala Desa) yang memiliki pemahaman dan komitmen terhadap integrasi sehingga bisa mengkoordinasikan berbagai program yang masuk ke desanya dengan baik. Selain itu, pemimpin pada level ke dua di tingkat kabupaten juga berperan sangat besar, seperti

kepala-kepala dinas/badan, terutama BPMD dan Bappeda, seperti ditemukan di Kebumen, Lombok Tengah, Barru dan Luwu Timur.

- (4) Adanya kelompok masyarakat sipil (LSM dan tokoh masyarakat di desa yang memiliki pemahaman dan komitmen terhadap peningkatan efektifitas perencanaan pembangunan desa dan pelaksanaan program-program pemberdayaan. Ini ditemukan di Kebumen dan Lombok Tengah dan di Barru, serta di desa-desa kategori bagus di Blora, Lombok Timur, Luwu Timur dan Barru.
- (5) Komitmen pemerintah, baik pusat maupun daerah. Ada kecenderungan setiap kementerian/lembaga ingin menonjolkan programnya masing-masing. Integrasi dianggap akan mengaburkan eksistensi program dan lembaganya. Pemahaman yang keliru ini muncul karena tidak ada usaha mensosialisasikan format integrasi yang diusung selama ini.

5.2 Rekomendasi

Kesimpulan di atas memperlihatkan bahwa proliferasi program pemberdayaan telah memberikan banyak manfaat. Namun integrasi membuat manfaat proliferasi itu lebih intensif lagi. Karena itu, kebijakan ke arah pengintegrasian program-program pemberdayaan tersebut perlu terus didorong. Ada beberapa hal yang perlu dilakukan agar integrasi bisa semakin kuat.

- a) **Untuk integrasi horizontal, yaitu integrasi antara perencanaan adhoc dengan reguler, diperlukan peningkatan kualitas pelaksanaan musrenbangdes dalam rangka peningkatan kualitas RPJMDes sebagai rujukan utama rancangan pembangunan desa.** Upaya perbaikan itu bisa dilakukan melalui fasilitasi yang baik oleh tenaga fasilitator yang profesional dan berpengalaman. Yang dimaksud dengan proses musrenbangdes yang berkualitas adalah musyawarah yang mengedepankan prinsip partisipatif dan kesetaraan dalam arti dihadiri oleh semua unsur warga masyarakat yang secara aktif menyampaikan pendapat dan aspirasinya tanpa didominasi oleh individu atau kelompok tertentu. Perencanaan alternatif yang diinisiasi oleh berbagai program pemberdayaan selama ini pada dasarnya adalah respon terhadap perencanaan pembangunan desa yang selama ini tidak berkualitas. Ia tidak berkualitas bukan hanya karena secara substansi tidak mencerminkan kebutuhan utama desa, tapi juga karena prosesnya didominasi oleh segelintir orang. Oleh karena itu, walaupun apa yang dicantumkan dalam dokumen perencanaan desa memang penting tapi sifatnya sangat subjektif si penyusun. Dalam rangka peningkatan kualitas proses musrenbang itu perlu didorong kebijakan afirmatif bagi partisipasi kelompok miskin dan rentan. Kedua kelompok ini mengalami berbagai hambatan (sosial, budaya, psikologis, dll.) untuk berpartisipasi dalam Musrenbang, dan walaupun mereka hadir mereka menghadapi kendala yang sama untuk menyampaikan aspirasi mereka. Oleh karena itu, di antara fungsi fasilitasi adalah mendorong dengan cara apapun yang mungkin agar setiap kelompok masyarakat bisa menyuarakan aspirasinya.

Sementara yang dimaksud dengan RPJMDes yang berkualitas adalah selain memenuhi persyaratan administrasi yang telah ditetapkan pemerintah, secara substansi RPJMDes harus betul-betul mencerminkan kebutuhan utama masyarakat desa, dan bukan sekadar keinginan. Kebutuhan utama hanya bisa tergalikan bila permasalahan utama desa bisa dirumuskan dengan jelas. Oleh sebab itu, selain memuat kebutuhan utama desa, RPJMDes haruslah memperlihatkan apa permasalahan utama desa tersebut, serta apa tolak ukur/indikator bagi keberhasilan mengatasinya. Belajar dari praktik yang sudah ada seperti di Kebumen, Barru dan Lombok Tengah, peningkatan kualitas ini tidak bisa hanya

dilakukan melalui proses formal oleh aparat pemerintah (kabupaten dan kecamatan) tapi juga sangat perlu melibatkan pihak non pemerintah yang memiliki perhatian terhadap pembangunan desa seperti LSM, fasilitator program dan lain sebagainya.

- (1) **Kementerian Dalam Negeri perlu memperkuat aturan tentang Musrenbang dan penyusunan RPJMDes agar lebih mengikat dalam bentuk penghargaan dan sanksi yang jelas sehingga semua program pembangunan yang masuk ke desa merujuk kepada RPJMDes.** Aturan ini bisa memperkuat posisi RPJMDes sebagai satu-satunya acuan perencanaan pembangunan desa. Selama ini, karena tidak ada sanksi yang jelas, program-program “siluman” yang datang secara mendadak biasanya di akhir tahun bisa leluasa merusak perencanaan yang sudah dilakukan masyarakat desa. Karena pihak-pihak yang terlibat dalam pembangunan desa merentang mulai dari kabupaten hingga pusat, maka peraturan harusnya dirumuskan di tingkat pusat.
 - (2) **Mengintesifkan dan memperluas sosialisasi integrasi program kepada pihak-pihak yang relevan, mulai dari tingkat pusat hingga tingkat desa.** Seperti terlihat di atas, bahwa pemahaman yang kurang tentang integrasi beserta manfaatnya merupakan salah satu faktor yang menghambat jalannya integrasi. Oleh karena itu sosialisasi sangat diperlukan. Sosialisasi ini di tingkat pusat bisa dilaksanakan oleh TNP2K sebagai tim yang secara khusus didesain untuk mengoordinasikan, antara lain, program pemberdayaan, dan TKPKD di daerah. Selain itu berbagai kementerian yang menangani sebagian besar program pemberdayaan dari pusat, yaitu kemendagri dan Kementerian PU, seharusnya juga ikut bertanggungjawab untuk mensosialisasikan integrasi ke jajaran programnya dari pusat hingga daerah.
- b) **Walaupun kenyataan di lapangan memperlihatkan bahwa masyarakat mampu mengoordinasikan berbagai kegiatan dari beragam program di tingkat desa, akan jauh lebih efektif jika ada konsolidasi sistem program pemberdayaan masyarakat sehingga ada satu sistem yang sama untuk penganggaran, pelaporan, dan akuntabilitas.** Dengan demikian masyarakat dapat mengatur pelaksanaan kegiatan dengan lebih baik dan tidak lagi diperlukan laporan, rekening, rapat penggalian gagasan/perangkingan yang berbeda untuk setiap program pemberdayaan yang masuk ke desa.
- c) **Untuk integrasi vertikal, yaitu integrasi antara perencanaan teknokratis kabupaten/SKPD dengan perencanaan partisipatif desa,**
- (1) Kabupaten memfasilitasi perencanaan desa sehingga bisa menjawab baik kebutuhan kabupaten maupun desa. Namun hal ini hanya bisa dilakukan bila bisa dipastikan prosesnya benar-benar partisipatif dan bukan merupakan upaya untuk "menyesuaikan" perencanaan desa dengan keinginan kabupaten. Untuk itu, pihak SKPD bisa turun ke desa untuk menjelaskan rencana strategi/Renstra (dan **bukan rencana kerja/Renja SKPD**) Dalam hal ini keterlibatan CSOs/NGOs menjadi sangat penting untuk memastikan kualitas proses partisipatif tersebut.
 - (2) Untuk kebutuhan darurat/mendesak yang belum terakomodasi dalam RPJMDes/RKPDDes, pemerintah pusat/propinsi/kabupaten membuka kemungkinan adanya *block grant* yang bisa dipakai masyarakat secara open menu. Namun sangat penting untuk memastikan adanya proses akuntabilitas yang jelas sehingga pertanggungjawaban dana dan kegiatan dapat benar-benar transparan.

DAFTAR ACUAN

- Alatas, Vivi (2000) *Analyzing Indonesia's Poverty Profile*. Tesis doktoral yang tidak dipublikasikan, Princeton University.
- Dasgupta, Aniruddha dan Victoria A. Beard (2007) 'Community-Driven Development, Collective Action and Elite Capture in Indonesia.' *Development and Change*, 38 (2): 229–249
- LP3ES, 2007, *Baseline Survey Kualitatif Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri*, tidak diterbitkan
- MICRA, 2007, *Laporan Kajian Cepat Terhadap Government Community Development Operations: Microfinance and Microcredit Projects*, di download dari: <http://www.pnppm-perdesaan.or.id/downloads/Evaluasikeuangan&kreditmikroCDD.pdf>
- Luttrell, Cecilia, Sitna Quiroz, Claire Scrutton, and Kate Bird (2009) 'Understanding and Operationalising Empowerment.' Kertas Kerja No. 308. Overseas Development Institute. [dalam jaringan] <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5500.pdf>>
- Molyneaux, John dan Paul Gertler (1999) 'Evaluating Program Impact: A Case Study of Poverty Alleviation in Indonesia.' Tidak dipublikasikan.
- Narayan, Deepa (2002) *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. Washington DC.: The World Bank.
- Suryadharma, Daniel dan Chikako Yamauchi (2013) 'Missing Public Funds and Targeting Performance: Evidence from an Anti-Poverty Transfer Program in Indonesia.' *Journal of Development Economics* 103 (1): 62–76.
- Syukri, Muhammad, Sulton Mawardi, Akhmadi (2013) 'Studi Kualitatif Dampak PNPM-Perdesaan di Jawa Timur, Sumatra Barat, dan Sulawesi Tenggara.' Laporan Penelitian. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- Tim Koordinasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (2010) *Panduan Teknis Integrasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan*. Jakarta.
- Kementerian Keuangan RI (2013) *Buletin Kinerja* Edisi XV [dalam jaringan] <<http://www.depkeu.go.id/ind/others/Buletin/Buletin%20Kinerja%20Edisi%20XV%202013.pdf>> [15 Mei 2013]

Peraturan Perundang-Undangan

Instruksi Presiden No. 3 Tahun 2010

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa

LAMPIRAN

Lampiran 1. Gambaran umum Lokasi Penelitian

| Desa | Luas wilayah | Jumlah Penduduk | KK Miskin | 10% terbawah penduduk miskin (PPLS 2011) | Jarak ke Ibu Kota Kecamatan | Kondisi Infrastruktur Dasar | | |
|------------|--------------------------|-----------------------|------------------|--|-----------------------------|-----------------------------|--|---|
| | | | | | | Jalan desa | Pendidikan | Kesehatan |
| Sarimakmur | 52,4 Ha | 5.552 jiwa (1.487 KK) | - | 2030 (36%) | 5,32 km | 75% beton/cor | 2 TK/RA, 4 SD, 1 MTsN | 7 Posyandu, 1 bidan desa, 2 dukun bayi sdh dikursus |
| Purwo deso | | 1.854 Jiwa (| - | 289 (15%) | 3 km | 80% aspal | TK, SDN, MI, dan SMK | |
| Gayamulya | 828 Ha | 5.108 jiwa (1.358 KK) | - | 1381 (27%) | 0 km | 70% aspal | 1 TK, 5 SD, 1 SMP, 1 PAUD | 1 Puskesmas, 1 Pusling, 1 Klinik, 2 mantri, 2 dokter, 1 bidan, 8 Posyandu |
| Banyuono | | 2.850 jiwa (550 KK) | Pra KS = 110 KK | 701 (24%) | 14 km | 70% | Paud, SD | posyandu |
| Lalandu | 638 Ha | 3,105 Jiwa (1,115 KK) | Pra KS = 283 | 730 (23%) | 10 Km | 25% aspal | 3 PAUD, 4 SD, 1 MI, 1 SMP Satap, 1 Mts, 1 MA | Poskesdes = 1 Posyandu = 4 |
| Sukapura | 653,533 Ha. | 4.173 jiwa (1.119 KK) | Pra KS = 802 KK | 867 (21%) | 1,5 Km | 20 % aspal | SD,MTS, Aliyah, SMU (7 Total) | 1 Polindes, 9 Posyandu |
| Nusaindah | 547,79 Ha | 4.787 jiwa (1.693 KK) | 1500 KK (Jamkes) | 900 (19%) | 10 Km | 20 % aspal | 6 SD/MI, 1 MTS 1 SMA | 1 Polindes, 10 Posyandu |
| Daratan | 1,224 Ha | 8.773 Jiwa (2.591 KK) | Pra KS = 807 | 1599 (18%) | 500 m | 60% aspal | 2 TK, 6 SD, 1 SMP, 1 SMA | 1 Puskesmas, 10 Posyandu |
| Sukasari | 1025,400 Km ² | 2726 Jiwa (650 KK) | Pra KS = 288 | 246 (9%) | ± 2 km | 40% aspal | 2 TK, 3 SD, 2 SMP, 2 SMA | 1 Poskesdes |
| Barujaya | 505,66 Ha | 3.339 Jiwa | Pra KS = 585 | 285 (8%) | | 70% aspal | 1 TK, 1 SD | |

| Desa | Luas wilayah | Jumlah Penduduk | KK Miskin | 10% terbawah penduduk miskin (PPLS 2011) | Jarak ke Ibu Kota Kecamatan | Kondisi Infrastruktur Dasar | | |
|----------------|-----------------------|---------------------|-------------------|--|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------|------------------------------------|
| | | | | | | Jalan desa | Pendidikan | Kesehatan |
| Randu | 221 km ² | 2.525 Jiwa (630) | Pra KS = 132 | 209 (8%) | 2 km | | 2 SD, 1 SMA | 1 Pustu 1 Klinik PT Inco |
| Panaipanai | 231 km ² | 3.762 jiwa (751KK) | Pra KS= 201 | 680 (18%) | 60 km | 30% | 5 TK, 4 SD, 1 SLTP, 1 SLTA | 1 Poskesdes 1 Pustu |
| Kenari | 47,35 Km ² | 2.648 Jiwa (675 KK) | na | 215 (8%) | 5 km | 70% aspal | 1 SD | 1 Puskesmas, 4 posyandu |
| Galunggung | 28,52 Km ² | 2297 Jiwa (458) | na | 240 (10%) | 13 Km | 50% | 2 SD, 1 SMP | 1 Puskesmas |
| Sambit | | 1.491 jiwa (502 KK) | na | 373 (25%) | 3 km | 30% | Paud, SD | Posyandu |
| Bandungan | 271,5 Ha | 2.183 jiwa (511 KK) | Pra KS = 223 KK) | 567 (26%) | 11 km | 65% aspal | 2 TK, 1 MI, 1 SD, 1 SLTP | 1 Polindes |
| Lombokjaya (+) | 144 Km ² | 4241 Jiwa (1501 KK) | Pra KS = 359 KK | 1082(25%) | 4 km | 60% aspal | SD = 3 SLTP = 1 | 1 Pustu |
| Panjang (-) | 18,98 Km ² | 3900 jiwa 930 kk | 430 (data raskin) | 599 (15%) | 9 km | 40 % Aspal | SD = 1 MTS = 1 | 5 Posyandu, 2 Polindes, 1 Pustu |

Lampiran 2. Program Pemberdayaan Masyarakat dari Pemerintah Pusat

| Nama program | Penanggung jawab | Tahun | Sasaran | aktivitas |
|--|---------------------------------------|-----------------|--|--|
| PNPM-MP | Kementerian Dalam Negeri | 2007-sekarang | Masyarakat desa | Pengembangan infrastruktur dan perekonomian masyarakat desa |
| PNPM Generasi Sehat dan Cerdas (GSC) | Kementerian dalam Negeri | 2008 - sekarang | Masyarakat desa | Pengembangan infrastruktur kesehatan dan pendidikan di desa |
| PNPM Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW) | Kementerian Pekerjaan Umum | 2008 - sekarang | Organisasi Masyarakat Sipil | Pengembangan infrastruktur perekonomian di wilayah perdesaan |
| PNPM Kelautan dan Perikanan | Kementerian Kelautan dan Perikanan | 2011 | nelayan, pembudidaya ikan, pengolah/pemasar ikan, petambak garam rakyat dan masyarakat pesisir | Fasilitasi bantuan pengembangan usaha |
| PNPM Paska Krisis | Kementerian Dalam Negeri | 2010-2011 | Masyarakat desa yang terdampak krisis ekonomi | Pemulihan kondisi ekonomi dan penanggulangan kemiskinan antara lain melalui proyek padat karya |
| PNPM Pariwisata | Kementerian kemudayaan dan Pariwisata | 2011 | Masyarakat msikin melalui desa wisata | Bantuan keuangan |
| PNPM Peduli | Menko Kesra | 2011 | Organisasi pelaksana (organisasi hibah atau organisasi nasional dengan cabang-cabang lokal) | Pemberian hibah |
| PNPM Integrasi | Kementerian Dalam Negeri | 2010-sekarang | desa | Penyatuan perencanaan berbasis masyarakat ke dalam satu perencanaan partisipatif |
| Program Penyedia Air Minum dan sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) | Kementerian Pekerjaan Umum | 2008-sekarang | masyarakat | Penyediaan akses layanan air minum dan sanitasi masyarakat msikin di perdesaan |
| DPK sanitasi | | 2011 - sekarang | - | - |
| <i>Urban Sanitation dan Rural Infrastructure (USRI)</i> | Kementerian Pekerjaan Umum | 2011-2015 | desa | Perbaikan infrastruktur permukiman |
| Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan (PIIP) | Kementerian Pekerjaan Umum | 2006 - sekarang | desa | Perbaikan infrastruktur desa |

| Nama program | Penanggung jawab | Tahun | Sasaran | aktivitas |
|--|---------------------------|-----------------|---|--|
| Pendampingan Penyusunan RPJMDes 2010-2013 | Kementerian Dalam Negeri | 2010 | desa | pendampingan penyusunan RPJM Des dan review terhadap RPJMDes |
| Desa Siaga | Kementerian Kesehatan | 2006 - sekarang | desa | pelatihan bagi kader-kader Posyandu, Unit Kesehatan Sekolah (UKS), dan Tim Desa Siaga. |
| BSPS | Kemenpera | 2011-sekarang | Masyarakat berpenghasilan rendah | Bantuan stimulan |
| Peningkatan Sarpraskop | Kementerian Koperasi | 2012 | Koperasi yang telah berbadan hukum koperasi | Rehabilitasi/revitalisasi sarana prasarana melalui koperasi |
| P4K | Kementerian Pertanian-BRI | 1989 – 1998 | Masyarakat tani dan nelayan | Meningkatkan pendapatan masyarakat tani dan nelayan |
| Program Peningkatan Usaha Agribisnis Pedesaan (PUAP) | Kementerian Pertanian | 2008 - sekarang | Gabungan Kelompok Pertanian | Usaha agribisnis di pedesaan, pemberdayaan kelembagaan petani dan ekonomi desa, dan bantuan modal untuk petani |
| P2MBG | Kementerian Dalam Negeri | 2005-2013 | Kelompok perempuan | Penyaluran santunan untuk jompo, bantuan untuk organisasi perempuan, bantuan kegiatan PKK |
| Sekolah Lapang Pengelolaan Tanaman Terpadu (SLPTT) | Kementerian Pertanian | 2008-sekarang | Petani padi, jagung, kedelai | Peningkatan produktivitas melalui pengelolaan tanaman terpadu |
| Ruang belajar Masyarakat | Kementerian Dalam negeri | 2010-2011 | masyarakat | pemberian pinjaman modal kepada masyarakat untuk usaha terkait peternakan |
| Desa Mandiri pangan | Badan Ketahanan Pangan | 2006-sekarang | Desa dan masyarakat | pemberian pinjaman modal kepada masyarakat untuk usaha terkait peternakan |
| Program Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) | Badan Ketahanan Pangan | 2011-2012 | Penyuluh pertanian dan masyarakat | Pengembangan dan pendampingan percepatan penganekaragaman konsumsi pangan |
| Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera (UPPKS) | BKKBN | 2010-2012 | keluarga | Bantuan keuangan |
| Gernas Kakao | Kementerian Pertanian | 2010-2012 | Petani kakao | Peremajaan/rehabilitasi kebun kakao |

| Nama program | Penanggung jawab | Tahun | Sasaran | aktivitas |
|--|----------------------------|-----------------|--|--|
| Jaringan Irigasi Desa (JIDes) | Kementerian Pertanian | 2008-2012 | Petani | Rehabilitasi jaringan irigasi desa (JIDES)/jaringan irigasi tingkat usaha tani (JITUT) untuk mendukung program pertanian pada lahan usaha tani |
| Program Usaha Mina Perdesaan (PUMP-KUBE) | DKP | 2011-sekarang | nelayan | Bantuan modal |
| Sanimas | Kementerian Pekerjaan umum | 2006 - sekarang | Kawasan padat kumuh miskin | Pengelolaan air limbah |
| WISMP | Kementerian Dalam Negeri | 2005-2016 | petani | Penguatan posisi tawar petani, akses pasar dan keuangan |
| SAPA | Multi pihak | 2007-sekarang | Desa-desa di 15 kabupaten/kota di 9 propinsi | Memperkuat perencanaan dan penganggaran program berpihak kepada masyarakat miskin |

Lampiran 3.

Program Pemberdayaan Masyarakat dari Pemerintah Daerah

| Nama program | Penanggung jawab | Tahun | Sasaran | aktivitas |
|---|----------------------------------|-----------------|---|--|
| Tentara Manunggal Masuk Desa (TMMMD) | TNI dan Pemda | 2012 | Desa | Pengembangan infrastruktur |
| Ruang Belajar Masyarakat | Pemkab | 2010-2011 | masyarakat | pemberian pinjaman modal kepada masyarakat untuk usaha terkait peternakan |
| Program Pembangunan Perumahan Masyarakat Kurang Mampu (P2MKM, sebelumnya P2P, Point To Point) | Pemkab Kebumen (Bapermas dan PU) | 2006 - sekarang | masyarakat | Perbaikan rumah tidak layak huni bagi masyarakat tidak mampu dan masyarakat berpenghasilan rendah |
| P4K Kabupaten | | 2003-sekarang | | |
| ADD Pemberdayaan | Pemerintah Kabupaten | 2007 - sekarang | Desa | Bantuan dana pembangunan |
| Desa Berkembang | Pemerintah Provinsi Jawa Tengah | 2009-2012 | pemerintah desa | sarana pemerintahan desa, sebagai stimulan; sarana prasarana kearsipan desa, sebagai stimulan dan prasarana pemerintahan desa. |
| Desa Berkembang | Pemerintah kabupaten Kebumen | 2009-2012 | desa | Bantuan keuangan |
| Program peningkatan Pendapatan Petani Kecil (P4K) | Kementerian Pertanian | 1989 – 1998 | Kelompok tani | Meningkatkan pendapatan masyarakat tani dan nelayan |
| Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) | Kementerian Dalam Negeri | 2009-2012 | Desa yang memiliki lembaga ekonomi desa | Bantuan keuangan |
| Showroom Sapi | | | | |
| Desa Siaga | Kementerian Kesehatan | 2010-2012 | Masyarakat Desa | Pemeriksaan kesehatan |
| Baruga Sayang | BPMPDK Pemprov Sulsel | 2011 | Pengelola Baruga Sayang, pemdes, BPM | Pelatihan manajemen |
| Prima Kesehatan | Dinas Kesehatan Barru | 2011 | desa | Manajemen kegiatan pemeliharaan kesehatan |
| Program Implementasi Kemiskinan (PIK) Paket | | | | |

| Nama program | Penanggung jawab | Tahun | Sasaran | aktivitas |
|--|------------------------------|---------------|------------------------|---|
| Bansos Pertanian | Kementerian Pertanian | 2009-sekarang | Kelompok tani/Gapoktan | Bantuan modal |
| Karang Taruna Perbengkelan (Usaha Ekonomi Produktif – Karang Taruna) | Pemerintah Kabupaten | 2010 | Karang Taruna | Bantuan stimulan dan wirausaha |
| Dana Stimulan Desa atau Program Pemberdayaan Masyarakat Perdesaan (P2MP) | | 2010 | desa | Dana bergulir |
| Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM) | Pemerintah Kabupaten Kebumen | 2013 | Kecamatan/desa | Pemberdayaan masyarakat (antisipasi pengganti PNPM) |
| PNPM Integrasi (Baru) | Pemerintah Kabupaten Barru | | | Nb: masih dalam proses penggodokan |

Lampiran 4. Program Pemberdayaan dari Non Pemerintah (NGO, Donor, CSR, Lembaga Internasional)

| Nama program | Kabupaten | Penanggung jawab | Tahun | Sasaran | aktivitas |
|----------------------|---------------|---|-----------|--|--|
| ACCESS | Lombok Tengah | Kementerian Dalam Negeri, AusAID | 2002-2008 | Pemda, organisasi sipil masyarakat, dan masyarakat | Peningkatan kapasitas |
| Kabupaten Layak Anak | Kebumen | Plan Internasional Indonesia Program Unit Kebumen | 2009 | Desa | Pendampingan kepada pemerintah desa |
| Comdev PT Vale | Luwu Timur | PT Vale Indonesia | 2012 | desa | Program reguler pemberdayaan, beasiswa pendidikan, dan pengobatan bidang kesehatan |
| Program Pendampingan | Lombok Tengah | Konsorsium LSM Lombok Tengah | | desa | Pendampingan kepada pemerintah desa |
| Program Pendampingan | Lombok Timur | YMP | 2011 | masyarakat | Dana pinjaman |
| Program Pendampingan | Kebumen | Formasi | 2009 | Desa | Pendampingan kepada pemerintah desa |

Lampiran 5. Kondisi kelembagaan, kepemimpinan, dan masyarakat sipil di lokasi penelitian

| Kabupaten | Desa | Kelembagaan | Kepemimpinan | Masyarakat Sipil |
|----------------------|----------------|-------------|--------------|------------------|
| Kebumen | | √ | √ | √ |
| | Sarimakmur | √ | √ | √ |
| | Purwo deso | √ | √ | √ |
| | Gayamulya | √ | X | X |
| | Banyuono | √ | √ | √ |
| Lombok Tengah | | √ | √ | √ |
| | Lalandu | X | X | √ |
| | Sukapura | X | √ | √ |
| | Nusaindah | X | √ | X |
| | Daratan | X | √ | X |
| Luwu Timur | | √ | √ | X |
| | Sukasari | X | X | √ |
| | Barujaya | X | X | √ |
| | Randu | X | X | X |
| | Panaipanai | X | √ | X |
| Barru | | X | √ | X |
| | Kenari | X | X | √ |
| | Galunggung | X | √ | √ |
| Blora | | X | X | X |
| | Sambit (+) | X | √ | √ |
| | Bandungan (-) | X | √ | √ |
| Lombok Timur | | X | X | X |
| | Lombokjaya (+) | X | √ | √ |
| | Panjang (-) | X | X | √ |

Catatan: Tanda centang berarti ada dan berjalan efektif.

Lampiran 6. Kondisi perencanaan di desa

| Kabupaten | Desa | RPJMDes | Seluruh Program merujuk RPJMDes | Penyesuaian dg Nomenklatur SKPD | Mengubah RPJMDes |
|----------------------|----------------|---------|---------------------------------|---------------------------------|------------------|
| Kebumen | | | | | |
| | Sarimakmur | √ | √ | x | x |
| | Purwo deso | √ | √ | x | x |
| | Gayamulya | √ | √ | x | x |
| | Banyuono | √ | √ | x | x |
| Lombok Tengah | | | | | |
| | Lalandu | √ | √ | √ | √ |
| | Sukapura | √ | √ | √ | √ |
| | Nusaindah | √ | √ | √ | √ |
| | Daratan | √ | √ | √ | √ |
| Luwu Timur | | | | | |
| | Sukasari | √ | √ | x | x |
| | Barujaya | √ | √ | x | x |
| | Randu | √ | X | x | x |
| | Panaipanai | √ | X | x | x |
| Barru | | | | | |
| | Kenari | √ | X | √ | x |
| | Galunggung | √ | X | √ | x |
| Blora | | | | | |
| | Sambit (+) | √ | √ | x | x |
| | Bandungan (-) | √ | x | x | √ |
| Lombok Timur | | | | | |
| | Lombokjaya (+) | √ | √ | x | x |
| | Panjang (-) | x | x | x | x |

Catatan: Tanda centang berarti ada dan berjalan efektif.

Lampiran 7. Kondisi perencanaan pembangunan di desa

| Desa | Tahun mulai RPJMDes-RKPDDes | Faktor Pendorong Penyusunan RPJMDes-RKPDDes | Pelibatan Masyarakat | Program Sesuai dg RPJMDes | RPJMDes sesuai dg masalah desa |
|------------|---------------------------------------|---|--|---------------------------|--------------------------------|
| Sarimakmur | 2006 | Peraturan bupati dan Dorongan dari Formasi (NGO) | <ul style="list-style-type: none"> - Musdus dihadiri delegasi RT (5 orang: 3 pengurus RT, 2 tomas, (salah satunya perempuan). - Musrenbangdes dihadiri perwakilan dusun. siapa dan berapa orang) | Sesuai | Sesuai |
| Purwo deso | 2006 | Peraturan bupati | <ul style="list-style-type: none"> - Musyawarah RT mengundang seluruh KK - Musyawarah tingkat dusun dihadiri delegasi RT (5 orang dan harus ada RTM) - Musrenbangdes dihadiri perwakilan dusun (15-20 orang: harus ada perempuan dan RTM) | Sesuai | Sesuai |
| Gayamulya | 2010 | Peraturan bupati | <ul style="list-style-type: none"> - Lokakarya dusun dihadiri tokoh, dan perwakilan perempuan (Total 25 orang). - Musrenbangdes dihadiri perwakilan dusun | Sesuai | Tidak sesuai |
| Banyuono | 2010 | Peraturan bupati dan Pendampingan dari PLAN | <ul style="list-style-type: none"> - Di tingkat RT dihadiri oleh lelaki saja (15-20 orang) - Lokakarya dusun dihadiri tokoh, perempuan, anak SMP/SMA (karena desa dampingan PLAN), dll - Musrenbangdes dihadiri perwakilan dusun | Sesuai | Tidak sesuai |
| Lalandu | - 2009 Renstra desa - 2010 RPJMDes | Peraturan bupati dan dampingan Konsorsium LSM | <ul style="list-style-type: none"> - Di dusun dihadiri kader, kadus, RT, BPD, PKK, tomas, Karang Taruna dan LKMD (sekitar 30 orang). Khusus di Dusun Klongkong (dusun terjauh) semua warga diundang dalam musyawarah dusun melalui mesjid, yang hadir sekitar 70-80% (sekitar 80 orang). - Musrenbangdes dihadiri sekitar 40 orang dari perwakilan dusun (sekitar 6 orang per dusun) | Sesuai | Tidak sesuai |
| Sukapura | 2009 | Instruksi bupati dan pendampingan dari Konsorsium LSM | <ul style="list-style-type: none"> - Di tingkat dusun mengundang semua warga (hadir 30-50) - Musrenbangdes dihadiri perwakilan dusun: kadus, BPD, toga, tomas, kader, dll.(total 30 orang). | Sesuai | Tidak sesuai |

| Desa | Tahun mulai RPJMDes-RKPDes | Faktor Pendorong Penyusunan RPJMDes-RKPDes | Pelibatan Masyarakat | Program Sesuai dg RPJMDes | RPJMDes sesuai dg masalah desa |
|------------|-----------------------------------|---|---|---|--------------------------------|
| Nusaindah | 2010 | Dorongan PNPM MP | - Di tingkat desa, dihadiri 10 orang perwakilan dusun ditambah toga, toma, kader dan pengurus program. | Sesuai | Tidak sesuai |
| Daratan | 2010 | Dorongan PNPM MP | - Di tingkat dusun semua warga diundang, yang hadir sekitar 20 orang (tomasy, tokoh pemuda, kader, ketua RT, kadus) - Di desa, peserta perwakilan dusun (masing-masing 6 orang) dan perwakilan semua unsur di desa. | Sesuai | Tidak sesuai |
| Sukasari | 2010 | Perda no 8 dan 9 tahun 2008, dan dorongan PNPM MP | - Di dusun pesertanya perwakilan warga, tokoh masyarakat, ketua RT, kepala dusun - Di desa pesertanya | Sesuai | Sesuai |
| Barujaya | 2009 | Perda no 8 dan 9 tahun 2008 | - Di dusun mengundang perwakilan masyarakat dalam dusun, termasuk warga miskin. - Di desa difasilitasi oleh kepala desa dan aparat dengan mengundang kepala dusun, RT, Tokoh masyarakat dan perwakilan masyarakat. | Sesuai | Tidak sesuai |
| Randu | 2010 | Dorongan PNPM MP | - Penggalan gagasan di dusun dihadiri kepala dusun, ketua RT, tokoh masyarakat, tokoh pemuda, tokoh agama, tokoh perempuan, pendidik, dan perwakilan masyarakat (yang aktif) - Di desa dihadiri aparat desa, perwakilan setiap dusun dengan keterwakilan unsur-unsurnya (pemuda, masyarakat, perempuan, agama, pendidik, dll). | Tidak sesuai (yang didanai oleh PT Valey) | Sesuai |
| Panaipanai | 2009 | Perda no 8 dan 9 tahun 2008 | - Di dusun dihadiri oleh seluruh masyarakat dusun yang bisa datang. - Di Desa dihadiri perwakilan masing-masing dusun | Tidak sesuai | Tidak sesuai |
| Kenari | 2004: Musrenbang 2010: RPJMDes | Adanya tim musrenbang yang telah dilatih PRA | - Di dusun difasilitasi oleh Tim Musrenbang dan mengundang semua masyarakat melalui speaker masjid. - Di desa mengundang keterwakilan dari dusun. | Tidak sesuai | Sesuai |

| Desa | Tahun mulai RPJMDes-RKPDDes | Faktor Pendorong Penyusunan RPJMDes-RKPDDes | Pelibatan Masyarakat | Program Sesuai dg RPJMDes | RPJMDes sesuai dg masalah desa |
|------------|---|---|---|---------------------------------|--------------------------------|
| Galunggung | 2010. 2006 (prosesnya tidak partisipatif) | Dorongan PNPM MP | <ul style="list-style-type: none"> - Di dusun, peserta para ketua RT, tokoh masyarakat, tokoh agama, kader, tokoh pemuda, kepala dusun, kepala desa dan masyarakat (sekitar 20 – 30 orang) - Di desa, jumlah peserta sekitar 40 orang dan 10 orang diantaranya "harus" perempuan. Peserta adalah perwakilan dari 2 dusun, aparat desa dan ada dari pihak kecamatan. | Tidak sesuai (Baruga sayang) | Sesuai |
| Sambit | 2005 (dibuat oleh aparat desa) | Pendampingan dari PPK | <ul style="list-style-type: none"> - Di tingkat RT melalui kelompok jemaah tahlil (terpisah lelaki-perempuan) - Di desa dihadiri perwakilan RT | Sesuai | Tidak sesuai |
| Bandungan | 2011 | Dorongan PNPM MP | <ul style="list-style-type: none"> - Musdus dihadiri delegasi RT - Musrenbangdes dihadiri BPD, LKMD, tomas, PKK, dan perwakilan perempuan tiap dusun (total 35-40 orang). | Tidak sesuai | Tidak sesuai |
| Lombokjaya | 2008 | Inisiatif kepala desa | <ul style="list-style-type: none"> - Musyawarah desa selama tiga hari dihadiri oleh perwakilan dusun | Sesuai | Sesuai |
| Panjang | - | - | (Penyusunan RKPDes) Di desa, peserta dihadiri 15 orang perwakilan dusun, toga, toma, kader dan pengurus program. | Sesuai | Tidak sesuai |

Lampiran 8. Kebijakan, Program, dan Inisiatif lain untuk Mendorong Integrasi

| Kabupaten | Kebijakan | Program | Inisiatif Lain | Hasil |
|----------------------|--|---|---|---|
| | Perbub No 117 tahun 2011 tentang tata cara pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan rencana kerja pemerintah daerah yang mengatur pelaksanaan musrenbang hingga tingkat kecamatan. Untuk tingkat desa diatur dengan surat edaran bupati yang terbit tiap tahun | Kuota Kecamatan | | Berhasil |
| Kebumen | Perda No 20 tahun 2012 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan, yang antara lain mengatur pembentuk TKP2KDes | PDPM (Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat) - | | |
| | SE Bupati tahun 2012 (setiap tahun) tentang petunjuk teknis pelaksanaan forum SKPD | | | |
| | Perbub No 11 tahun 2007 tentang kuota kecamatan. | | | |
| | Raperda tahun 2012 Tentang PDPM | | | |
| Lombok Tengah | Perbup No 10 tahun 2009 tentang pedoman pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan desa. | PID (paket informasi desa) tujuan memberikan informasi awal pada desa tentang program apa saja yang akan berjalan yang dilakukan SKPD | | Gagal |
| Luwu Timur | Perda No 8 tahun 2008 tentang perencanaan, pelaksanaan pembangunan, pemanfaatan dan pendayagunaan kawasan perdesaan berbasis masyarakat (desa mengepung kota) | P2MP (Program Pemberdayaan Masyarakat Perdesaan) | Keputusan Kepala BPMD Nomor 21 tahun 2009 tentang pedoman teknis P2MP | Gagal, karena tidak ada SDM yang mampu menjalankan regulasi di tingkat desa. selain itu tidak ada tidak ada bantuan teknis dari kabupaten |
| | Perda No 9 tahun 2008 tentang Perencanaan pembangunan desa/kelurahan | Desa Paripurna (Program yang mewajibkan SKPD "mengeroyok" 3 (tiga) desa paling tertinggal di satu kecamatan dalam setiap tahunnya) | | |

| Kabupaten | Kebijakan | Program | Inisiatif Lain | Hasil |
|---------------------|---|--|--|---|
| Barru | Perbup No.... tahun 2012 tentang PIK Paket (Percepatan Implementasi Kegiatan Penanggulangan Kemiskinan Terpadu) | PIK Paket (Percepatan Implementasi Kegiatan Penanggulangan Kemiskinan Terpadu) pernah berjalan tahun 2010, sempat berhenti, kemudian rencananya tahun 2013 akan berjalan lagi dengan aturan dan PTO yang lebih kuat; Selain itu, terdapat juga program BUMDes dengan anggaran 18 juta per- desa dalam bentuk dana bergulir. | Pedoman Teknis PIK Paket | PIK Paket tahap I sudah berjalan tapi kurang berhasil karena elit capture. PIK Paket tahap II masih dalam perbaikan PTO untuk mengurangi dominasi elit dalam penentuan sasaran. |
| | Perbup PNPM Integrasi (pada tahun 2012 ini sedang dibuat Perbup PNPM Integrasi milik Kabupaten Barru yang akan berfungsi sebagai pengganti bila PNPM Nasional berakhir) | | Pelatihan Kader Desa setiap tahun untuk keahlian memfasilitasi Musrenbang | |
| | | | Buku petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Desa/Kelurahan yang dikeluarkan oleh BPMD dan direvisi setiap tahunnya | |
| | | | Alokasi dari ADD untuk program Prima Kesehatan yang bersifat infrastruktur sanitasi | |
| Blora | Surat Bupati No 050 tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Musrenbang dalam rangka penyusunan RKPD | - | Panduan dari BPMD tentang Perencanaan Partisipatif Pembangunan Masyarakat Desa; Metode dan Teknik Alat Kajian | Berjalan tapi belum sempurna |
| Lombok Timur | - | - | - | |

Lampiran 9.

Hasil Observasi Kegiatan Musyawarah MDKP Desa Banyuono

| LAPORAN OBSERVASI KEGIATAN MUSYAWARAH MDKP | |
|---|--|
| Jenis kegiatan | Pertemuan MDKP dan MDST di desa Banyuono |
| Agenda | Musyawarah Usulan program dan pemilihan delegasi MAD di kecamatan Karang gayam |
| Waktu pengamatan | 09.15 -11.30 |
| Klasifikasi peserta | 90 orang Perempuan (yang meliputi unsure: FK kecamatan karang gayam, kepala desa, PKK, Kader, Tomas, warga penerima pinjaman, warga yang akan mengajukan pinjaman, masyarakat umum, Rumah Tangga Miskin, Pamong desa) mayoritas ibu-ibu yang hadir. Tetapi yang memimpin rapat semuanya laki-laki, hanya yang memimpin pemilihan perwakilan dan jarring asmara yang memimpin perempuan. |
| Pengamat | M. Imam Zamroni |
| Deskripsi Dinamika kegiatan | Deskripsi Bagaimana keputusan dibuat |
| <p>Dalam mengikuti pertemuan, mayoritas ibu-ibu yang hadir membawa buku dan terlihat rajin mencatat yang disampaikan oleh kepala desa atau siapapun yang berbicara di depan forum. Beberapa diantara perempuan yang hadir tersebut membawa anak kecil. Kadang disela-sela mendengarkan pemaparan dari kepala desa, mereka meninabobokkan anaknya.¹⁸</p> <p>Pertemuan diawali dengan pembukaan yang dilakukan oleh kepala desa dengan menjelaskan tentang SPP. Dia menekankan SPP yang sudah diterima oleh warga jangan sampai ada yang macet. Total dana yang diserap oleh masyarakat SPP mencapai Rp. 195.000,000. <i>"hutan itu harus dibayar"</i> dalam bahasa jawa <i>"ra ketang adhol kotang you tang kudu nyaur utang"</i> (meskipun harus menjual kutang, tetapi hutang harus tetap di bayar).</p> <p>Ada 1 kelompok yang meminjam hingga Rp. 30.000.000. dan tidak dan agunan yang diminta oleh desa. Ingat bahwa, desa ini pernah macet dan tidak mendapatkan dana PNPM selama 2 tahun (2007-2008), karena SPP macet. Akhirnya kami berusaha untuk menghubungi warga dan berharap warga yang mempunyai tunggakan tersebut dapat melunasi, akhirnya kami dapat melunasi hutan sebesar 27 juta. Dan akhirnya mendapatkan bantuan pembangunan fisik dari PNPM lagi, sampai sekarang. Maka prestasi ini mari kita jaga bersama.</p> <p>Diantara pengumuman yang disampaikan dalam pertemuan ini adalah:</p> | <p>Keputusan yang dihasilkan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Potongan 2,5% bagi para pemimjam SPP. Potongan ini akan dilakukan diawal penerimaan pinjaman sebagai dana kas. Jika sewaktu-waktu ada swadaya yang diharuskan untuk pembangunan, maka bias diambil. Kas ini akan dikelola oleh ketua kelompok. Awalnya ada yang mengusulkan 5% dari total pinjaman yang diterima, kemudian ada salah seorang ibu-ibu yang mengusulkan 2,5% dan kemudian usulan inilah yang diterima. Dana 2,5% dari total pinjaman yang setiap individu ini akan digunakan sebagai tabungan bagi peserta, dan jika ada swadaya yang dibutuhkan untuk pembangunan, maka dana ini juga bias digunakan untuk meringankan beban masyarakat miskin. Proses penetapan ini dipimpin langsung oleh kepala desa. Dan semua peserta yang hadir dalam pertemuan tersebut setuju dengan keputusan yang diambil tersebut. 2. keputusan dalam pemilihan perwakilan yang akan dikirimkan untuk mengikuti Musyawarah Antar Desa (MAD) di kecamatan Karang Gayam. Awalnya susah sekali memilih kandidat. Kemudian diputuskan agar setiap dusun mempunyai perwakilan, akhirnya dipilih empat orang perempuan untuk mewakili. Tetapi yang dibutuhkan di kecamatan hanya 3 orang, sehingga 1 orang hanya sebagai anggota tim saja.¹⁹ Kemudian pemilihan coordinator dilakukan dengan cara voting dengan rincian: |

¹⁸Dalam pertemuan ada 1 laki-laki yang hadir, dia duduk di bagian belakang pojok. Tidak ada usulan apapun dan terkesan diam saja. Laki-laki tersebut, sudah berumur (sekitar 45 tahunan). Mungkin laki-laki ini diminta untuk mewakili istrinya dan tida tahu kalau pertemuan ini khusus perempuan.

¹⁹Ini merupakan bentuk kearifan yang dimiliki oleh masyarakat desa, karena mereka mengakui semua dusun yang ada di desa Banyuono ini. Semua mempunyai peran, meskipun sebenarnya hanya 3 orang yang dibutuhkan dalam pertemuan tersebut.

| | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. tentang foto KTP, bagi yang belum melaksanakan hendaknya segera melaksanakan, karena ini akan berdampak pada anda sendiri 2. tentang angsuran, mohon pembayarannya jangan sampai nunggak karena, jika nunggak bantuan fisik akan dihentikan oleh pemerintah pusat. 3. informasi pengajuan pinjaman dalam program SPP 4. imbauan untuk tidak menambang di sungai, karena dapat merusak. Talud rusak ketika sudah dibangun 3 bulan yang lalu, juga karena tambang. 5. mengingatkan kembali kepada warga yang akan membuat patok dari bambu, yang belum dilaksanakan pada talud yang sudah dibangun. Dalam 1 dukuh ditarik 25 potong bambu. 6. laporan pelaksanaan program PNPM MP 7. Rencana pembangunan PAUD tahun 2014 <p>Nah dalam pertemuan tersebut, juga dibicarakan terkait dengan dana perguliran pinjaman dari SPP, diminta untuk ada uang kas yang akan diambilkan dari anggota kelompok dan dipegang oleh koordinator. Jadi warga yang menerima pinjaman modal akan dipotong. Kemudian disepakati potongan tersebut.</p> <p>Setelah kepala desa membuka dan memberikan pemaparan kepada para peserta, kemudian fasilitator pemberdayaan dari kecamatan karang gayam datang. Dan memberikan sambutan yang intinya mendorong kepada peserta untuk mengusulkan program. Kemudian proses tersebut dilanjutkan dengan pembacaan laporan penggunaan dana PNPM MP oleh ketua pelaksana. Kemudian diakhir pembacaan laporan pertanggungjawaban tersebut disampaikan kepada peserta "<i>apakah laporan bisa diterima?</i>" kemudian peserta menjawab secara serentak "<i>ya diterima</i>".</p> <p>Acara kemudian dilanjutkan dengan pemilihan wakil peserta yang akan dikirimkan ke Kecamatan karang gayam untuk mengikuti musyawarah antar desa (MAD).</p> <p>Kemudian kegiatan dilanjutkan dengan melakukan jarring aspirasi. Peserta mulai mengusulkan program. Kemudian FK mengingatkan agar semua usulan disesuaikan dengan program yang sudah dimasukkan dalam RPJMDes. Nah ternyata salah satu program usulan kepala desa (pelatihan jamur tiram) malah justru tidak ada di RPJMDes, akhirnya ditolak oleh forum dan peserta tertawa.</p> <p>Setelah musyawarah MDKP selesai kemudian dilanjutkan musyawarah MDST dengan</p> | <p>Siswanti (36 suara), Sumarni (9 suara), Saliyah (6 suara) dan sukarni (3 suara).²⁰ Kemudian ditetapkanlah Siswanti sebagai coordinator dalam mewakili kegiatan MAD di kecamatan. Dalam memilih bakal calon yang akan dipilih untuk mewakili warga desa Banyuono dalam MAD, peserta juga mempertimbangkan apakah yang bersangkutan bias mempertahankan aspirasi yang dari warga yang diusulkan?.. Setelah itu, dilakukan penggalian aspirasi warga, jadi nantinya akan ada program yang diusung dalam musyawarah yang dihadiri di kecamatan.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. penggalian aspirasi masyarakat, yang ditetapkan adalah pembangunan PAUD beserta perabot (mebeler) sebagai media pembelajaran. Pembangunan PAUD ini dilaksanakan, karena sudah ada tanah warga yang diwakafkan, untuk pembangunan tersebut. Kemudian FK mengkonfirmasi dan warga menjelaskan status tanah tersebut.²¹ Jangan sampai pembangunan tersebut malah menimbulkan masalah lain, karena di desa lain sudah ada timbul masalah akibat pembangunan gedung PAUD. <p>Tidak ada keputusan lainnya yang diambil dalam pertemuan tersebut. Setelah aspirasi masyarakat sudah dituliskan dan kemudian sudah ada kesepakatan untuk untuk dipertahankan di MAD di kecamatan karang gayam. Maka pertemuan kemudian ditutup.</p> |
|--|---|

²⁰Dalam proses pencarian bakal calon, ada beberapa peserta yang dipilih oleh peserta yang lain, akan tetapi mereka tidak bersedia, dan mengatakan bahwa "*saya sudah pensiun*"

²¹Awalnya ada 4 kegiatan yang diusulkan (1). Pembangunan PAUD (2). Pelatihan jamur tiram (3). Pelatihan anyaman bambu (4). Pelatihan pembuatan jahe instan. Akan tetapi setelah dikonfirmasi pada dokumen RPJMDes, oleh FK, hanya pembangunan PAUD yang tercantum, sehingga usulan lainnya menjadi gugur dan tidak terpakai. Bahkan usulan kepala desapun juga ditolak, dan peserta tertawa karena usulan kepala desa juga bisa ditolak dalam pertemuan tersebut.

membacakan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana (berkas terlampir). Dalam pertemuan MDST tersebut juga disampaikan kronologi rusaknya talud yang sudah dibangun. Yakni (1). Pembangunan talud sebenarnya tidak sesuai dengan keinginan warga, karena warga menginginkan pembangunan bronjong, akan tetapi ketika dikonsultasikan kefasilitator kabupaten, karena anggaran sudah masuk dan susah jika mau di batalkan/diganti bias-bisa nanti turunnya lebih lama lagi. (2). Akhirnya masyarakat menerima pembangunan talud tersebut. Kemudian ketika selesai pembangunan 3 bulan kemudian, hujan deras mengguyur dan kemudian banjir datang dan kemudian talud roboh sekitar 30 meter (3). Banyaknya penambang pasir dengan menggunakan bego 3 kemudiand dengan menggunakan alat penyedot pasir ratusan, juga menjadi penyebab talud tersebut ambruk.

Kegiatan akhiri pada pukul 11.15, karena hari jumat, dan bagi laki-laki harus melaksanakan jumatatan.

CONTOH KASUS

Kotak 6 Integrasi di Kabupaten Kebumen

Integrasi yang terjadi di Kabupaten Kebumen saat ini dirintis sudah sejak lama, sejak akhir 2009 saat Bapermades bersama instansi terkait bekerja sama dengan LSM dan Plan Internasional Indonesia program Unit Kebumen menyusun Buku Panduan Perencanaan Pembangunan Desa Partisipatif (P2DP) Berperspektif warga miskin, gender, dan anak. Kemudian dilanjutkan dengan kerjasama antara Pemda dengan Plan mengadakan *training of trainer* fasilitator perencanaan pembangunan desa di tingkat kabupaten dan kecamatan. Kemudian pada 2010 Pemda bekerja sama dengan P2TPD mengadakan dengan pelatihan Pokja Perencanaan Pembangunan Desa dari 52 desa binaan dan pada 2010 juga dilakukan integrasi perencanaan pembangunan desa dengan PNPMP Mandiri Perdesaan sekaligus penyusunan RPJM Desa menggunakan Buku Panduan P2DP, dan pada Desember 2010 seluruh desa di Kabupaten Kebumen telah memiliki RPJM Desa sebagai acuan pembangunan. Sejak saat itulah Kabupaten Kebumen telah melaksanakan integrasi perencanaan pembangunan partisipatif PNPMP Mandiri Perdesaan ke dalam system perencanaan pembangunan regular mulai dari musrenbangdes, musrenbangcam, dan musrenbangkab. Proses integrasi tersebut sebagai aman diutarakan oleh Kepala Bidang Perencanaan dan Penganggaran Program, Bappeda Kabupaten Kebumen berikut ini:

“.....Integrasi difasilitasi oleh Bappeda, Bapermades yang difasilitasi oleh Program PNPMP dengan mengakomodir perencanaan yang sifatnya partisipatif Masyarakat di tingkat desa harusnya cerdas, mana kegiatan-kegiatan yang akan mereka usulkan ke kabupaten, itu mestinya sudah ada di Renja SKPD. Pada saat musrenbangdes teman-teman SKPD....misalnya ...desa yang ...usulkan ke kabupaten..agar *nyanthe*...daripada menggunakan dana ADDnya, kemudian yang tidak bisa didanai dari SKPD bisa diajukan ke kuota kecamatan, kalau tidak bisa baru gunakan dana ADD.....”

..... Mengenai proses integrasi, ketika melakukan musrenbangdes diusulkan ke musrenbangcam, program-program mana yang sama dengan Renja di masing-masing SKPD, baru diusulkan ke Bappeda... kemudian di Bappeda dipilah-pilah... mana yang masuk ke SKPD yang akan dibahas di Forum SKPD, manakala ada usulan dari kecamatan....sasarannya bisa PNPMP integrasi kan pembahasannya sampai di forum SKPD. Pada saat pembahasan PNPMP dengan regular, kegiatan ini sudah masuk ke PNPMP sehingga tidak perlu didanai...atau PNPMP sudah membiayai 'jalan' ini maka kelanjutannya didanai oleh yang lain sehingga “nyekrup”, oleh karena itu dengan adanya integrasi ini tidak ada kegiatan yang overlap.....untuk integrasinya di tingkat perencanaan.....”

Kotak 7

Integrasi ADD dan Prima Kesehatan di Kabupaten Barru

Program Prima Kesehatan dimulai tahun 2007 kerja sama antara Pemerintah Kabupaten Barru dengan JICA dengan *leading sector* Dinas Kesehatan. Jenis kegiatan program ini adalah peningkatan kapasitas bagi kader kesehatan dan peningkatan kesehatan masyarakat melalui sosialisasi dan pelatihan. Sejak tahun 2011, atas inisiatif Bappeda, program ini kemudian didorong untuk mengakomodasi usulan masyarakat yang bersifat infrastruktur dengan skema pembiayaan melalui ADD (Alokasi Dana Desa). Upaya Kabupaten Barru mengintegrasikan program Prima Kesehatan dengan ADD ini, merupakan contoh yang cukup berhasil dari cermin efektifnya koordinasi kelembagaan di tingkat kabupaten seperti diungkapkan Koordinator Prima Kesehatan, *“Program Prima Kesehatan ini sudah melibatkan 4 SKPD (Dinas Kesehatan, Bappeda, BPMD dan Keuangan Daerah) jadi melalui SKPD inilah yang mengkoordinasikan antar programnya. Alhamdulillah koordinasi berjalan baik, misalnya dengan program lain yang dilakukan oleh BPMD kan banyak, juga dukungan Bappeda sehingga infrastruktur bisa diakomodir melalui ADD.”* (Wawancara, Laki-laki, 35 Tahun, Kabupaten Barru, 3 November 2012).

Untuk efektifitas penggunaan dana ADD, infrastruktur yang diakomodir melalui perencanaan Prima Kesehatan adalah penyediaan jamban keluarga. Usulan-usulan lain biasanya dialihkan ke program pemberdayaan lain atau tidak diakomodir sama sekali. Pertimbangan utama infrastruktur kesehatan focus pada jamban keluarga ini karena kalau infrastruktur yang lain anggarannya cukup besar sehingga tidak akan cukup didanai oleh ADD, juga karena pertimbangan untuk mengutamakan penanggulangan penyakit yang sering berjangkit di desa-desa yang ada di kabupaten Barru, yaitu diare dan gatal-gatal yang diyakini berhubungan dengan pola hidup sehat dalam soal membuang kotoran seperti diungkapkan Kader Kesehatan Desa Kenari, *“permasalahan utama masyarakat disini adalah adanya penyakit diare dan gatal-gatal, makanya pernah diusulkan pembuatan jamban di RPJMdes/RKPdes yang akhirnya ada di realisasi dari ADD dan Prima Kesehatan.”* (Peserta FGD Stakeholder program, Laki-laki, 25 tahun, Desa Kenari – Kabupaten Barru, 30 Oktober 2012).

Kotak 8 Comdev dan Integrasi di Kabupaten Luwu Timur

Program *Comdev* (*Community Development*) yang dijalankan oleh PT. Vale di Luwu Timur setiap tahunnya menggelontorkan dana cukup besar, yaitu diperkirakan Rp. 50 milyar setiap tahun yang didistribusikan di empat kecamatan daerah operasi perusahaan. Mekanisme untuk mendapatkan program ini awalnya cukup mudah, yaitu setiap kelompok masyarakat bisa mengajukan proposal yang disetujui oleh kepala desa dan bila dianggap layak oleh PT. Vale, maka program itu bisa langsung turun. Dengan mempertimbangkan dampaknya, kemudian pada tahun 2012, Pemda Luwu Timur mengambil inisiatif dengan mengajak PT. Vale untuk memadukan program *Comdev* dengan program pemberdayaan yang dijalankan oleh pemerintah.

Pada bulan Juli tahun 2012 melalui lokakarya antara Pemkab Luwu Timur dan PT. Vale disepakati agar proses program *Comdev* mengadopsi pola PNPM agar tidak terjadi tumpang-tindih dan kecemburuan social di masyarakat. Kesepakatan itu kemudian dilanjutkan dengan pembentukan Komite *Comdev* di setiap desa dan kecamatan yang menjadi target dari pelaksanaan *Comdev* PT. Vale. Komite Desa beranggotakan aparat desa dan tokoh masyarakat yang bertanggung jawab melakukan seleksi proposal masyarakat dengan mengacu pada RPJMDes di masing-masing desa. Proposal yang lolos seleksi di tingkat desa kemudian diseleksi lagi oleh Komite Kecamatan yang mempertimbangkan besaran biaya dan pemerataan di masing-masing desa. Selanjutnya, proposal yang lolos dari seleksi Komite Kecamatan ini akan masuk ke pertimbangan Tim CSR yang ada di PT. Vale untuk rencana program tahun 2013. Ketika penelitian dilakukan, proses yang berjalan sudah sampai tahap seleksi di Komite Kecamatan.

Meskipun proses sudah mulai mengarah pada pengintegrasian program, dalam pandangan berbagai pihak, hal ini tidaklah mudah untuk dijalankan. Masih banyak yang harus dikelola dengan cermat agar integrasi bisa berjalan mulus dan target tercapai dengan baik. Terutama, memadukan berbagai kepentingan yang beroperasi dalam mengelola program *Comdev* seperti diungkapkan oleh salah satu Tim CSR PT. Vale:

“Selama ini kami menjalankan program pemberdayaan masyarakat dengan model kami, tetapi di sisi lain juga ada program pemberdayaan dengan model lain, seperti PNPM. Nah antara 2 model yang berbeda ini juga memberikan dampak yang berbeda-beda di masyarakat sasaran, juga menghasilkan pandangan-pandangan yang berbeda dari kaca mata masyarakat ataupun pemerintah. Karena perbedaan seperti ini berpotensi menimbulkan masalah, makanya pemerintah kabupaten dalam hal ini Bupati menginginkan adanya keterpaduan keduanya. Pengalaman saya mengawal integrasi ini cukup merasakan jalan terjal, karena memadukan 2 kepentingan besar, perusahaan dan pemerintah bukan hal yang gampang.” (Wawancara, Laki-laki, 38 Tahun, Kabupaten Luwu Timur, 28 Oktober 2012)

Kotak 9

Perencanaan Desa dan Dukungan Pemerintah Daerah di Kabupaten Barru

Mulai tahun 2005, BPMD (Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa) Kabupaten Barru mengeluarkan Petunjuk Teknis penyelenggaraan Musrenbang untuk desa dan kelurahan. Pada saat yang sama, BPMD menyelenggarakan pelatihan PRA selama 21 hari bagi Kader Desa dan Kelurahan yang masing-masing diwakili oleh satu peserta. Penyelenggaraan pelatihan ini dilangsungkan setiap tahun sehingga sampai tahun 2011 dalam satu desa/kelurahan terdapat 7 (tujuh) orang Kader Desa yang terlatih dalam memfasilitasi proses Musrenbang di desanya. Bagi BPMD, petunjuk teknis dan pelatihan ini adalah upaya untuk meningkatkan kualitas perencanaan di desa dengan menyediakan fasilitator yang handal dan mampu menyelenggarakan musyawarah perencanaan di desa dengan efektif dan berkualitas.

Sampai saat penelitian dijalankan, umumnya masyarakat memandang positif upaya BPMD ini. Beberapa kelompok masyarakat berpendapat bahwa peran Kader Desa cukup berjalan efektif dalam memfasilitasi proses perencanaan, terutama memastikan usulan masyarakat bukan semata-mata hanya keinginan dari kelompok tertentu seperti diungkapkan PJOK Kecamatan Balusu, *“Dengan adanya Kader Desa yang memfasilitasi ini, terlihat memang perencanaan desa meningkat. Masyarakat tidak lagi asal-asalan mengajukan usulan. Benar-benar terlihat sebagai kebutuhan yang dibutuhkan di desa.”* (Wawancara, Laki-laki, 55 Tahun, Kecamatan Balusu – kabupaten Barru, 29 Oktober 2012).

Dalam perkembangannya, menurut penilaian salah satu Kader Desa yang sudah 6 (enam) tahun terlibat memfasilitasi perencanaan di desa, umumnya masyarakat sudah mulai jenuh mengikuti seluruh proses perencanaan. Kejenuhan itu dipicu oleh 2 (dua) hal: pertama, terlalu sedikitnya perencanaan masyarakat yang terealisasi; kedua, masyarakat sudah mengetahui alur proses PRA sehingga umumnya peserta pertemuan meminta langsung untuk membahas usulan tanpa melalui pembahasan tentang permasalahan dan kemendesakannya. Menurutnya, *“Kami butuh teknik-teknik baru, supaya masyarakat bisa sabar mengikuti proses, tidak langsung melakukan pembahasan usulan.”* (Wawancara, Laki-laki, 43 Tahun, Desa Kenari – Kabupaten Barru, 1 November 2012)

Kotak 10

Program Pemberdayaan dan Kelompok Marginal di Kabupaten Baru

Namanya ringkas: Sennang. Sekarang ini dia cukup terkenal sebagai penjahit yang kualitasnya terbaik di Kecamatan Takalasi, Kabupaten Barru. Bagi Sennang, tidak mudah untuk ikut kegiatan pelatihan dari salah satu program pemberdayaan yang berjalan di desanya (Desa Kenari) karena orang-orang disekitarnya lebih banyak menyepelkan dibanding mendengarkan pendapatnya. Bahkan sebagian orang masih sering memanggilnya “*bencong*” dengan tatapan merendahkan. Tapi bagi Sennang, semua itu tidak menghalanginya untuk maju. Tanggung jawab sebagai anak tertua karena ayahnya sudah meninggal, membuat dia terpacu untuk bisa bekerja dan menafkahi ibu dan adik-adiknya. Sennang cukup *ngotot* meminta kepada pengelola program ketika diadakan musyawarah membahas kegiatan pelatihan menjahit, “*Saya minta supaya saya diikuti, akhirnya mereka setuju saya ikut sebagai peserta. Waktu itu ada yang sempat menolak kalau saya ikut, mereka bilang ini khusus untuk perempuan, tapi saya bujuk terus sampai-sampai saat itu saya bilang ‘ku lo iwaja naobbika, tapi ku gratis kasi’ de naobbi-obbika*” (kalau yang dibayar saya dipanggil, tapi kalau gratis saya tidak diajak). *Mungkin karena mereka kasihan akhirnya saya diijinkan ikut, rumah saya disurvei juga waktu itu dan akhirnya mereka menerima saya.*” (Wawancara, Sennang, 26 Tahun, Desa Kenari – Kabupaten Barru, 31 Oktober 2012).

Menurut Sennang, program pemberdayaan yang manfaatnya sangat baik adalah yang kegiatannya mendorong ketrampilan di masyarakat dibandingkan dengan kegiatan-kegiatan lainnya. Dengan masyarakat memiliki ketrampilan, maka berbagai inovasi bisa dilakukan untuk menjadi alternatif mata pencaharian yang bisa meningkatkan pendapatan keluarga. Lebih jauh, Sennang menegaskan bahwa ketrampilan adalah bekal untuk mendapatkan penghasilan, “*Kalau orang seperti saya, yang paling bermanfaat yang kursus-kursus keterampilan, soalnya kalau cuma dikasih uang bisa saja hari itu langsung habis, tapi kalau dikasih keterampilan, sampai kapan pun bisa mendatangkan uang.*” (Wawancara, Sennang, 26 Tahun, Desa Kenari – Kabupaten Barru, 31 Oktober 2012).

Dalam pandangannya, masyarakat di desanya sekarang ini kurang kreatif untuk membuka usaha karena lebih banyak menunggu bantuan pemerintah. Padahal, sudah banyak juga dukungan pemerintah untuk mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pelatihan-pelatihan ketrampilan. Menurutnya, meskipun ketrampilan sudah dimiliki, kalau tidak dikembangkan, tentunya tidak akan memberi manfaat., “*Sekarang saya sudah bisa buka usaha dengan menyewa Ruko. Kalau yang ikut pelatihan terus tidak dimanfaatkan sama saja bohong, tidak ada gunanya, sebelum atau sesudah pelatihan sama saja, kan rugi kalau begitu.*” (Wawancara, Sennang, 26 Tahun, Desa Kenari – Kabupaten Barru, 31 Oktober 2012).

Kotak 11

Banyaknya Program: Dari Beban Menjadi Manfaat

Program-program pemberdayaan masyarakat di desa penelitian pada tiga tahun terakhir ini pada umumnya berkisar antara 2 hingga 12 program. Yang menjadi pertanyaan adalah, apakah banyaknya program menjadi beban bagi masyarakat desa? Apakah masyarakat desa menjadi jenuh dengan banyaknya program? Dari hasil kunjungan ke desa-desa, ternyata semua desa menilai bahwa dengan banyaknya program lebih banyak memberikan manfaat daripada beban. Anggapan masyarakat bahwa banyaknya program sebagai beban hanya dirasakan di awal masuknya program, dan itupun karena masih kurang pemahamannya tentang program atau lemahnya sosialisasi program tersebut. Kejadian ini terutama untuk program-program dalam bentuk infrastruktur yang memerlukan kontribusi berupa lahan milik masyarakat yang menjadi tempat pembangunan infrastruktur tersebut. Namun demikian tidak tertutup kemungkinan keluhan atau beban tersebut juga terjadi pada program pemberdayaan dalam bentuk pelatihan-pelatihan.

Beban tersebut disampaikan dalam bentuk komplain, keluhan, atau ketidaksetujuan masyarakat yang tanahnya terkena lahan kegiatan proyek. Namun lambat laun perasaan adanya beban ini diredam sendiri oleh masyarakat sekeliling dengan memberikan pengertian atau kemungkinan manfaat yang akan timbul akibat proyek tersebut. Hal ini bisa saja disampaikan melalui pertemuan yang biasa dilakukan di desa maupun dalam forum-forum tidak resmi.

"....Ya, mungkin ada. Waktu di (Dusun) Lemah Rata katanya itu kan ada pohon kelapa kena pelebaran jalan. Mau dipotong agak rewel, nggak boleh. Tetapi tetangga-tetangganya yang lain kan boleh. Tetapi gimana gitu" (Rusmini, P, FGD Stakeholder Sarimakmur).

"....'kan mereka juga untung, karena dengan adanya jalan, harga tanah mereka kan juga naik" (Asmungi, L, 23 tahun, FGD Masyarakat Umum, Sarimakmur, 14 Okt 2012).

"(banyaknya program) menyita waktu, butuh nyari nafkah" (Basith, FGD stakeholder program, Bandungan, 29 Okt 2012).

"Waktu itu untuk kader kan kurang meja. Dan mereka juga tidak tahu. Sehingga dari PNPM diberikan pelatihan sehingga dengan adanya pelatihan, kader-kader akibatnya lebih baik lagi. (Mino, L, 35 tahun, FGD Stakeholder Sarimakmur, 13 Okt 2012).

"Kalau di tempat saya sebelum dirabat memang ada yang *complain*. Tetapi setelah diberitahu dan dimusyawarahkan lewat yasinan atau pertemuan yang lain dia juga mau. Kesadaran dari masyarakat itu sangat baik. Kebanyakan masyarakat swadaya tenaga. Misalnya ada bantuan hanya semen. Setelah itu baik material pasir atau apa itu dari masyarakat. Dengan 5 orang satu kubik. Awalnya memang menjadi beban, tetapi lama-lama tidak. Selain itu setiap Jumat juga ada jimpitan." (Wasikan, L, FGD stakeholder Sarimakmur).

Banyaknya program telah memberikan banyak manfaat bagi masyarakat karena adanya perbaikan infrastruktur, sehingga transportasi menjadi lebih mudah, perjalanan lebih cepat. Selain itu, kemudahan memperoleh air bersih di lokasi yang dekat dengan tempat tinggal, bahkan dengan kondisi jalan dan jembatan yang baik aparat dapat memberikan pelayanan yang lebih baik kepadaarganya.

"misalnya pak Lurah di sawah, orang butuh tanda tangan, bisa langsung ke sawah...." (Bowo, FGD stakeholder program, Bandungan, 29 Okt 2012).

"Karena menghubungkan lahan pertanian dengan pemukiman. Dengan adanya pamsimas, karena menyentuh kesehatan, maka MCK ada sehingga buang air besar sembarangan "B A B Liar". (Jalil, L, FGD stakeholder program, Bandungan, 29 Okt 2012).

Kotak 12 Kapok Swadaya

Barangkali memang sudah nasibnya warga desa, kebutuhan dasar atas sarana kesehatan tidak bisa berharap banyak dipenuhi oleh pemerintah. Hal ini dirasakan oleh warga Desa Lalandu di Lombok Tengah. Usulan pembangunan polindes yang mereka sampaikan dalam musyawarah pembangunan tak kunjung terakomodasi dalam rencana pembangunan daerah. Padahal, pembangunan polindes merupakan salah satu prioritas dalam RPJMDes mereka. Selama itu, pelayanan kesehatan di desa hanya dilakukan seadanya di rumah dinas kepala desa dengan fasilitas terbatas. Alhasil, ibu yang mau melahirkan harus pergi ke puskesmas di desa Mujur atau Ganti. "Banyak biaya, untuk sewa ojek misalnya Rp. 10 ribu. Kalau masih hamil bisa pakai motor, tapi kalau sudah mau nganak (melahirkan) harus pakai mobil. Ongkosnya Rp. 50-100 ribu," ungkap Kadus Lalandu.

Pucuk di cinta ulam pun tiba, ketika peluang untuk pembangunan gedung polindes terbuka dari program PNPM GSC di tahun 2011. "Saya kebetulan ditanya, 'siapa ndak bangun polindes?', saya bilang siapa saja, kebetulan masyarakat memang butuh. Selama ini polindes kan masih pinjam rumah dinas kepala desa," kata Kades. Kabar baiknya, peluang ini tidak perlu melalui pola kompetisi sebagaimana biasa harus ditempuh dalam mekanisme PNPM MP. "Kalau di MP kita tidak akan menang di kompetisi. Kalo GSC ndak kompetisi dia," tutur Jumalim, Kaur Kesra.

Walau begitu, sebagaimana program pemberdayaan lainnya, pembangunan gedung polindes dari PNPM GSC ini juga menuntut adanya swadaya masyarakat. Tuntutan swadaya inilah yang ternyata kemudian dirasakan menjadi beban. Peralnya, prosentase swadaya yang dibutuhkan dalam pembangunan ini terbilang besar, bahkan jauh lebih besar dibanding yang biasa mereka tanggung dalam program PNPM MP. "Ini setelah dihitung, swadayanya sampai lebih 30%. Kalau MP kan maksimal swadayanya hanya 10%," ungkap Jumalim.

Karena sudah menyanggupi, dan memang merupakan kebutuhan warga desa, akhirnya rapat desa menyepakati untuk melaksanakan pembangunan polindes ini secara lebih massif. Setiap hari masing-masing dusun harus mengirimkan minimal 2 orang warga untuk bekerja dalam pembangunan polindes tersebut. Tidak seperti kegiatan fisik program PNPM lainnya, warga yang bekerja ini murni dinilai swadaya alias tidak beroleh upah. Selain itu, warga yang mampu atau yang tidak sempat ikut bekerja, diminta untuk menyumbang, bisa berupa uang, batu, pasir, atau bahan bangunan lainnya.

Pengalaman pembangunan polindes ini cukup membuat masyarakat Desa Lalandu merasa kapok menerima program yang nilai swadayanya besar. "Kita paksakan kemarin itu, memang terasa beban. Berapa kemarin itu... termasuk harga tanah semua. Makanya kita kapok, kalo GSC ndak usah kita usulkan fisik," aku Jumalim.

Terlepas dari beban yang dirasakan dalam proses pembangunannya, warga desa Lalandu sekarang sudah bisa menikmati polindes hasil keringatnya. Para ibu hamil dan melahirkan sudah bisa menikmati fasilitas yang disediakan di dalamnya, yang bahkan bisa sampai rawat-inap sederhana paska melahirkan. Nyatanya pula, polindes tersebut tidak Cuma bermanfaat bagi warga Lalandu sendiri, tapi juga bagi desa tetangganya. "Bahkan warga dari desa lain yaitu desa Kidang ikut memanfaatkan polindes itu," kata Kadus Lalandu.

Kotak 13 Tidak Mau Repot

Di tengah belum kuatnya pelembagaan pembangunan partisipatif di kabupaten Lombok Timur, Desa Lombokjaya mampu membuat terobosan sendiri dengan melakukan perencanaan pembangunan menggunakan metode partisipatif sekaligus menyusun RPJMDes di tahun 2008. Ironisnya, proses perencanaan yang mereka lakukan didasari pada buku Pedoman Perencanaan Pembangunan Partisipatif untuk Masyarakat Desa (P4MD) yang diterbitkan oleh pemerintah kabupaten Lombok Timur. Atas prestasinya tersebut, Desa Lombokjaya pun dianugerah penghargaan sebagai desa dengan perencanaan terbaik di tingkat provinsi Nusa Tenggara Barat.

“Pada dasarnya saya ndak mau repot... tiap tahun berdebat, membangun inilah, itulah,” demikian Kades Lombokjaya mengawali cerita mengenai latar belakang pembuatan RPJMDes sebagai panduan pembangunan desanya di tahun 2008. Secara kebetulan, ia menemukan buku P4MD di lemari buku kantornya. “Ini cocok untuk dijalankan,” kenangnya ketika membaca buku tersebut. Karena buku yang ditemukannya sebagian halamannya sudah hilang dimakan rayap, ia meminta buku yang baru dari BPMD Lombok Timur.

Dengan bekal bacaannya tersebut, Kades mengintroduksi metode perencanaan partisipatif dalam rapat yang dihadiri tokoh masyarakat beserta aparat dan pengurus kelembagaan desa. “Bagaimana kalau di musren besok kita pake konsep ini?” tawarnya kepada peserta rapat. Setelah seluruh peserta rapat mengiyakan, disusunlah jadwal musrenbang tingkat dusun untuk memulai proses penyusunan RPJMDes. Musyawarah dusun ini dihadiri oleh Kadus, anggota lembaga desa yang berasal dari dusun tersebut, dan tokoh masyarakat. Selain menyusun usulan dusun untuk dibawa ke musrenbangdes, musyawarah dusun ini juga menetapkan 5 orang wakil masyarakat dusun untuk menjadi peserta musrenbangdes, selain yang sudah memiliki jabatan di lembaga-lembaga desa. “Ada 4 malam musrenbangdus berturut-turut... saya intip memang ada rapat,” kata Kades.

Setelah seluruh dusun merampungkan musyawarahnya, proses musrenbangdes pun dimulai. “Kita undang semua. Kita kasih undangan kosong, Pak Kadus yang isi sesuai dengan perwakilan yang ada,” jelas Kades. Dalam forum inilah coba diterapkan teknik-teknik perencanaan partisipatif. Para peserta musyawarah pun dibagi dalam beberapa kelompok. Ada kelompok yang membahas kalender musim, ada yang membahas permasalahan desa, dan ada pula yang membahas potensi-potensi desa.

Metode baru yang diperkenalkan ini terbukti memberikan gairah baru bagi peserta musyawarah. “Senang sekali masyarakat itu... kan selama ini tidak pernah. Presentasi, berdebat antara mereka... senang,” kenang Kades. Dengan jadwal rapat dari pagi sampai sore, musrenbangdes di desa Lombokjaya ini memakan waktu 3 hari hingga selesainya penyusunan rangking usulan kegiatan dan pembentukan Tim Perumus.

Buah dari proses musrenbang dengan dengan metode partisipatif ini pun tidak hanya tersusunnya RPJMDes, tetapi juga kesepakatan bersama atas bagaimana kegiatan pembangunan dilaksanakan. Salah satunya, lahir kesepakatan kegiatan-kegiatan yang yang 100% dilaksanakan secara swadaya. Misalnya pintu air irigasi, yang karena kebutuhan pendanaannya kecil, disepakati bisa dilaksanakan secara swadaya.

Dengan panduan RPJMDes yang berhasil disusun di tahun 2008 tersebut, proses perencanaan pembangunan tahunan (RKPDes) pun berjalan dengan mudah. Begitu pun, sampai saat ini tidak pernah dilakukan review terhadap RPJMDes tersebut. Hanya saja, diakui bahwa dalam praktiknya yang dijadikan patokan bukan urutan rangking kegiatan, tetapi lebih pada urutan dusun yang menjadi lokasi kegiatan. “Misalnya sekarang giliran Dusun A, kalau usulan yang dalam RPJMDes tahun ini tidak bisa dijalankan, dia akan minta tetap dilaksanakan di dusunnya dengan mengganti ke usulan di urutan berikutnya,” terang Kades.

Kotak 14

Mudahnya Memperoleh Program

Salah satu desa di Kabupaten Blora dalam kurun waktu tiga tahun terakhir telah mendapatkan berbagai program dari pemerintah pusat maupun daerah, baik program pemberdayaan masyarakat maupun program bantuan bagi masyarakat lainnya. Program-program tersebut antara lain PNPM Mandiri Perdesaan, simpan pinjam perempuan sebagai bagian dari program PNPM, Desa berkembang, dan konversi bahan bakar minyak ke bahan bakar gas, atau yang disebut Program Biogas.

Program Biogas merupakan program dari Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Blora. Program ini sebagai upaya peralihan dari alat masak yang menggunakan minyak tanah ke alat masak yang menggunakan sumber bahan dari kotoran sapi atau kerbau. Program ini diperoleh pada 2011 saat sebelumnya kepala desa bertemu dengan pegawai dari Dinas Lingkungan Hidup. Program ini diperoleh tidak sesulit program-program lainnya yang harus melalui musyawarah-musyawarah atau kompetisi di tingkat kecamatan. Perolehan program ini diawali dengan percakapan dan perkenalan kepala desa dengan pegawai tersebut dengan menanyakan dari mana asal pegawai tersebut, dan dijawab dari suatu desa di kabupaten Blora yang sedang/akan mengajukan proposal untuk program Biogas bagi desanya dan satu desa lainnya. Kepala desapun bertanya lebih lanjut bahwa apakah masih boleh mengikuti program tersebut bagi desanya, dan dijawab bisa asal membuat proposal.

Sesampai di rumah, kepala desapun membuat proposal/pengajuan program Biogas kepada Dinas Lingkungan Hidup. Selang beberapa waktu setelah menunggu, danapun turun dan realisasi program Biogas di desanya berupa bantuan 14 unit alat masak biogas untuk 14 keluarga di desa tersebut. Program ini dibagikan kepada keluarga yang memiliki sapi atau kerbau karena bahan sumber bahannya berupa kotoran ternak sapi atau kerbau.

Kotak 15 **Konsorsium LSM Lombok Tengah**

Pendampingan Konsorsium LSM di Lombok Tengah terutama difokuskan pada rencana pembangunan desa yang diarahkan ke dalam bentuk Perencanaan Strategis (Renstra) Desa. Sejak mulai dijalankan pada tahun 2006, Konsorsium sudah menyepakati kerjasama dengan pemerintah daerah Lombok Tengah. Jumlah desa yang secara langsung didampingi oleh Konsorsium untuk membuat Renstra Desa sebanyak 22 desa, sedangkan sisanya disepakati ditangani oleh pemerintah kabupaten.

Renstra Desa inilah yang menjadi kemudian menjadi dasar dalam peralihan bentuk perencanaan menjadi RPJM Desa sejak tahun 2007. Dalam kaitan ini, selain dengan pemerintah kabupaten, keberhasilan program juga tak lepas dari kerjasama dengan pelaku program pemberdayaan yang berjalan di Lombok Tengah, seperti PNPM MP dan PNPM Perkotaan (P2KP). Program-program pemberdayaan yang diinisiasi pemerintah pusat ini juga turut mendorong perumusan perencanaan pembangunan jangka menengah desa.

Selain mendorong perencanaan desa, baik saat masih berbentuk Renstra maupun setelah menjadi RPJM Desa, Konsorsium LSM Lombok Tengah juga melakukan pendampingan dalam proses penyerapan usulan desa ke dalam perencanaan daerah. Dalam kaitan ini, lagi-lagi dengan bekerja sama dengan pelaku PNPM, para pendamping dari Konsorsium secara bergantian dengan fasilitator kecamatan melakukan fasilitasi dan pendampingan proses Musrenbang di tingkat kecamatan. Lalu di tingkat kabupaten, Konsorsium juga mengawasi dan mengawal proses perencanaan daerah dengan terlibat aktif di dalam Tim Koordinasi Penanggulangan kemiskinan Daerah (TKPKD).

Dengan keseluruhan proses pendampingan yang dilakukannya, Konsorsium mengklaim bahwa integrasi perencanaan secara vertikal sudah berjalan. Hal ini tercermin dari prosentase serapan perencanaan desa ke dalam perencanaan daerah yang pernah mencapai 77% di tahun 2007. Walaupun diakui pula, dari tahun ke tahun prosentase tersebut mengalami penurunan.

Lepas dari masih adanya berbagai kekurangan, tantangan yang dilihat oleh Konsorsium dalam upaya pengintegrasian perencanaan partisipatif dari desa ke dalam perencanaan daerah adalah pada pengalokasian anggaran. Konsorsium mengakui bahwa mereka masih kesulitan mengawasi proses perencanaan anggaran daerah. Proses perencanaan yang dimulai dari perumusan Kebijakan Umum Anggaran dan Perhitungan Plafon Anggaran Sementara (KU-PPAS) masih bersifat tertutup. Padahal, hasil KUA-PPAS inilah yang menjadi dasar penyusunan RKA APBD. Hal inilah yang dirasakan masih menjadi kendala sekaligus tantangan utama dalam upaya pendampingan Konsorsium atas perencanaan partisipatif desa.

Selain itu, tantangan lain yang juga dirasakan adalah masih kentalnya ego sektoral di kalangan SKPD. Koordinasi yang selama ini kerap dilakukan belum melunturkan ego sektoral ini. Sebagaimana disampaikan Koordinator Konsorsium, pihak SKPD masih berhitung untung-rugi mengakomodasi aspirasi desa yang disampaikan oleh Konsorsium. Bahkan PNPM juga masih melihat apa untung rugi jika koordinasi dengan pemda atau LSM.

Lembaga Penelitian SMERU

Telepon: +62 21 3193 6336

Faks : +62 21 3193 0850

E-mail : smeru@smeru.or.id

Website: www.smeru.or.id