



Kementerian PPN/
Bappenas



MEREKA YANG TERJAGA

*Birokrat di Balik Gagasan Pemberdayaan Masyarakat
di Indonesia (1994 - 2014)*

MEREKA YANG TERJAGA

*Birokrat di Balik Gagasan Pemberdayaan Masyarakat
di Indonesia (1994 - 2014)*

Maria Hartiningsih
Taufik Rinaldi
Irfan Kortschak

April, 2020

Mereka yang Terjaga

Birokrat di Balik Gagasan Pemberdayaan Masyarakat di Indonesia (1994 - 2014)

April 2020

ISBN 978-602-52841-3-7

Direktorat Penanggulangan Kemiskinan dan Kesejahteraan Sosial
Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)
Jalan Taman Suropati No.2 Jakarta 10310

KATA SAMBUTAN

Pemberdayaan bukan upaya tanpa sejarah. Upaya-upaya pemberdayaan masyarakat di Indonesia berlangsung sepanjang sejarah negeri ini. Pemberdayaan masyarakat terus dilakukan dari satu rezim ke rezim lainnya mengikuti berbagai mazhab pembangunan yang diyakini sebagai yang terbaik pada masanya. Nama program dan pendekatannya berbeda mengikuti situasi politik dalam negeri serta politik internasional yang saling memengaruhi dalam suatu proses yang dialektik. Selain itu, ada tuntutan kebutuhan seiring perkembangan masyarakat.

Pada kurun masa yang paling represif di mana yang dituntut adalah kepatuhan, ada sekelompok kecil birokrat dari berbagai tingkatan yang terus bergulat dengan gagasan, ide dan cita-cita mengenai suatu masyarakat yang berdaya. Yakni, masyarakat yang tidak hanya menerima pemberian dan bantuan tetapi memiliki kemandirian; masyarakat yang tahu persis akar dari persoalan yang dihadapi dalam kehidupan sehari-hari dan bisa mengekspresikannya; masyarakat yang bisa bersuara dengan merdeka sehingga memiliki hubungan-hubungan yang lebih setara untuk mendapatkan akses pada berbagai sumberdaya. Program-program yang dijalankan dengan segenap dinamikanya, terkait dengan semua itu.

Para birokrat di dalam pemerintahan itu tidak terlalu dikenal namanya, meski ditengarai oleh komunitas-komunitas tertentu di mana mereka bertemu secara intensif. Mereka bekerja di dalam senyap, meski di dalam sistem yang penuh gejolak. Mereka juga menghadapi tantangan dan pertarungan yang serius terkait kedudukan dan jabatannya, namun berani menghadapinya dengan kepala tegak.

Kerja mereka, terkait upaya-upaya pemberdayaan masyarakat adalah kerja sunyi. Hasilnya tidak terlihat nyata dalam satu-dua bulan, bahkan dalam hitungan tahun, tetapi menjadi suatu proses yang bertahap dan bermakna di dalam masyarakat.

Mengapa kita perlu menapaktisasi upaya-upaya yang dilakukan para pendahulu terkait pemberdayaan masyarakat? Mengapa upaya itu penting dan menjadi signifikan untuk diungkapkan?

Sejarah hanya bisa dipahami dengan menelusurinya.

Perjalanan dari berbagai program pemberdayaan mendesak untuk dipaparkan agar kita bisa mengadopsi yang baik dan menyempurnakannya. Kalau pun membangun gagasan yang 'baru', tidak ada yang sia-sia dari gagasan yang pernah diimplementasikan, karena di dalamnya mengandung banyak pelajaran berharga.

Dengan demikian, ada baiknya kita mengetahui upaya-upaya pemberdayaan yang diprakarsai pemerintah dari masa ke masa melalui penuturan para pelaku di dalam birokrasi, dilengkapi pandangan para aktivis yang terjun langsung di akar rumput. Dari pengalaman mereka, kita mengetahui kelemahan dan kekuatan setiap program sehingga kita bisa menemukan proses yang lebih demokratis dan transparan, khususnya yang terkait dengan partisipasi masyarakat dalam proses pemberdayaan itu.

Buku ini adalah mengenai itu semua. Melalui wawancara dengan tokoh-tokoh yang diseleksi dalam buku ini, kita mengetahui dinamika persoalan, baik secara struktural maupun di dalam diri secara individual.

Kerja pemberdayaan bukan merupakan tujuan, melainkan salah satu sarana strategis untuk berjalan menuju kepada tujuan besar; yaitu cita-cita bangsa ini.

Oleh sebab itu saya menyambut penerbitan buku yang penting ini. Seiring perkembangan zaman, apalagi kemajuan teknologi semakin tak terelakkan dan sangat berperan dalam kehidupan manusia, upaya-upaya pemberdayaan tidak boleh berhenti.

Buku ini menjadi amat tepat waktu dalam kondisi sekarang di mana berbagai program pemberdayaan masyarakat yang dilahirkan dan didanai Pemerintah mengalami kondisi terlemah sepanjang sejarahnya. Intensitas pemberdayaan dapat berubah sesuai dengan perubahan waktu (Zimmerman, 1995, p. 586, Foster-Fishman et al., 1998).

Belum banyak diantara kita yang memahami konsep pemberdayaan; apalagi merawat dan mempertahankannya. Kita perlu menginvestasikan diri agar pemberdayaan tetap kuat dan ampuh menjawab berbagai persoalan pembangunan yang bersifat inklusif. Artinya, kerja masih jauh dari sempurna.

Semoga buku ini bisa menjadi sumber inspirasi dan bahan permenungan untuk melangkah ke depan.

Selamat membaca.

Pungky Sumadi

Deputi Bdanng Kependudukan dan Ketenagakerjaan
BAPPENAS

UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan merekam ingatan para pelaku sejarah pengembangan program-program pemberdayaan masyarakat di Indonesia, buku ini sejatinya adalah sebuah ruang refleksi bagi mereka yang pernah dan masih bekerja mengusung gagasan pemberdayaan dan menjaga keberlanjutannya. Dengan menelisik dinamika, tantangan, dan agenda-agenda strategis yang masih jadi pekerjaan rumah bersama, buku ini sekaligus sebuah undangan terbuka kepada semua pihak untuk kembali memperbincangkan wacana, strategi, dan bentuk pemberdayaan masyarakat yang relevan dengan konteks Indonesia masa depan.

Kami berterima kasih kepada Bapak Boediono, Bapak Gunawan Sumodiningrat, Bapak Sujana Royat, Bapak Ayip Muflich, Bapak Muda Mahendrawan, Bapak Pungky Sumadi, Ibu Vivi Yulaswati, Bapak Bito Wikantoso, Bapak Budiman Sujatmiko, Ibu Nani Zulminarni, Ibu Enurlaela Hasanah, yang memberi sambutan hangat pada gagasan penulisan buku ini. Terima kasih telah menyediakan waktu dan membagi ingatan untuk sebuah percakapan yang penting sekaligus hangat.

Terima kasih kami haturkan kepada Bapak Suprayoga Hadi, Bapak Samsul Widodo, Bapak Sumedi Andono Mulyo, Bapak Rizang Wrehatnala, Bapak Rusdi Mastura, Bapak Yando Zakaria, Bapak Sentot S. Satria, Bapak J. Victor Bottini, Ibu-Ibu Pengurus dan Anggota Serikat PEKKA Kabupaten Kubu Raya, Kalimantan Barat, untuk kesediaannya menjadi narasumber yang telah memperkaya sekaligus mempertajam penulisan buku ini.

Setiap perubahan selalu saja merupakan hasil dari kerja kolaborasi berbagai aktor dan lembaga. Ucapan terima kasih dan penghargaan kami sampaikan kepada tokoh pelaku program-program pemberdayaan

masyarakat; para fasilitator masyarakat, aparat pemerintah daerah, dan warga masyarakat. Kerja keras Bapak dan Ibu telah membuat pemberdayaan dan demokratisasi menjadi bermakna secara nyata.

Gagasan awal buku ini datang dari Bapak Scott E. Guggenheim, yang dengan bersemangat terus mendampingi selama proses penyusunannya. Kehadiran buku ini dimungkinkan karena sambutan dan dukungan Bapak Pungky Sumadi, Deputi Bhang Kependudukan dan Ketenagakerjaan, Bappenas, dan Ibu Anna O'Donnel, Bank Dunia. Kepada Bapak dan Ibu, kami haturkan banyak terima kasih.

Pada akhirnya, penghargaan dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kami sampaikan kepada orang-orang muda Indonesia yang percaya bahwa pemberdayaan masyarakat dan demokrasi adalah gagasan yang penting dan perlu terus diperjuangkan.

Buku ini untuk Anda.

DAFTAR ISI

- 1** Pengantar:
MERAWAT INGATAN KOLEKTIF GAGASAN PEMBERDAYAAN
MASYARAKAT
- 25** Bagian Pertama:
PERCAKAPAN DENGAN MEREKA YANG TERJAGA
- 27** Boediono
43 Goenawan Sumodiningrat
61 Sujana Royat
79 Ayip Muflich
97 Pungky Sumadi
119 Muda Mahendrawan
139 Vivi Yulaswati
155 Bito Wikantosa
- 169** Bagian Kedua:
PERSPEKTIF
- 171** Nani Zulminarni
193 Enurlaela Hasanah
209 Budiman Sujatmiko
- 221** Refleksi:
MENOLAK KUTUKAN *SISYPHUS*
- 240** Daftar Bacaan
244 Catatan Akhir



Masyarakat Desa Temugiring, Yogyakarta, berkumpul di atas dan di bawah jembatan yang mereka bangun.
Foto oleh Poriaman Sitanggang.

Pengantar

Merawat Ingatan Kolektif Gagasan Pemberdayaan Masyarakat



“One of the great liabilities of history is that all too many people fail to remain awake through great periods of social change. Every society has its protectors of status quo and its fraternities of the indifferent who are notorious for sleeping through revolutions. Today, our very survival depends on our ability to stay awake, to adjust to new ideas, to remain vigilant and to face the challenge of change.” ~Martin Luther King, Jr.

Sore itu kami berbincang-bincang dengan Prof. Gunawan Sumodiningrat tentang pengalamannya terkait program Inpres Desa Tertinggal (IDT), di kediamannya yang asri di utara kota Yogyakarta. Seperti yang disampaikan seorang teman, setiap perbincangan dengan Goenawan tak mungkin dalam waktu singkat. Profesor ekonomi yang selalu menyuarakan gagasan tentang ekonomi Pancasila itu akan duduk bersila, tangan bersidekap, lengkap dengan wedang teh dan cemilan, ceritanya tentang program pemberdayaan masyarakat mengalir, dimulai dari sejarah para raja-raja Jawa.

Ketika perbincangan tiba pada gagasannya terkait tenaga pendamping desa untuk Program IDT, dengan lancar Goenawan menyampaikan bahwa ketika itu dia bekerjasama dengan Lembaga Supersemar dan Kopassus untuk penyiapan tenaga pendamping di 2.200 desa. Agak sulit buat kami untuk menutupi rasa heran atas kebijakannya melibatkan lembaga militer sebagai pelatih pendamping desa. Sontak, raut wajah sang guru besar memerah. “Apa yang lucu?,” dia melontarkan pertanyaan retorik dengan nada suara meninggi.

“Sekarang Anda mungkin mengatakan terlalu jauh hubungan antara pelatihan pendamping dengan Kopassus. Tapi, harus diingat situasi ketika itu Presidennya waktu itu Pak Harto. Inpres Desa Tertinggal (IDT) itu dikeluarkan oleh Pak Harto. *Nah*, komandan Kopassus itu siapa? Prabowo Subianto, yang ketika itu adalah menantunya Pak Harto. Kalau Pak Harto pegang, *kan* proyek bisa jalan.”

Petikan percakapan kami bersama Goenawan Sumodingrat tersebut bukanlah satu-satunya kejutan yang terjadi dalam proses merekam pengalaman, gagasan, perubahan kebijakan dan inovasi yang terjadi dalam program-program pemerintah yang berbasis desa atau komunitas dalam rentang waktu kurang lebih dua dekade (1994 – 2014).

Percakapan itu menggiring kita pada pertanyaan; bagaimana taktik dan strategi para pejuang ini mengayuh biduk di ombak relasi politik dan kekuasaan di eranya masing-masing? Apa saja resiko yang harus mereka ambil untuk mendorong membangun instrumen, kegiatan atau inovasi program-program pemberdayaan?

Cerita lain datang dari pengalaman Sujana Royat yang satu hari harus menjawab pertanyaan atasannya tentang gagasan berupa program pemberdayaan bagi kelompok-kelompok di masyarakat yang dipinggirkan, seperti kelompok waria, ‘aliran sesat’, keluarga mantan tahanan politik, mantan penderita kusta, orang yang hidup dengan HIV/AIDS dan lain-lain.

Program yang diberi nama PNPM Peduli itu seperti pertaruhan karena jabatannya berada di ujung tanduk. Atasannya khawatir munculnya protes besar-besaran dari kelompok agama mayoritas atau pejabat tinggi yang sangat cemas akan kebangkitan kembali PKI. “Apa kita ini kurang kerjaan? Mengurus yang ‘normal’ saja pemerintah sudah kerepotan,” ujar atasannya, meski akhirnya setuju gagasan itu diujicoba setahun saja.

Cerita semacam ini menghadirkan keingintahuan tentang faktor apa yang mendorong para pejuang untuk berani melakukan perubahan dan inovasi? Dan, bagaimana strategi mereka yang bekerja di lembaga birokrasi untuk mengumpulkan dukungan dan membangun legitimasi?

Sebagian besar kita sekarang mungkin berasumsi bahwa gagasan dan wacana pemberdayaan pada aktor dan lembaga pemerintah sudah ada 'dari sono'-nya. Asumsi ini harus ditimbang kembali setelah kita mendengar pengalaman Pungky Sumadi yang, ketika itu belum lama kembali dari bertugas di luar negeri.

Suatu hari dia dipanggil atasannya dan diberi perintah mendadak untuk menyiapkan desain program pemberdayaan masyarakat dalam waktu enam bulan saja. Ketika kembali ke ruang kerjanya, Pungky hanya bisa menatap kosong ke arah dinding. "Terus terang, waktu itu saya tidak mengerti apa pemberdayaan masyarakat sementara waktunya sangat terbatas. Normalnya, pengembangan desain program sampai kesepakatan anggaran memerlukan waktu kurang lebih dua tahun."

Lantas, sejak kapan wacana pemberdayaan mulai berkembang dan diterima secara luas di lembaga pemerintah? Bagaimana proses terjadinya penguatan gagasan tersebut dan faktor apa yang mendorongnya?

TENTANG ISI BUKU INI

Dari petikan-petikan kisah itu kita bisa belajar bahwa sejarah tidak bisa didekati dengan penilaian (*judgmental*) melainkan dengan semangat untuk memahami (*understand*) bahwa setiap perubahan dibuat dalam konteks sosial, politik, dan kepentingan tertentu.

Kita sudah sering mendengar ungkapan ini: sejarah ditulis oleh para pemenang. Latar belakang dan alasan berperang ditulis ulang dengan dijejali justifikasi. Taktik dan strategi yang sebenarnya kocar-kacir di lapangan dirapikan di atas kertas agar enak dibaca dan menonjolkan kepandaian dan keberanian pemimpin yang ada di baris depan. Nama korban diganti dengan angka agar perang tidak terkesan brutal. Karena dianggap berisi kebohongan, sejarah masa lalu sering dibaca dengan bimbang.

Buku ini bisa dianalogikan sebagai cerita ‘perang’. Program-program pemberdayaan masyarakat, dengan berbagai nama dan akronim yang sulit dibaca, adalah sebuah arena tempur yang melibatkan dua pihak berseberangan: pemerintah vs kemiskinan dan kesenjangan atau, tergantung sudut pandang yang kita pilih dalam melihat gagasan pemberdayaan, ‘perang’ antara rejim birokratis-teknokratik berhadapan dengan desakan demokratisasi dan partisipasi publik.

Lantas, setelah melewati berbagai pertempuran selama lebih dari dua puluh tahun, pertarungan mana yang lebih penting dan heroik: IDT di bawah pemerintahan Soeharto; Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) di era gonta-ganti presiden pasca-reformasi; Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri di bawah Pemerintahan SBY, UU Desa di bawah Presiden Jokowi? Dalam ‘perang’ antara pemerintah Indonesia melawan kemiskinan, pihak mana yang akhirnya jadi pemenang?

Rasanya akan repot sekali untuk bisa menyepakati jawaban untuk pertanyaan-pertanyaan tersebut. Untungnya, buku ini bukan tentang siapa yang kalah atau siapa yang menang. Buku ini adalah cerita tentang para pejuang, yaitu mereka yang maju ke medan perang, bukan karena soal kalah atau menang, melainkan karena mandat yang harus mereka emban. Yakni, melawan kemiskinan dan kesenjangan, mengubah paradigma pembangunan agar lebih partisipatif dan tepat sasaran, perlunya tata kelola yang baik dan transparan, keharusan pemerintah melayani semua kelompok miskin dan terpinggirkan.

Ringkasnya, meminjam kutipan Martin Luther King di atas, buku ini berisi percakapan dengan mereka yang tetap terjaga (awake) ketika sejarah membawa peluang perubahan ke dalam ruang-ruang kerjanya. Mereka terjaga, lalu ikut ambil bagian.

Pada sekian banyak program dan mencakup berbagai isu pembangunan yang berjalan dalam kurun waktu lebih dari dua dekade. Tentu saja daftar orang yang ikut berperan dan memberi kontribusi penting bagi pemberdayaan merentang panjang, mulai dari istana presiden, kantor kementerian, sampai ruang rapat di tingkat dusun atau kelurahan, dari eselon satu sampai petugas honorer di kecamatan, lelaki dan perempuan. Jika harus mewawancarai semua satu persatu, bisa jadi buku ini baru bisa diterbitkan lima atau sepuluh tahun mendatang.

Pada daftar awal terdapat 15 nama birokrat yang dibagi dalam tiga kelompok dengan kriteria yang relatif longgar; mereka yang berada di area pengambilan kebijakan, mereka yang jadi jembatan antara kebijakan dan manajemen program, dan terakhir mereka yang menjalankan program sehari-hari dan berkuat dengan laporan dan soal anggaran. Kita tahu, untuk sebuah gagasan sebesar isu pemberdayaan, semua tingkat dan peran memberi kontribusi yang sama pentingnya.

Ada pula pertimbangan tambahan seperti keseimbangan tokoh lelaki dan perempuan, pusat dan daerah, dan pertimbangan khusus seperti bekerja di wilayah konflik, bencana atau program khusus penguatan kelompok perempuan. Untuk beberapa alasan, yang jika ditulis bisa menghabiskan seperempat bagian buku ini, dari 15 nama tersebut ada delapan (8) yang akhirnya tersaji, ditambah tiga (3) narasumber ahli untuk membantu pendalaman dan pemahaman.

TENTANG PENYUSUN

Sebagai catatan, buku ini tidak ditulis oleh pemenang melainkan para pengamat ‘perang’ dengan latar belakang yang beragam: (i) Maria Hartiningsih, wartawan senior yang banyak menulis tentang isu-isu pembangunan, pemberdayaan, perempuan, dan hak azasi manusia; (ii) Irfan Kortschak, antropolog yang beberapa kali menulis tentang program

pemberdayaan dari sudut pandang mereka yang ‘tidak kelihatan’ dan ada di ‘pinggiran’; (iii) Taufik Rinaldi, tenaga ahli yang pernah terlibat dalam pelaksanaan dan penyusunan kebijakan program.

Selain memperkaya sudut pandang, keragaman latar belakang tersebut membawa keuntungan lain yaitu terjadinya ‘*check and balance*’ dalam membaca data dan menyusunnya dalam analisa. Kamala Chandrakirana, aktifis senior gerakan perempuan dan perubahan sosial di Indonesia membantu memfasilitasi diskusi-diskusi penulisan terutama untuk mengidentifikasi dan menemukanali pokok pikiran yang paling strategis dan relevan.

KERJA REFLEKTIF MENGUMPULKAN INGATAN KOLEKTIF

Harus diakui sedari awal, inisiatif penyusunan buku ini melewati dinamika dan mengalami perubahan tujuan. Ide awalnya kurang lebih untuk merekam pengalaman mereka yang terlibat dalam program-program pemberdayaan masyarakat sebagai bagian dari upaya merekam ingatan kolektif untuk sebuah inisiatif yang diimplementasikan sebagai program dalam skala luas dan anggaran yang terbilang besar. *Apa yang sebenarnya terjadi? Mengapa kebijakan ini dan bukan kebijakan itu yang dipilih? Apa implikasi yang bisa kita lihat saat ini?*

Seiring berjalannya waktu, dari kepingan-kepingan informasi dan hasil percakapan dengan narasumber telah mendorong arah penyusunan buku ini menjadi sebuah proses refleksi: *Apakah gagasan pemberdayaan masyarakat masih relevan? Jika ya, apa yang bisa ditawarkan ke ruang percakapan publik agar relevan bagi para pelaku pemberdayaan saat ini?*

Workshop pertama dilakukan dengan mengundang para pelaku program pemberdayaan masyarakat dengan latar belakang lembaga dan kementerian yang berbeda. Dari pertemuan tersebut telah disusun

semacam *time-line* program serta daftar panjang yang terdiri dari 15 nama tokoh yang akan dijadikan sebagai narasumber, sebagian besar saat ini sudah menjalani masa purna kerja.

Dalam penyusunan, tidak ada proses seleksi atau indikator spesifik terkait pemilihan nama-nama tersebut kecuali intensitas keterlibatan dan peran mereka dalam pengambilan kebijakan atau teknis pelaksanaan yang, pada akhirnya, dapat dibagi tiga tingkatan: mereka yang berkontribusi pada aras teknis implementasi program, mereka yang berada di tingkat ‘menengah’, semacam ‘jembatan’ antara implementasi dan pengambilan keputusan untuk kebijakan program, dan nama-nama yang ada di tingkat pengambilan keputusan.

Ada pula beberapa ‘indikator’ tambahan seperti: birokrat dari pemerintah daerah yang, idealnya, bisa mewakili wilayah-wilayah tempat dilaksanakannya program khusus seperti Aceh, Papua, Kalimantan; serta keinginan untuk menyeimbangkan ‘kuota’ tokoh birokrat perempuan.

Dalam perjalanannya, dari puluhan wawancara yang dilakukan oleh Tim Penyusun, akhirnya terdapat delapan tokoh yang dimuat dalam buku ini. Untuk melengkapi dan menyeimbangkan berbagai kepingan informasi sekaligus mendapatkan *insight* yang diperlukan dalam menganalisa berbagai kontradiksi yang terjadi, secara khusus Tim Penyusun juga melakukan percakapan bersama tiga narasumber di luar lembaga pemerintah yang terlibat secara aktif dalam pelaksanaan program. Mereka adalah para pakar dan pengamat, juga pelaku, yang secara khusus mendekati program-program tersebut dari sudut pandang pemberdayaan masyarakat secara konsisten.

Apa relevansi pengalaman mereka bagi kita hari ini?

Pertama, berbagai perubahan dan inovasi tersebut, kendati sekilas nampak parsial, instrumental, teknis atau terlalu operasional, namun ketika disusun dalam satu alur cerita perkembangan dan penguatan program pemberdayaan masyarakat maka akan terlihat sebagai susunan batu bata yang saling melengkapi keseluruhan komponen pemberdayaan. Pada batas tertentu, secara signifikan juga memberi kontribusi pada proses transisi demokrasi di Indonesia. Jika membayangkan kita akan ambil bagian dalam sebuah perjalanan pemberdayaan masyarakat tahap berikutnya, apa yang sudah dibangun oleh para reformis ini bisa menandai titik berangkat.

Kedua, perubahan yang ditawarkan dan didorong oleh para reformis melibatkan berbagai komponen penting, personal maupun institusional, misalnya, komitmen, pemetaan peluang dan tantangan, strategi dan, yang tak kalah penting, adalah penciptaan momentum politik. Berbagai ‘pertarungan’ yang direkam dalam buku ini menghadirkan *insight* atau pembelajaran terkait dinamika birokrasi dan kebijakan yang diperlukan bagi kerja-kerja demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat ke depan.

Terakhir, berbagai pengalaman yang terekam dalam isi buku ini bisa membantu kita, tidak hanya mengidentifikasi ‘apa yang telah terjadi’, tetapi juga termasuk untuk mengenali ‘yang belum/tidak terjadi’ dalam program-program pemberdayaan masyarakat dalam konteks transisi demokrasi di Indonesia.

Kembali pada perbincangan sore bersama Goenawan Sumodiningrat terkait intervensi politik berupa pelibatan lembaga-lembaga ‘kroni’ Soeharto untuk memperkuat legitimasi dan ‘mengamankan’ program, dua dekade kemudian, dengan tujuan yang berbeda, perkara intervensi politik dalam pengadaan tenaga pendamping desa disoal kembali. Kementerian Desa sebagai penanggungjawab utama pelaksanaan

program Dana Desa harus berhadapan dengan partai-partai politik besar yang berupaya memasukkan kader politik partai untuk menjadi tenaga pendamping. Tentu saja, untuk keuntungan membangun jaringan yang diperlukan menjelang pemilihan umum atau pilkada.¹

Dengan kata lain, buku ini mengajak kita kembali memperbincangkan agenda-agenda strategis gagasan pemberdayaan dan transisi demokrasi di Indonesia. *Apa yang terlewat? Apa saja agenda pemberdayaan masyarakat yang masih perlu dikerjakan bersama di masa depan?*

DARI GAGASAN MENJADI PROGRAM

Istilah pemberdayaan, sebenarnya belum tua benar. Berakar dari teori sosiologi Marxis, istilah pemberdayaan dikaitkan dengan komunitas psikologi Amerika dimotori oleh Julian Rappaport (1981). Dalam sejarahnya, akar dari teori pemberdayaan berkembang lebih jauh, dikaitkan dengan teori sosiologi Marxis. Secara prinsip, pemberdayaan mengacu pada serangkaian proses sosial yang memungkinkan masyarakat meningkatkan kontrol atas kehidupan mereka sendiri (Werner dalam Checkoway, 1993). Selain itu juga mendorong terjadinya perubahan paradigma untuk memperluas partisipasi dan pilihan bagi masyarakat sehingga mereka bisa menjadi subyek dari program pembangunan dalam relasi yang setara.

Dalam pemberdayaan terjadi proses dimana warga ikut terlibat dalam pengambilan keputusan dalam ruang interaksi yang bebas dari dominasi sehingga mereka mampu merespon berbagai perubahan (Habermas, 1964). Artinya, setiap individu bisa berpartisipasi dengan merdeka dalam dalam pergulatan percakapan untuk menyatakan pendapat di ruang publik secara bebas tanpa rasa takut dan bebas dari dominasi pihak tertentu. Kelak, proses itu dikenal dengan istilah *deliberative democracy* atau demokrasi deliberatif (Bessette, 1980).

Namun ada hal penting yang tidak boleh dilupakan. Pakar ekonomi kesejahteraan dan penerima Nobel di bidang Ekonomi tahun 1998, Amartya Sen, menjelaskan konsep kapabilitas atau kemampuan, yang sangat krusial dalam pendekatan pemberdayaan. Kapabilitas itu mencakup tiga hal penting yang mencakup kapabilitas untuk memenuhi kebutuhan dasar, untuk memperoleh kembali martabat dan harga diri dan untuk terbebas dari sub-ordinasi. Keterbebasan itu mencakup politik, kepastian hukum, keamanan, berekspresi dan berpartisipasi dalam proses pembangunan, serta kesetaraan dalam kesempatan. Tanpa komponen kebebasan, pembangunan akan berujung pada kemandekan atau menciptakan perubahan sosial yang tidak diharapkan. (Sen, 1999).

Sementara itu, jauh sebelum munculnya konsep-konsep tersebut, intelektual Indonesia terkemuka, Soedjatmoko, saat menjabat sebagai Rektor Universitas Perserikatan Bangsa-bangsa di Tokyo, Jepang, telah mengungkapkan pemikirannya, *Development and Freedom* dalam Ishizaka Memorial Lecture (1980).

Dalam kuliahnya disebutkan tiga pokok pikiran menyangkut pembangunan dan kebebasan. Semua berkaitan dengan manusia warganya. Yakni pembangunan dan hak-hak asasi manusia, pembangunan dan kebutuhan manusia serta pembangunan dan pertumbuhan manusia dan peradaban. Tercakup di dalam pokok-pokok pikiran itu, antara lain, persoalan kesenjangan, disparitas struktural, pembangunan regional, demokratisasi birokrasi negara modern, pertumbuhan dan sektor modern (termasuk di dalamnya adalah sikap elit politik dan peran dari bantuan luar (asing). Premisnya adalah bahwa kesetaraan, keadilan dan kebebasan sangat berkelindan di dalam proses pembangunan. Pada tahun 1980 itu, Soedjatmoko sudah menegaskan pentingnya strategi *multi-track* untuk mencapainya.²

Dalam hal ini, pemberdayaan adalah salah satu jalur untuk mencapai tujuan pembangunan yang ideal. Namun Soedjatmoko juga

mengingatkan, bahwa yang apa pun yang dibutuhkan saat ini harus mencakup tiga unsur. Yakni, pengetahuan, idealisme dan pengetahuan mendalam mengenai masyarakat kita sendiri.³

Di tingkat praksis, pemberdayaan sudah berlangsung sebelum teori-teori tersebut diformulasikan. Yang paling sering dirujuk adalah gerakan pendidikan kritis yang digagas Paulo Freire pada paruh kedua abad 20. Melalui tulisan-tulisannya, antara lain dalam *Pedagogy of the Oppressed* (1968) dan *Education for Critical Consciousness* (1965), Freire mengajak rakyat tertindas untuk menghapus mitos serta slogan mengenai struktur ekonomi dalam pemerintahan represif yang tidak memberi ruang bagi manusia untuk menjadi diri sendiri.

Freire mencetuskan konsep konsientisasi (*conscientization*) yakni proses dialektis yang membuat kaum miskin dan tertindas menyadari situasi ketertindasan dan punya kehendak untuk mengubahnya. Proses dialektis itu adalah proses aksi-refleksi yang kemudian menjadi aksi kesatuan praksis dengan kesadaran bahwa realitas sosial bukan sesuatu yang turun dari langit melainkan hasil konstruksi struktur dan sistem yang dibuat oleh manusia.⁴

Pada periode yang bersamaan, gerakan pemberdayaan yang digagas gerakan feminis internasional juga berkembang. Tujuan awalnya adalah peningkatan posisi dan kondisi perempuan dalam pembangunan yang mengambil fokus pada kebutuhan strategis, perubahan dan kemandirian perempuan khususnya di negara berkembang (Tandon & Kak, 2007). Dalam konteks integrasi perempuan ke dalam ekonomi global, berkembang pula pemikiran Perempuan dalam Pembangunan (*Women in Development* – WID) tahun 60-an.

Pada tahun 1962, Majelis Umum Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) meminta Komisi Status Perempuan (CSW) berkolaborasi dengan Sekretaris Jenderal dan sejumlah sektor PBB lainnya guna

mengembangkan program jangka panjang yang didedikasikan untuk kemajuan perempuan, khususnya di negara-negara berkembang. Pada masa itu, di banyak negara berkembang, jaringan media dimanfaatkan sebagai sarana kampanye empansipasi perempuan di bidang kesehatan dan peran mereka di ruang publik yang mengacu dari pemikiran Ester Boserup dalam buku *Women's Role in Economic Development* (1970).⁵

Gagasan dan pemikiran mengenai perempuan dalam pembangunan terus bergerak menuju kesetaraan dan keadilan gender. Secara dinamis gagasan itu terus berkembang dalam pendekatan Gender and Development (GAD) yang dimulai tahun 1980-an.⁶ Setiap perkembangan membutuhkan inisiatif dan strategi pendekatan pemberdayaan yang berbeda.

Pada saat bersamaan, berbagai konvensi internasional diciptakan untuk mendukung upaya-upaya pemberdayaan bagi perempuan dan kelompok-kelompok yang dipinggirkan dan untuk waktu yang panjang, tidak mendapat perhatian dari negara. Lembaga-lembaga keuangan multilateral banyak terlibat dalam upaya-upaya itu.

Konsep pemberdayaan terus berkembang dengan landasan hak asasi manusia dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap orang menikmati hak-hak dasarnya, termasuk hak untuk berpartisipasi penuh dalam segala hal yang menyangkut perbaikan hidupnya. Pendekatan berbasis HAM mentransformasikan perhatian sektoral dan melebur konsep kesejahteraan, penghapusan kemiskinan, kesetaraan dan pemberdayaan sebagai dimensi hak-hak bagi semua orang (Mahbub ul Haq, Human Development Center, 2000, dalam Tandon dan Kak, 2007).

Dengan menelusuri semua ini, kita bisa melihat bahwa upaya-upaya pemberdayaan tidak dimungkinkan jika hanya dilakukan oleh satu pihak. Soedjatmoko sudah mengingatkan pentingnya strategi *multi-track*. Pemberdayaan di Indonesia hanya dimungkinkan dengan

melibatkan setidaknya empat unsur penting. Yakni, birokrat (di dalam birokrasi), kemudian juga ada desakan dari masyarakat, ada berbagai konvensi internasional di mana Indonesia ikut menandatangani dan meratifikasinya, juga ada peran lembaga bantuan multilateral (yang paling berperan pada waktu itu adalah Bank Dunia). Kisah para birokrat 'pejuang' yang terekam dalam wawancara secara eksplisit dan implisit menunjukkan hal itu.

Inisiatif pemberdayaan di Indonesia bisa dirunut mulai tahun 1926 ketika pemerintah kolonial melaksanakan program bernama Kampung Verbeteering di Batavia, Semarang, dan Surabaya. Gagasannya diusulkan Muhammad Hoesni Thamrin, anggota Dewan Kota, dengan tujuan memperbaiki kondisi kampung-kampung kumuh.⁷ Inisiatif ini dilanjutkan oleh Gubernur Ali Sadikin (1969 – 1979)⁸ dalam Kampung Improvement Program (KIP), dengan kunci keberhasilan terletak pada gotong royong dan kreatifitas warga kampung yang merelakan lahannya untuk ditata tanpa ada ganti rugi.⁹ Bank Dunia kemudan membantu fase III program tersebut.¹⁰

KIP diteruskan dengan program Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT) untuk menyeimbangkan laju pertumbuhan wilayah desa dan perkotaan (1988), berlanjut dengan Inpres Desa Tertinggal (1994) dan Program Pengembangan Prasarana Desa Tertinggal (P3DT). Mempertimbangkan konteks sosial politik di era akhir Orde Baru, Program IDT¹¹ merupakan terobosan terhadap pendekatan pembangunan *top-down* dan sentralistik. Selain pengenalan instrumen *cash transfer* ke tingkat lokal, IDT menjadi embrio bagi inisiatif pentingnya basis data agar program bisa tepat sasaran, serta memakai tenaga pendamping masyarakat.

Pada tahun 1996, Bank Dunia memprakarsai Studi Kelembagaan di tingkat Lokal (*Local Level Institutions*, 1996) untuk mengidentifikasi modal sosial masyarakat, terutama di pedesaan. Laporan studi ini mendorong perubahan pendekatan perencanaan pembangunan.

Antara lain; penguatan proses perencanaan di tingkat lokal, memastikan keterlibatan kelompok masyarakat miskin dan terpinggirkan, termasuk adanya forum Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) Plus untuk kelompok perempuan. Secara prinsip, tidak ada mekanisme yang benar-benar baru yang ditawarkan oleh PPK (Guggenheim, 2004). Tahun 1999 pemerintah menginisiasi program serupa untuk wilayah perkotaan, yaitu, Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) pada 400 Kelurahan.

Pada tanggal 23 Mei 2006, diputuskan untuk mengintegrasikan PPK dan P2KP menjadi program nasional yang akan dikembangkan secara lebih luas (*scale up*) ke seluruh desa dan kecamatan miskin di Indonesia. Peluncuran Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada bulan April tahun 2007 di Kota Palu, Sulawesi Tengah.

Bersamaan dengan berakhirnya pemerintahan Presiden SBY pada tahun 2014, terjadi dua perubahan besar yang saling terkait. Yaitu, lahirnya UU Desa dan berakhirnya PNPM Mandiri. Pemerintahan Jokowi membentuk Kementerian Desa yang diberi mandat melaksanakan UU Desa. Komponen dan sumberdaya pembangunan masyarakat desa yang sebelumnya ada pada Direktorat Jendral Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD) Kementerian Dalam Negeri dialihkan dan menjadi komponen utama Kementerian Desa. Sementara di Kemendagri, Dirjen PMD juga tidak dihilangkan, hanya berganti nama menjadi Dirjen Bina Pemerintahan Desa.

Upaya pemberdayaan dilembagakan secara legal-formal melalui kemandirian desa yang tercakup dalam UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam implementasinya UU itu dilengkapi dengan Dana Desa, yakni dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dana Desa diperuntukkan bagi desa dan desa adat, ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten/

kota, digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat dan kemasyarakatan.

ESENSI: PERUBAHAN DAN INOVASI SEBAGAI BATU PONDASI GAGASAN PEMBERDAYAAN

Gagasan, perubahan dan inovasi para tokoh birokrasi pada gilirannya memberi kontribusi penting bagi upaya pengembangan dan penguatan prinsip dan mekanisme pemberdayaan masyarakat. Berikut ini ringkasan beberapa perubahan dan inovasi tersebut.

Penguatan Modal Sosial (Social Capital). Peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemberdayaan ditujukan untuk penguatan modal sosial yang menjadi syarat penting dalam pembentukan masyarakat yang demokratis (Tocqueville dalam Putnam, 1993) melalui proses penguatan kepercayaan (*trust*) dan kerjasama (*cooperation*).

Sebagai ilustrasi, pengalaman Sujana Royat saat bertugas di desa terpencil di Aceh menunjukkan bekerjanya modal sosial di masyarakat. Proyek infrastruktur berupa pembangunan jembatan di desa tersebut terpaksa berhenti karena anggaran dari pemerintah belum cair. “Alih-alih menunggu secara pasif dana tersedia, masyarakat bekerja bersama untuk menyelesaikan proyek dengan menggunakan sumber daya sendiri, atas prakarsa sendiri. Mereka mampu mengembangkan solusi kreatif, menggunakan sumber daya dan pasokan lokal untuk menerapkan ide-idenya sehingga hasilnya benar-benar lebih baik. Hal seperti itu tidak akan pernah terjadi pada lembaga-lembaga pusat yang justru bertanggung jawab atas proyek.”

Partisipasi dalam pemberdayaan masyarakat juga nyaris hanya menjadi retorika. Pungky mengisahkan, saat itu di Cirebon ada usulan dari kelompok perempuan yang meminta diadakan kegiatan untuk mendapatkan air bersih. Tetapi dalam musyawarah perencanaan,

perempuan mundur karena mereka merasa bukan tokoh desa. Oleh sebab itu, Pungky melihat pentingnya *affirmative action* untuk kelompok perempuan yang dilakukan oleh Program Pengembangan Kecamatan (PPK).

Dampak positif lebih lanjut dari penguatan modal sosial dapat dikaitkan dengan desentralisasi.¹² Praktik baik ditemukan dalam cerita tentang Muda Mahendrawan, Bupati Kubu Raya, Kalimantan Barat. Terjadi '*cross learning*' antara Muda dan kelompok PEKKA di mana prinsip dan mekanisme pemberdayaan masyarakat yang dijalankan oleh PEKKA diadopsi oleh Muda terutama dalam upayanya melakukan reformasi birokrasi dan kebijakan. Selain itu, kelompok PEKKA dilihat sebagai aset penting yang sangat membantu Muda dalam strategi penguatan ekonomi rumah tangga miskin, pendataan berbasis komunitas, penanganan masalah kekerasan dalam rumah tangga, dan perbaikan identitas hukum masyarakat.

Di sisi lain, PEKKA mendapat banyak manfaat dengan adanya dukungan kebijakan dan perhatian yang diberikan oleh Muda Mahendra. Sekali lagi, dalam hal implikasi pemberdayaan bagi penguatan pemerintah daerah, pengalaman PEKKA menunjukkan keberhasilan pendekatan transformatif sebuah inisiatif pemberdayaan masyarakat, sekaligus bagaimana modal sosial dan *trust* dibangun ke dalam dan keluar.

Perencanaan Partisipatif. Percakapan dua birokrat, Ayip Muflich dan Gunawan Sumodiningrat, dalam kunjungan supervisi program IDT di salah satu desa miskin di NTT di tahun 1994, tanpa dinyana, menjadi cikal bakal perkembangan program pemberdayaan masyarakat selanjutnya: memutus mata rantai perencanaan *top down* dan sentralistik.

Mereka mendapati proses perencanaan yang membuat warga desa yang frustrasi. Pasalnya, banyak usulan desa yang hilang setelah melewati proses panjang hingga musyawarah perencanaan tingkat

nasional. Akibatnya, proses perencanaan desa cenderung sekedar formalitas yang pada gilirannya semakin menguatkan anggapan negatif dari atas bahwa usulan kegiatan desa lebih menyerupai '*shopping list*' dan tidak mencerminkan kebutuhan yang sebenarnya.

Ayip melihat peluang perubahan yang sekaligus bisa dipakai untuk memperkuat program IDT dan P3DT. Paradigma dalam mekanisme perencanaan pemerintah mengalami pembaruan. Meski masih menggunakan sistem dan mekanisme perencanaan yang ada, diusulkan untuk memperkuat forum UDKP di kecamatan lewat pemberian wewenang pengelolaan anggaran dan pengambilan keputusan. Gagasan itu ditindaklanjuti dan disetujui. Dari situlah mulai disusun konsep, kemudian dilaksanakan sebagai ujicoba yang dikenal sebagai Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Mekanisme perencanaan kecamatan bersifat *ad hoc*. Lalu dipakai pendekatan pemberdayaan yang dikenal dengan istilah DOUM: Dari, Oleh, dan Untuk Masyarakat.

Tata Kelola yang Baik dan Penguatan Akuntabilitas Sosial. Paradigma pemberdayaan menyatakan masyarakat sebagai subyek. Namun dalam praktiknya, warga masyarakat tetap saja menjadi obyek. Menurut Ela Hasanah, ada jarak yang sangat jauh antara teori dan kenyataan. Dia mengamati, hampir semua inisiatif yang dikembangkan saat ini berbicara tentang pertanggungjawaban desa kepada kabupaten atau lembaga di atasnya. Akan tetapi, tidak betul-betul ada *re-check* ke masyarakat, apakah mereka puas dengan proses dan hasilnya, apalagi, informasi hanya disampaikan melalui baliho. Menurut Ela, hal yang paling penting dari pemberdayaan masyarakat bukan soal bagaimana menyalurkan uang melainkan membangun kepercayaan antara warga dan terhadap pemerintah. Adanya *trust* itulah yang memberi dampak luar biasa dalam pemberdayaan masyarakat.

Dalam hal akuntabilitas, Forum UDKP menjadi instrumen yang sangat strategis bagi inovasi dan kebijakan afirmatif bagi penguatan

partisipasi masyarakat dalam pengawasan kegiatan pembangunan. Misalnya, dengan adanya musyawarah khusus perempuan dan musyawarah pertanggungjawaban kegiatan. Dalam musyawarah pertanggungjawaban, para pengelola kegiatan dan anggaran kegiatan desa yang disetujui UDKP, harus menyampaikan laporan perkembangan dan serah terima kegiatan kepada forum yang dihadiri oleh semua perwakilan desa. Musyawarah penyelesaian masalah merupakan forum untuk menginformasikan adanya dugaan atau temuan penyimpangan dana atau korupsi, atau forum mediasi dan penyelesaian masalah alternatif di luar jalur penyelesaian melalui lembaga hukum formal (kepolisian, kejaksaan, pengadilan).

PPK dan P2KP memperkenalkan inovasi akuntabilitas sosial antara lain melalui kewajiban bagi pengelola program untuk membuat Papan Informasi sebagai sarana transparansi publik dan musyawarah pertanggungjawaban dan serah terima kegiatan, tempat di mana warga masyarakat menyampaikan keluhan atas kualitas atau efisiensi anggaran, proses, dan prosedur kegiatan.

PPK juga mengenal mekanisme Penetapan Kecamatan Bermasalah. Jika terdapat indikasi kuat telah terjadi penyimpangan dana, prinsip, dan mekanisme program, Dirjen PMD Kemendagri sebagai pengelola program melakukan penetapan lokasi tersebut sebagai Kecamatan Bermasalah. Implikasinya, alokasi anggaran program dihentikan atau tidak bisa dicairkan sampai pemerintah kabupaten, kecamatan dan warga masyarakat berhasil menyelesaikan masalah tersebut. Jika terbukti telah terjadi penyimpangan dana, kabupaten wajib 'mengembalikan' dana yang hilang tersebut dengan memakai APBD-nya.

Pendamping Masyarakat sebagai elemen kunci. Tenaga pendamping atau fasilitator atau disebut dengan nama lain, sudah dikenal hampir pada semua program yang dilaksanakan di tingkat lokal. Dalam prosesnya, terjadi perubahan paradigma dalam melihat peran dan

fungsinya. Semula, tenaga pendamping ditujukan untuk meningkatkan keterampilan teknis dan sebagai representasi pemerintah dalam fungsi pengawasan. Akibat persepsi bahwa tenaga pendamping adalah “*technical assistant*”, maka dalam mata anggaran dikelompokkan dalam item biaya (*cost*) yang harus dibatasi. Dalam program pemberdayaan, peran fasilitator dikembangkan lebih jauh hingga termasuk mendampingi proses-proses perubahan sosial dan peningkatan kesadaran di dalam komunitas.

Data untuk Better Targeting dan Evidence-based Policy. IDT awalnya ditolak pemerintah daerah karena mencoba memetakan desa mana di Indonesia yang masuk kategori miskin berdasarkan kriteria yang ditetapkan. Di bawah rejim Orde Baru, data kemiskinan dengan sengaja disembunyikan. Di pusat, data kemiskinan disembunyikan, diperkecil, karena dianggap sebagai ‘aib’ yang berpotensi memengaruhi seberapa aman posisi para pejabatnya. Dalam konteks pemerintah daerah, kemiskinan adalah ‘borok’ yang turut memengaruhi posisi para pejabat daerah.

Ayip Muflich yang saat itu menjabat sebagai Kepala Seksi di Dirjen Bangdes di Depdagri, yang diminta Bappenas untuk memberi daftar data desa miskin, menceritakan tentang ‘perlawanan’ dari beberapa gubernur yang menolak data desa miskin hasil asesmen Kemendagri. Provinsi Jawa Timur waktu itu memiliki jumlah desa miskin terbanyak, sehingga gubernur menolak data yang disodorkan dan mengatakan di Jatim tidak ada desa miskin.

Belum lagi selesai menata hati dan perasaan, situasi berbalik, dan kondisinya berubah. Begitu mendapat informasi bahwa data tersebut menjadi dasar bagi penyaluran dan bantuan dari APBN ke wilayahnya, para kepala daerah kemudian memperbanyak angka desa miskin di wilayahnya. Dalam perkembangannya, pelaksanaan PPK menunjukkan indikasi kuat dimana pemerintah daerah dengan sengaja membentuk

desa-desa baru yang kemudian dinyatakan sebagai desa miskin. Tujuannya, tidak lain, agar mendapat alokasi anggaran pusat yang lebih besar.

Dalam konteks sedikit berbeda, Boediono mengungkapkan situasi dimana kementerian berlomba-lomba membuat program pemberdayaan masyarakat sektoral yang bergabung di bawah bendera PNM Mandiri, “Meski dalam konsep dan pelaksanaannya belum siap benar hingga membuat pengertian pemberdayaan masyarakat menjadi kabur.” Lagi-lagi, persoalan utamanya adalah kepentingan kementerian terhadap alokasi anggaran.

Di bawah pengelolaan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), database kemiskinan ini terus disempurnakan meskipun, seperti diakui Boediono, “Yang paling sulit adalah mendorong agar kementerian mau memakai data tersebut dalam penetapan sasaran program mereka.” Untuk program-program dengan penekanan tematik semacam ini, instrumen tenaga pendamping biasanya didesain dalam format adanya fasilitator (utama) untuk pemberdayaan masyarakat (partisipasi, perencanaan, akuntabilitas) dan fasilitator teknis terkait keterampilan atau penguasaan pengetahuan spesifik dalam tema tertentu.

Data juga juga membuat program bantuan pemerintah tak menyentuh kelompok sasaran. Terkait data perempuan kepala keluarga, data resmi pemerintah, seperti dicatat Badan Pusat Statistik jumlahnya hanya sekitar 14 persen, karena statistik pemerintah menggunakan definisi ‘rumah tangga’ sebagai kriteria penghitungan.

Sementara PEKKA menggunakan riset Sistem pemantauan Kesejahteraan Berbasis Komunitas (SPKBK) bersama SMERU memakai definisi ‘keluarga’, dengan pendataan yang menggunakan kuesioner pemerintah. Definisi ‘keluarga’ terdiri dari tujuh kriteria perempuan

sebagai kepala keluarga. Dengan definisi tersebut, persentase perempuan kepala keluarga di Indonesia melonjak menjadi 25 persen! Perbedaan angka sangat signifikan karena dalam satu rumah tangga di Indonesia, terutama rumah tangga miskin, sering terdapat lebih dari satu keluarga. Mereka ini tidak dihitung. “Ini fatal sekali,” ujar Nani Zulminarni.

Budiman Sujatmiko menawarkan model yang lebih radikal yang ia sebut sebagai ‘demokrasi gelombang ketiga’ yaitu demokrasi data. Pada prinsipnya, kelompok-kelompok masyarakat saling bertukar data yang akan dikumpulkan dalam ‘*potluck data*’ yang bisa diakses oleh mereka. Adanya *trust* antar kelompok menjadi modal sosial sekaligus membangun semacam *block chain* data yang akan memperkuat posisi masyarakat berhadapan dengan penguasaan data kementerian atau lembaga lain di atasnya. “Jika Amerika punya Silicon Valley, China membangun *State-driven* revolusi industri, kita di Indonesia dengan UU Desa ini berpeluang untuk membuat Village-driven industri revolution 4.0.”

Gagasan serupa datang dari Bappenas. Pungky dan Vivi Yulaswati memberi contoh beberapa inisiatif baru yang sedang dikembangkan oleh Bappenas terkait dengan penanggulangan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat yang memiliki kaitan dengan perkembangan teknologi. Menyebutnya sebagai Pemberdayaan Masyarakat Generasi 4.0., inisiatif baru ini memiliki beberapa karakter antara lain: (a) pelibatan aktor pemangku kepentingan baru yakni *social entrepreneur*; (b) bertujuan membangun *demand* dan *market*; (c) orientasi pada peningkatan pendapatan, terutama bagi kelompok masyarakat miskin yang memiliki potensi di wilayahnya masing-masing.

Arah inovasi ini mendorong terbentuknya beberapa model ‘*market place*’ atau ‘pusat data dan informasi’ yang menjadi ruang *sharing* bagi para pemangku kepentingan. Di sisi lain, peran pemerintah mulai bergeser dari ‘regulator’ menjadi ‘fasilitator’

PENUTUP

Setelah selesai membaca buku ini, sembari menikmati teh hangat, kita mulai mengendapkan informasi dan pembelajaran penting dari perjalanan panjang gagasan pemberdayaan di Indonesia. Lalu kita bisa menimbang-nimbang beberapa informasi berikut.

Dalam Laporan Pembangunan Manusia (HDR) tahun 2019, meski Indeks Pembangunan Manusia (HDI) di Indonesia meningkat, namun angka ketimpangan sedemikian mengkhawatirkan. Jika angka ketimpangan dimasukkan dalam perhitungan, maka HDI Indonesia langsung anjlok 17,2 persen.

Isu ketimpangan mengemuka dan menjadi keprihatinan semua pihak setelah berbagai kajian menunjukkan betapa seriusnya isu ketimpangan sosial, yang bahkan mampu memicu ketegangan politik di suatu negara bahkan kawasan.

Laporan terakhir dari Oxfam India yang memberi kabar bahwa 1 persen orang terkaya di dunia memiliki kekayaan dua kali lipat dibandingkan 6,9 milyar penduduk dunia; uang milik 22 orang terkaya di dunia lebih besar dibanding yang akumulasi kekayaan seluruh perempuan di benua Afrika; total jam kerja tak dibayar bagi perempuan di seluruh dunia adalah 12,5 trilyun jam kerja, jika diuangkan maka kerja-kerja perempuan di seluruh dunia untuk merawat anak dan keluarga perempuan di seluruh dunia selama setahun setara dengan 10,8 trilyun dollar Amerika—tiga kali lebih besar dibanding nilai industri teknologi dunia.

Rasanya-rasanya, percakapan tentang pemberdayaan masih perlu kita lanjutkan. Kabar baiknya, masih banyak yang perlu kita kerjakan. ***



Guru ini adalah satu dari dua guru yang mengajar 120 murid kelas 1-6. Sambil mengajar murid-muridnya di kelas, dia juga mengasuh putranya sendiri. (Lemiring, Mentawa Baru Ketapang, Sampit, Kalimantan Tengah).
Foto oleh Poriaman Sitanggang.



Bagian Pertama

Percakapan dengan Mereka yang Terjaga



Boediono

**Pemberdayaan
Masyarakat Adalah
Instrumen Pendidikan
Demokrasi**

Boediono. Kelahiran Blitar, 25 Februari 1943. Pendidikan ekonomi di Universitas Western Australia, Monash University, Australia, memperoleh Ph.D. dari Wharton School Pennsylvania, Amerika Serikat. Guru besar Fakultas Ekonomi UGM. Menteri Perencanaan Pembangunan, Kabinet Reformasi Pembangunan Presiden B.J. Habibie (1998). Menteri Keuangan Kabinet Gotong Royong Megawati (2001). Menteri Keuangan, Menteri Koordinator bidang Perekonomian Kabinet Indonesia Bersatu pimpinan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono SBY (2004). Gubernur Bank Indonesia (2008). Wakil Presiden Republik Indonesia (2009 – 2014).

“ *Demokrasi, dalam prakteknya, adalah sebuah proses learning by doing. Tanpa mendorong partisipasi dan pendidikan publik, demokrasi hanya jadi sebatas slogan-slogan saja.* ”

ESENSI PEMBERDAYAAN MASYARAKAT ADALAH PENDIDIKAN DEMOKRASI

Boediono (76), seorang akademisi yang malang melintang menempati berbagai posisi sentral di pemerintahan dalam rentang waktu ketika Indonesia dilanda krisis multi dimensi dan turbulensi politik. Bersamaan dengan itu, inisiatif pemberdayaan masyarakat mengalami transformasi dan perluasan skala hingga menjangkau hampir seluruh wilayah Indonesia. Dengan nada bicaranya yang khas, pelan dan kalimat yang dipilih dengan cermat, Pak Boed, begitu ia biasa disapa, membagi pengalamannya dalam mendorong kebijakan pengembangan dan koordinasi program-program pemberdayaan masyarakat sebagai bagian dari dimulainya transisi demokrasi di Indonesia.

Menurut saya, program pemberdayaan masyarakat itu lebih dari sekedar mekanisme penyaluran bantuan pemerintah tetapi juga pembangunan politik di akar rumput. Pemberdayaan adalah bagian dari upaya pendidikan demokrasi bagi publik dalam hal kemerdekaan untuk menyampaikan pendapat dan untuk ikut melaksanakan pembangunan. Kalau kita memang betul-betul mau membangun demokrasi, harus dimulai dengan melibatkan masyarakat. Tanpa hal itu, hasil-hasil dari proses demokratisasi hanya akan dinikmati oleh para elit. Dengan pendidikan politik maka masyarakat, katakanlah, tidak mudah 'dibeli'.

Situasi di awal-awal reformasi itu tidak menentu dan banyak pihak, terutama para pelaku pasar, pesimis. Bagaimana mungkin kita memperbaiki kondisi ekonomi yang sangat terpuruk dan beban utang yang luar biasa besar karena krisis?¹³ Tentu, pemerintah tidak boleh ikut pesimis. Salah satu cara untuk meyakinkan pasar bahwa keuangan negara kita tidak akan bangkrut adalah dengan membuktikan bahwa kita bersedia menelan pil pahit, antara lain dengan penataan atau *reprofiling* utang serta pengetatan APBN.

Ketika itu banyak program-program bantuan pemerintah yang mandeg karena tidak ada anggaran. Selain soal ketersediaan, hasil evaluasi menunjukkan bahwa program-program pemerintah dengan pendekatan sentralistik yang dijalankan dari pusat sering tidak tepat sasaran. Jadi, memang ada kebutuhan pemerintah untuk menyiapkan program-program bantuan untuk masyarakat dengan pendekatan baru yang lebih 'hemat' dan lebih efektif. Kuncinya, kita pikir, ada pada keterlibatan masyarakat setempat dalam pemilihan, penyusunan dan pelaksanaan program. Harapan ketika itu, dengan keterlibatan aktif masyarakat program akan lebih tepat sasaran dan lebih efektif. Karena masyarakat setempat lah yang paling tahu kebutuhan mereka. Maka lahirlah Program Pembangunan Kecamatan (PPK) yang kemudian berkembang menjadi PNPM dan lain-lain.

Salah satu pelajaran penting dari program pemberdayaan adalah kita bisa melihat pentingnya peranan pendamping masyarakat. Pendampingan dimaksudkan agar masyarakat terlibat secara efektif dalam setiap tahap pelaksanaan proyek. Dampaknya yang tidak langsung, tapi sangat penting dari proses ini, adalah masyarakat mendapatkan pendidikan politik. Demokrasi, dalam prakteknya, adalah sebuah proses *learning by doing*. Tanpa mendorong partisipasi dan pendidikan publik, demokrasi hanya jadi sebatas slogan-slogan saja.

Masyarakat pada umumnya masih memerlukan bantuan teknis dan administratif untuk melaksanakan kegiatan pembangunan dengan baik. Penyediaan tenaga pendampingan yang berkualitas memang memakan biaya karena harus ada mekanisme seleksi yang baik, pelatihan bertahap, serta mekanisme pengawasan berjenjang untuk menjaga integritas mereka. Tapi jika dilihat dari manfaat jangka panjang, komponen tenaga pendampingan sebenarnya adalah penghematan.

Apakah pendidikan praktek demokrasi melalui program pemberdayaan memang membawa hasil seperti yang dimaksudkan? Sepengetahuan saya, belum ada studi mengenai hal ini. Saya bukan *political scientist*, tapi menurut saya, program pemberdayaan telah memberikan pengaruh positif pada praktek demokrasi di negeri ini. Program pemberdayaan masyarakat punya andil dalam membentuk *mindset* masyarakat lokal untuk berdaya dan bergerak secara mandiri.

Kalau dibilang perhatian saya untuk pemberdayaan masyarakat ini karena latar belakang saya sebagai 'orang UGM', mungkin agak berlebihan juga. Tapi, bisa jadi kalau saya dari UI hasilnya akan berbeda, ha...ha...

PNPM MANDIRI DAN TNP2K

Selewat krisis, karir politik Boediono terus berlanjut. Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY), memintanya menjadi Menteri Koordinator Bidang Perekonomian (2004) lalu diangkat menjadi Gubernur Bank Indonesia (2008), dan mulai 20 Oktober 2009 Boediono dilantik secara resmi sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia. Dalam rentang waktu tersebut, program pemberdayaan masyarakat mengalami berbagai perkembangan. Tahun 2006, Pemerintah SBY melakukan berbagai konsolidasi terkait upaya pemerintah dalam percepatan penanggulangan kemiskinan.

April 2007, Presiden SBY secara resmi meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat PNPM Mandiri (PNPM Mandiri), program pemberdayaan masyarakat terbesar yang pernah ada, bahkan di seluruh dunia. Hanya untuk wilayah program PNPM Mandiri Perdesaan (nama baru untuk PPK) saja, program itu telah menjangkau 26.724 desa dari 1.837 kecamatan di 32 provinsi di Indonesia. Di bawah payung PNPM Mandiri, selain 5 program pokok, beberapa kementerian sektoral menginisiasi program pemberdayaan masing-masing.¹⁴

Saya waktu itu menangani bidang ekonomi. Pak Aburizal Bakrie sebagai Menko Kesra yang langsung menangani penyiapan program pemberdayaan masyarakat menjadi PNPM Mandiri. Program ini berjalan baik. Dua tahun kemudian, sebagai Wapres peran saya, dengan dukungan Menteri Keuangan, terutama adalah mengamankan anggaran dan mengawasi standar *governance* program ini. Yang jelas, kita ingin agar program yang terbukti berjalan baik ini terus berlanjut dan bahkan dikembangkan.

Di tahun-tahun berikutnya muncul berbagai program pemberdayaan masyarakat di kementerian-kementerian. Ada PNPM-ini, PNPM-itu. Umumnya konsepnya belum matang benar tapi sudah diluncurkan sehingga prinsip pemberdayaan menjadi kabur. Karena itu, kita pikir perlu penyelarasan program-program dan pembinaan pada kementerian-kementerian tersebut. Pemerintah kemudian membentuk TNP2K.

Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, dibentuk awal tahun 2010 melalui Peraturan Presiden nomor 15 tahun 2010. Salah satu keluaran TNP2K berupa Basis Data Terpadu (BDT) yang bersumber dari data PPLS 2011 berisi nama dan alamat (by name by address) 40 persen rumah tangga dengan kondisi kesejahteraan paling rendah di Indonesia. Berdasarkan data tersebut, pemerintah telah melaksanakan program-program perlindungan sosial seperti Program Keluarga Harapan (PKH), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), dan Bantuan Pendidikan. Disamping itu TNP2K bertanggungjawab untuk melakukan riset dan validasi data, manajemen berbasis menyediakan layanan agar BDT dimanfaatkan dalam pelaksanaan program-program di kementerian.

Idenya memang dimulai dari Kantor Wapres. Kita berdiskusi dengan kementerian dan lembaga donor. Tujuannya adalah untuk peningkatan efektifitas program-program pemberdayaan masyarakat dan

penanggulangan kemiskinan yang ada, antara lain dengan memperbaiki *targetting* serta desain dan landasan program yang lebih ilmiah. Di tahap awal, yang kita lakukan adalah membangun basis data kemiskinan. Menurut saya, hasilnya lumayan baik, meskipun belum sempurna. Data terpadu kondisi sosial ekonomi keluarga '*by name, by address*' tersedia dan bisa dipakai untuk perbaikan *targetting*.

Tahap selanjutnya adalah 'menjual' data kepada kementerian untuk mempertajam target program-program mereka. *That's the difficult part*. Harus persistent, perlu ketelatenan mengupayakan hal itu. Pokok persoalannya adalah kepentingan anggaran. Kita tahu bahwa kementerian-kementerian tidak mau kehilangan atau dikurangi anggarannya. *That's the key for them*. Sebenarnya, TNP2K memang tidak bermaksud mengutak-atik anggaran. Itu sudah jadi komitmen kita bersama. Yang penting buat kita adalah agar setiap program memakai basis data yang sudah dibuat agar programnya lebih tepat sasaran.

Lembaga ini memang saya *back-up* sepenuhnya. Jika muncul masalah koordinasi, saya memanggil menteri-menteri itu untuk diajak bicara. Tapi, tetap saja, tidak semua mengikuti arahan. Memang tidak ada yang menentang secara terbuka *but still, not all of them follow the direction*. Departemen Sosial, misalnya, dengan anggaran programnya yang cukup besar tidak sepenuhnya menggunakan data terpadu. Dan Departemen Sosial bukan satu-satunya!

Kita tidak bisa memaksa. Wapres tidak berhak untuk mengurangi jatah anggaran karena kewenangan itu sepenuhnya ada pada Presiden. Paling-paling saya hanya bisik-bisik ke Menteri Keuangan. Ya, bisa saja bisik-bisiknya langsung ke Presiden, tapi para menteri kan bisik-bisik ke Presiden juga. Tinggal mana yang lebih kuat ha..ha..ha.. Saya bisa kasih masukan, tapi kalkulasi politik *kan* hal yang lain lagi.

“

seharusnya perencanaan pembangunan desa jangan didikte oleh pusat atau Kabupaten. Kemampuan desa untuk mandiri harus benar-benar diupayakan. Pelaksanaan pengadaan tenaga pendamping, misalnya, harus obyektif dan tidak boleh dipengaruhi kepentingan pejabat atau kepentingan politik. Penguatan tata kelola atau, lebih luas lagi, pembangunan institusi desa, harus menjadi sasaran akhir program Dana Desa

”

Presiden SBY selalu mendengarkan masukan terutama jika disertai argumentasi yang masuk akal. Tapi, kita tahu presiden itu kan melihat masalahnya secara lebih luas dan *subject to many political pressures* yang datang dari berbagai pihak. Ambil contoh misalnya tentang kebijakan subsidi BBM. Dalam masa Kabinet Indonesia Bersatu ke dua, sudah sejak lama diusulkan namun pelaksanaannya mundur karena berbagai pertimbangan dan resistensi politik. Padahal, kalkulasi sosial dan ekonomi waktu itu menunjukkan bahwa pemerintah butuh anggaran untuk peningkatan program-program perlindungan sosial yang salah satu sumber utama dananya dari penghematan subsidi, yang justru terus membengkak karena harga minyak dunia yang meroket.

Ketika akhirnya terjadi kenaikan harga BBM, kita pakai mekanisme bantuan tunai langsung atau *cash transfer* walau kita tahu seharusnya tidak begitu. Kalau model *unconditional cash transfer* memang bisa cepat, tapi dampak kesejahteraannya tidak terjamin. Bisa jadi dana bantuan malah digunakan untuk konsumsi yang tidak perlu. Kita mendapat banyak kritik dari LSM waktu itu. *It was not the best option*. Tapi dalam keadaan pada waktu itu, *okeelah*. Model seperti Program Keluarga Harapan (PKH) memang lebih baik karena ada persyaratan yang harus dipenuhi sebelum memberi bantuan. Tapi pelaksanaannya belum bisa dipercepat untuk meredam resistensi masyarakat terhadap kenaikan harga BBM.

UNDANG-UNDANG DESA DAN KEBERLANJUTAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Sebelum meninggalkan kantor Wakil Presiden pada tahun 2014, dalam beberapa kesempatan Boediono menyampaikan pesan agar PNPM Mandiri tetap dilanjutkan. Namun berbarengan dengan dimulainya pelaksanaan UU Desa, pemerintah berikutnya memutuskan PNPM dihentikan. UU Desa menjadi tonggak perubahan paradigma pengaturan

desa di mana desa ditempatkan sebagai subyek dan ujung tombak pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. UU ini memberi kewenangan bagi Desa untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa, hak asal usul, adat istiadat dan nilai sosial budaya masyarakat. Anggaran untuk pelaksanaan UU Desa terus meningkat dari 20,7 triliun pada tahun 2015 menjadi 60 triliun pada tahun 2017 di mana setiap desa rata-rata mendapat alokasi sebesar 800 juta rupiah. Dalam pelaksanaannya, muncul beberapa kritik antara lain kuatnya pengaruh kepentingan partai politik dalam pengadaan tenaga pendamping dan tata kelola yang masih lemah sebagai akar maraknya dugaan kasus korupsi Dana Desa.

UU Desa sangat baik dengan maksud untuk mengamankan prinsip bahwa desa punya hak merencanakan dan melaksanakan pembangunan. Menurut saya, model program seperti PNPM dalam bentuk aslinya memang tidak bisa *sustainable*. Suatu saat harus diubah karena memakai mekanisme di luar sistem reguler pemerintahan. Dalam jangka panjang, harus ada *end game*-nya. Kita tidak bisa selamanya *sidestepping* atau memotong jalur pemerintahan normal.

UU Desa diharapkan sebagai transisi yang lebih terlembaga dan terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan yang sudah ada. Tapi irama transisi ini harus disesuaikan dengan pembangunan sistem tata kelola yang baik. Apalagi, anggaran Dana Desa itu sangat besar. Dulu anggaran PNPM hanya di tiap kecamatan. Itupun tidak untuk semua desa karena ada mekanisme kompetisi usulan dari desa. Selain tata kelola teknis-administratif, prinsip-prinsip pemberdayaan lainnya harus juga tetap dipertahankan sebagai ruh program Dana Desa.

Saya kurang begitu tahu mekanisme perencanaan dan pengawasan Dana Desa, tapi seharusnya perencanaan pembangunan desa jangan didikte oleh pusat atau Kabupaten. Kemampuan desa untuk mandiri harus

benar-benar diupayakan. Pelaksanaan pengadaan tenaga pendamping, misalnya, harus obyektif dan tidak boleh dipengaruhi kepentingan pejabat atau kepentingan politik. Penguatan tata kelola atau, lebih luas lagi, pembangunan institusi desa, harus menjadi sasaran akhir program Dana Desa ini. Dalam konteks yang lebih luas, pembangunan institusi adalah juga tantangan utama demokrasi kita.

Secara umum, terutama di era reformasi ini, orang mungkin melihat kurang adanya kesinambungan dalam program pembangunan kita. Mungkin karena memang sistem politik yang ada sekarang menuntut demikian. Presiden dan anggota legislatif dipilih secara langsung lima tahun sekali. Untuk meraih suara, para kandidat dituntut untuk bisa menjual sesuatu yang baru. Program sebelumnya adalah barang lama yang sulit dijual. Atau, walaupun akan tetap ditawarkan, harus dibungkus baru. Diubah sedikit-sedikit sana-sini. *That's real politic*. Lebih parah lagi jika dalam rentang waktu lima tahun itu terlalu sering terjadi pergantian menteri dan pejabat. Orang baru biasanya cenderung menyodorkan kebijakan yang baru lagi.

Dalam suasana seperti itu orang cenderung berpikir jangka pendek dengan risiko kesinambungan agenda-agenda jangka panjang terabaikan. Padahal agenda seperti pembangunan institusi, reformasi birokrasi, peningkatan kualitas manusia melalui program kesehatan dan pendidikan perlu kebijakan dan program yang dilaksanakan secara sistematis, konsisten dan berkesinambungan. Agenda-agenda tersebut yang menentukan posisi kita di antara bangsa-bangsa 30, 50, 100 tahun lagi. Pelaksanaannya perlu waktu setidaknya 15 sampai 20 tahun atau bahkan satu generasi. Sistem demokrasi kita harus memungkinkan agenda pembangunan jangka panjang ini bisa dilaksanakan secara efektif. *Sure, we want democracy, but it must be a democracy that delivers!*

Democracy needs leadership. Pembangunan demokrasi merupakan sebuah perjalanan jangka panjang yang dalam setiap tahapnya butuh kepemimpinan. Bukan kepemimpinan yang terputus-putus, tapi kepemimpinan yang mampu melakukan estafet dari satu tahap ke tahap pembangunan berikutnya. Kalau mencermati sejarah bangsa-bangsa, kita melihat adanya interaksi erat antara pembangunan demokrasi dan kemajuan sosial-ekonomi suatu bangsa. Demokrasi *per se* tidak menjamin kemajuan sosial ekonomi. Kemajuan sosial-ekonomi hanya bisa dicapai melalui strategi pembangunan yang dilaksanakan secara sistematis, konsisten dan berkesinambungan. Dan demokrasi yang tidak bisa menciptakan suasana yang mendukung pelaksanaan strategi pembangunan seperti itu, *a democracy that does not deliver*, tidak akan bertahan hidup. Tugas yang berat. Tapi, siapa lagi yang melaksanakannya kalau bukan kita?

“

Pembangunan demokrasi merupakan sebuah perjalanan jangka panjang yang dalam setiap tahapnya butuh kepemimpinan. Bukan kepemimpinan yang terputus-putus, tapi kepemimpinan yang mampu melakukan estafet dari satu tahap ke tahap pembangunan berikutnya.

”



Masyarakat Desa Pardomuan, E. Onan Runggu, Toba Samosir, Sumatra Utara, merayakan acara pernikahan dan penyelesaian pembanunan jalan yang menghubungkan desa dengan jalan raya utama.

Foto oleh Poriaman Sitanggang.





Gunawan Sumodiningrat Mengembangkan Program Pemberdayaan Masyarakat di Bawah Rejim Otoritarian

Gunawan Sumodiningrat, Lahir di Solo, 15 Agustus 1950. Sarjana Ekonomi Pertanian, Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada (1974); Master of Economics, Economics Faculty, Thammasat University, Bangkok, Thailand (1977); Ph.D. Agricultural and Applied Economics, University of Minnesota, USA (1982). Staf Pengajar Fakultas Ekonomi UGM; Deputi Kepala Bappenas Bidang Ekonomi (1998 – 1999); Deputi Sekretaris Wakil Presiden Republik Indonesia, Bidang Kewilayahan, Kemanusiaan dan Kebangsaan, Kantor Sekretaris Wakil Presiden, (2000)

“

Sebelum IDT, PPK, PNPM, kita sudah memiliki program-program yang menysasar desa yang dijalankan secara incremental, bertahap, dan saling melengkapi. Dulu tidak terbayang sama sekali pembangunan dari bawah yang bisa memunculkan rasa memiliki atau handarbeni.

”

Bertutur dengan gayanya yang khas, duduk bersila, dengan nada bicara yang tegas sembari merujuk pada nilai-nilai luhur budaya Jawa serta tafsir filosofis Pancasila, Gunawan Sumodiningrat (69) membagi pengalamannya terjun di kancah pemberdayaan masyarakat yang dimulai persis di era ketika Pemerintah Orde Baru berhasil membangun legitimasi pembangunan. Ia diminta membaktikan diri di Bappenas untuk menangani bidang yang terbilang sangat sensitif di masa itu: pembangunan ekonomi dan pemberdayaan masyarakat desa. Program Inpres Desa Tertinggal (IDT) yang digawangnya menjadi sasaran kritik pendekatan pembangunan yang bersifat sentralistik dan sarat dengan kepentingan rejim ketika itu untuk meneguhkan komitmen terhadap pemerataan pembangunan. Tidak ada yang benar-benar baru di bawah matahari. Apa yang sudah dimulai dengan tidak mudah oleh Gunawan Sumodiningrat harus diakui telah meletakkan pondasi bagi program-program dan insiatatif pemberdayaan masyarakat di Indonesia untuk waktu yang lama. Dia menawarkan wacana yang penting dan tetap relevan hingga sekarang.

PANCASILA SUMBER INSPIRASI

Jika bicara tentang pemberdayaan masyarakat, saya ingin mulai dari agenda yang penting yaitu membangun Indonesia yang Pancasila. Ada empat konsensus dasar mewujudkan bangsa yang mandiri: semboyan, cara dan strategi, aturan, dan wilayah hidup. Semuanya bersandar pada Pancasila. Ekonominya adalah ekonomi yang mengatur rumah tangga sendiri ditandai dengan kesejahteraan yang diukur dari pendapatan riil perkapita yang meningkat, melalui kerja keras, mandiri, gotong royong, *dilligent*, *self-help*, dan *cooperation*. Mirip seperti semangat perjuangan Korea Selatan *Saemaul Undong*: kerja untung, menabung.¹⁵ Nilai-nilai tersebut perlu ditanamkan sehingga terjadi perubahan *mindset*.

Saya mengembangkan Program Inpres Desa Tertinggal (IDT)¹⁶ sebagai salah satu instrumen untuk membangun bangsa: Bangunlah jiwanya, bangunlah badannya, untuk menjadi bangsa yang berjaya, berdaulat dan berkuasa.

IDT diarahkan untuk mempercepat upaya mengurangi jumlah penduduk miskin dan jumlah desa atau kelurahan tertinggal. Selain itu, IDT dimaksudkan untuk mengkoordinasikan dan memadukan berbagai program pembangunan yang sudah ada dalam kerangka penanggulangan kemiskinan. IDT mengandung tiga pengertian dasar, yaitu sebagai pemicu gerakan nasional penanggulangan kemiskinan, sebagai strategi pemerataan pembangunan, dan adanya bantuan dana bergulir bagi masyarakat yang paling membutuhkan. IDT bertujuan untuk memberdayakan masyarakat, mendorong perubahan struktur masyarakat dan membangun kapasitas masyarakat (*capacity building*) melalui pengembangan peningkatan dan pemantapan kondisi sosial ekonomi.

Sebelum IDT, PPK, PNPM, kita sudah memiliki program-program yang menysar desa yang dijalankan secara *incremental*, bertahap, dan saling melengkapi. Dulu tidak terbayang sama sekali pembangunan dari bawah yang bisa memunculkan rasa memiliki atau *handarbeni*. Dengan pemihakan pada penduduk miskin, khususnya di desa tertinggal, koordinasi program pembangunan sarana dan prasarana untuk membuka keterisolasian, peningkatan peran serta dan produktifitas rakyat dalam kegiatan ekonomi. Program IDT adalah upaya pembangunan moral melalui peningkatan kesadaran, kemauan, tanggungjawab, rasa kebersamaan, harga diri dan rasa percaya diri masyarakat.

Yang terpenting adalah perubahan *mindset*; Cipta, Rasa, Karsa. Filosofi Jawa mengenal ketiga hal itu sebagai Tridaya adalah kekuatan yang maha dahsyat. Cipta adalah kekuatan membuat gambaran atau perencanaan yang dimulai di dalam pikiran manusia. Rasa adalah kekuatan halus

yang memberikan nafas pada Citra, sedangkan Karsa adalah kehendak atau tekad untuk mewujudkan Cipta dan Rasa. Aparatur pemerintah dituntut untuk dapat memberikan pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat sesuai tuntutan hati nurani rakyat.

PEREBUTAN WACANA, MULAI MEMBANGUN BASIS DATA

IDT itu perjuangannya luar biasa. Saya menyiapkan semuanya sejak uji coba di Desa Neglasari, sinergi data penduduk miskin, Konsep Inpres dan Draft Inpres. Hanya karena Gusti Allah, konsep itu bisa diterima. Waktu mau rapat akhir konsep Inpres IDT, saya terpaksa tidak bisa menunggu bapak saya yang sakit sampai akhirnya beliau meninggal. Dalam mimpi, bapak sudah minta saya pulang ke Yogya. Tetapi kalau saya tidak ada, rapatnya tidak jadi. Pak Muby belum mau tandatangan. Padahal persiapannya sudah hampir setahun. Presiden Soeharto awalnya tidak setuju karena mengira konsep IDT datang dari Prof. Mubyarto yang saat itu banyak mengkritik pemerintah. Inpres ditandatangani Presiden Soeharto hanya dalam waktu satu minggu. Pak Widodo Gondowardojo dan Pak Bambang Kesowo di Sekretariat Negara yang bantu hingga konsep IDT segera lolos. Tidak ada Inpres lain yang bisa secepat itu.¹⁷

Antara tahun 1982-1990 itu saya bekerja bersama teman-teman Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan pembina koperasi. Saya banyak belajar dengan Bu Koestiyah di Solo, dosen pengampu Ekonomi Koperasi yang waktu itu punya binaan pengrajin di Kalioso, Solo. Guru Besar utama saya adalah Prof. Mubyarto dan Prof. Lukman Sutrisno. Guru lainnya di IPB, Prof. Sayogyo dan Sedyono Tjondronegoro, Prof. IGB Teken dan masih banyak lagi. Di LSM, guru saya adalah Pak Bambang Ismawan, Pak Anton Sujarwo dan Pak Haselan Harapan.¹⁸ Saya mengerjakan penelitian Proyek Pengembangan Hubungan Bank dan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) atau PPHBK dari GTZ. Proyek itu juga yang menjadi alasan mengapa saya belum ke Jakarta. Konsep PPHBK itulah yang menjadi dasar untuk IDT. Di UGM, waktu itu saya jadi asisten Pak Mubyarto. Kami cocok karena sama bicara tentang ekonomi Pancasila.

Waktu baru kembali dari sekolah di Amerika tahun 1982, saya dipanggil Pak Widjojo untuk bergabung ke Bappenas. Ketika itu saya tidak mau karena baru selesai sekolah dan ingin berbakti dulu di UGM. Tahun 1985 kembali saya diminta bergabung tapi masih enggan. Saya mengusulkan nama Pak Mubyarto dan Pak Boediono. Di tahun 1990, kali ini Pak Boed yang mengajak saya ke Bappenas beberapa kali. Saya sampaikan bahwa pengabdian saya di UGM belum selesai dan waktu itu saya masih harus menyicil pinjaman untuk rumah. Tapi, dalam kesempatan terakhir Pak Boed menyindir dengan mengatakan bahwa, “Seorang negarawan itu kalau diminta pimpinan untuk bekerja demi kepentingan orang banyak, mestinya mau menerima.” Mendengar itu saya sampai menangis, merasa seperti ditampar. Akhirnya tepat di hari ulang tahun saya yang ke-40 saya berangkat ke Bappenas untuk menggantikan posisi Pak Boediono sebagai Kepala Biro Analisa dan Pusat Statistik. Tugas saya ada tiga, yaitu, nilai tukar petani, kemiskinan dan menata *database*. Meskipun dalam posisi diminta, saya tetap harus melewati ujian dari Pak Widjojo, Pak Saleh Affif dan Pak Sumarlin.

Proses IDT sama sekali tidak mudah, karena melakukan perubahan yang bisa dibbilang cukup besar. Orang yang hanya bisa menyalahkan-nyalahkan IDT adalah orang yang tidak memahami. IDT itu istimewa banget. Dan yang paling berjasa di sini adalah Pak Ginanjar¹⁹. Saya salut pada Presiden yang jelas mengerti maksud yang diterjemahkan oleh Pak Ginanjar. Di pihak lain, oleh teman-teman LSM saya dituduh menjual diri. Mereka marah karena di LSM saya berjuang untuk rakyat, tetapi sekarang di pemerintahan dan membawa konsep LSM ke Bappenas. Saya menjadi Pimpro IDT, teman-teman LSM merasa ditinggalkan. *Lha* saya kan profesional. Saya dosen, bukan birokrat. Saya menggunakan konsep rasional: dari, untuk dan oleh rakyat. Itu konsep yang benar, tetapi konsep benar bukan berarti harus memusuhi pemerintah.

Langkah pertama begitu di Bappenas adalah memperbaiki data. Waktu persiapan IDT saya masih Kepala Biro Analisa Ekonomi dan Statistik. Awalnya adalah integrasi *Core Susenas* dengan Data Potensi Desa atau Podes. Saya belum punya kawan dan jumlah staf masih sedikit. Mereka adalah anak-anak muda.²⁰ Saya memperdalam data kemiskinan Susenas dan Podes dengan BPS termasuk studi lapangan di Desa Neglasari, Sukabumi.²¹ Kemudian dilanjutkan dengan penyiapan Konsep IDT. Saya menyiapkan integrasi data, yang untuk ukuran sekarang hampir tidak mungkin dilakukan. Pada zaman itu pun, bukan perkara mudah. Setiap departemen kan punya data sendiri-sendiri, lalu digabungkan ke BPS.

Lalu kenapa orang menyalahkan program-program yang tidak tepat sasaran? *Lha* memang sebelumnya tidak ada datanya *kok*. *Kan* kelabakan. Saya dan Sumedi membuat percontohan di Jawa Barat untuk memperbaiki data itu. Sensus dijadikan satu setiap satu tahun, jadi angkanya sama. Setelah ada satu data dan disepakati, baru bisa jalan. Saya dekati BPS, ubah dulu informasi tentang kemiskinan. Surveinya tiga tahun sekali dari Susenas yang hanya mencakup pengeluaran. Kemudian tiga survei, konsumsi, pendidikan, kesehatan saya gabung menjadi satu *Core Susenas* atau *Susenas Inti*.²²

Saya ditantang, kalau IDT *enggak* berhasil maka saya yang akan *kena*. Saya bilang ke Pak Ginanjar, kalau berhasil 50 persen saja sudah baik. *Kok* begitu? *Lha* kapan pemerintah pernah percaya pada masyarakat kecuali di IDT? Pak Ginanjar menyampaikan hal itu ke presiden. Perubahan yang luar biasa pun terjadi. Pemerintah memberi instruksi pemberian uang langsung ke masyarakat. Ketika itu, di seluruh dunia pemerintah hanya boleh kasih dana ke lembaga formal. Saya sampai dimusuhi sama orang keuangan karena dianggap melanggar aturan internasional yang berlaku saat itu.

Ini revolusioner. Saat itu, tak ada pejabat yang berani menyimpang dari ketentuan birokrasi. Hanya terjadi waktu itu. Itu pun karena keberanian Pak Ginanjar Kartasasmita yang mendapat mandat langsung dari Presiden Soeharto. Hasilnya memang sangat mengejutkan.²³ Pertama kali Pemerintah percaya pada rakyat yang belum ada wadah lembaganya untuk bisa menerima bantuan langsung dari pemerintah. Banyak penyimpangan birokrasi, tetapi secara rasional, teoritis dan empiris, benar dan dapat dipertanggungjawabkan. Bahkan kalau diterapkan untuk Dana Desa sekarang sebaiknya menggunakan pendekatan IDT dengan benar.

Setelah perbaikan data, berikutnya adalah perbaikan *micro finance*. Saya membawa konsep PPHBK, Proyek Pengembangan Hubungan Bank dengan Kelompok Swadaya Masyarakat, ke Bappenas, dengan mengaktifkan kembali 4.999 Badan Kredit Desa (BKD). Catat, itu monumental sekali! Ada pertengkaran antara Bappenas dengan Menteri Koperasi. Kaki saya sampai diinjak Pak Boediono karena dalam rapat saya mendebat Menteri Koperasi. Menteri Koperasi bicara ke Presiden, kalau BKD dihidupkan, KUD akan mati. Akhirnya nama BKD diganti menjadi TPSP KUD (Tempat Pelayanan Simpan Pinjam Koperasi Unit Desa) dan hanya bisa dikembangkan di Pulau Jawa. Yang mendesain Sumedi juga.²⁴ Nantinya konsep TPSP ini dipakai dalam pembentukan Unit Pengelola Kegiatan (UPK) di kecamatan dalam PPK.

Lembaga pengelola keuangan dimulai dari simpan pinjam dalam satu wadah yang namanya Kelompok Swadaya Masyarakat atau KSM. Itu konsepnya Pak Bambang Ismawan, salah satu guru saya. Nama asli KSM itu ya Lembaga Swadaya Masyarakat atau LSM atau NGO tapi diganti untuk membedakannya dengan gerakan NGO, non-Golkar Organization. Waktu itu pemerintah yang berkuasa *kan* dari Golkar hehehe..

Banyak hal lain yang juga diterobos dalam pelaksanaan Program IDT. Secara administratif birokrasi, Pimpro harus eselon 3 atau 4, dan tidak

boleh eselon 2. Harus pegawai kantor organik karir di kantor setempat. Para pimpinan tidak berani menunjuk eselon 3 atau 4. Mereka semua sepakat saya yang diminta, karena saya paling paham konsep sejak awal penyusunan draft Kepres IDT. Pejabat lain tak ada yang berani terutama karena Program IDT itu *out of the box*. Saya berulang kali ditanya oleh pimpinan apakah berani menjadi Pimpro IDT dengan segala konsekuensi. Saya jawab, kalau direstui para pimpinan, saya siap melaksanakan, karena ini cara yang tepat untuk menjangkau rakyat miskin.

Konsep IDT bukanlah bagi-bagi uang melainkan mengubah *mindset*: Cipta, Rasa, Karsa untuk peningkatan kesejahteraan. Saya sampaikan ke Pak Mubyarto, jangan sekali-sekali kasih *duit* sebelum masyarakat punya rencana uangnya mau dipakai buat apa. Saya sampai bikin formulir, satu halaman tabel untuk diisi oleh masyarakat; berapa dana yang diterima, berapa yang digunakan dan berapa sisa dana kegiatannya.

Karena perbedaan pendekatan dengan Pak Muby itu, saya sempat kena marah Menteri. Pak Ginanjar tanya, kamu *ngomong* apa sama Pak Muby? Saya bilang, saya ini pimpro, jadi harus bertanggungjawab semua pengeluaran saya dan itu harus masuk ke dalam Inpres. Jadi uangnya tidak dibagi-bagi. *Lha* kan saya susah. Ke Mendagri saya bilang harus ada pertanggungjawaban, tetapi Pak Muby bilang gratis. Sempat ramai itu. Saya undang seluruh gubernur dan bupati untuk menjelaskan ini kepada semua camat di wilayahnya.

Beberapa kali Prof. Mubyarto berbicara keras di depan banyak orang bahwa saya ini hanya asisten. Itu dikatakan di depan 600 orang se Indonesia yang diundang untuk membicarakan satu formulir pertanggungjawaban itu. Saya merasa sangat dipermalukan! Intinya adalah perbedaan konsep; yang satu bagi-bagi uang, yang satunya lagi menekankan akuntabilitas. Saya dikritik. Katanya, akuntabilitas itu kapitalis. Kalau sosial itu, jika memberi tak harap kembali. *Lha wong ngasih kok* harus bikin proposal. Pokoknya susah banget waktu itu.²⁵

PENDAMPINGAN: APA YANG SALAH DENGAN MELIBATKAN KOPASSUS?

Yang juga sangat penting dari Program IDT adalah pendamping.²⁶ Melalui kerjasama dengan Lembaga Supersemar, pelatihan pendamping dipegang oleh Kopassus. Komandan Kopassus saat itu adalah Prabowo Subianto. Sekarang anda mungkin mengatakan terlalu jauh hubungan antara pendamping desa dan Kopassus. Tapi, harus diingat situasi ketika itu. Presidennya Pak Harto, Inpresnya milik Pak Harto. Komandan Kopassus siapa? Prabowo, kan mantunya Pak Harto. Kalau Pak Harto pegang kan proyek bisa jalan.

Lagipula, yang dilatih tiga hal, *leadership*, nasionalisme dan *entrepreneurship*. Maunya melatih pendamping supaya disiplin, berwawasan kebangsaan, patuh, supaya bisa bantu saya melanjutkan proyek pemerintah, supaya semua lancar. Lalu siapa yang paling top melatih? Tentara. Tentara mana yang paling top? Ya Kopassus. Jadi dilatih tenaga pendamping untuk 2.200 desa, satu desa stau pendamping. Nah, dibilang tidak relevan bagaimana? Yang saya tuju adalah pendamping desa yang punya keberanian, disiplin, nasionalis dan berjiwa pemimpin serta punya mindset wirausaha. Konsepnya dari pengalaman saya sendiri: orang hidup mau tidak mau harus bekerja, dapat untung, lalu menabung. Kalau tidak begitu, tidak bisa keluar dari kemiskinannya.

Setelah itu ada konsep 'bersama-sama'. Nah ini konsepnya LSM. Tetapi kalau LSM kan kumpul dulu baru mengubah *mindset*. Kalau saya, mengubah *mindset* dulu. *Mindset*-nya jelas: Tuhan menciptakan manusia itu sempurna. Kalau sebagai manusia ekonomi, ya bisa menghasilkan apa yang dimakan, dikonsumsi, diproduksi. Sederhana *banget*.

Di luar persoalan itu, saat itu sebenarnya ada dua program yang bersaing; Program IDT berbasis desa dan Program Keluarga Sejahtera berbasis rumah tangga. Kedua program tetap berjalan bersama, tetapi memang terjadi silang pendapat soal koordinasi penanggulangan kemiskinan.²⁷

Dana P3DT berasal dari pinjaman lunak, sementara IDT berasal dari APBN murni. Anggarannya sebesar Rp 1,2 Triliun.²⁸ Karena pakai sisa dana OECF, tidak perlu persetujuan kemana-mana. Cukup dari Bappenas. Pak Ginanjar setuju, tetapi saya tidak bisa jadi pimpro. Waktu itu saya sudah pindah ke Pembangunan Daerah, Kota dan Pedesaan, Bappenas. Saya ubah konsepnya semua, dari sentralisasi ke desentralisasi. Saya dorong pengalihan dana dari pusat ke provinsi, dari provinsi ke kabupaten, dari kabupaten ke desa, untuk mendukung P3DT yang dipegang Pak Tatag Wiranto. Saya tidak pegang P3DT dan tidak pegang PPK.²⁹

P3DT hanya efektif untuk kegiatan antar desa dan kecamatan. Karena kecamatan, kita buat Program Pengembangan Kecamatan atau PPK. Syaratnya lulus IDT, SDM nya sudah paham, ekonominya sudah maju, lembaga masyarakat sudah baik, prasarana dan pendataan sudah ada. Itu masih *pilot project*. Saya ajak Pak Boediono ke Malang dan Jawa Tengah. Pak Boedion terkesan karena bagus sekali. Program IDT hanya berlangsung tiga tahun, dari tahun 1994-1997. Indonesia terkena krisis sehingga seluruh program dimasukkan sebagai Jaring Pengaman Sosial. IDT menjadi ide dasar dari PPK. IDT yang diperluas sampai Kecamatan itu menjadi PPK.³⁰ Jadi PPK itu bukan ide Bank Dunia. Tetapi Bank Dunia kemudian memberi pinjaman lunak. Tahun 2006 diluncurkan PNPM dengan menggunakan basis data Podes dan Susenas.

DANA DESA

IDT itu sarana saja. Untuk menjadikan orang berkecukupan hidupnya, maka ekonominya, kelembagaannya, teknologinya, prasarananya harus dibangun. Nanti obyektifnya ke sana. Saya bikin Program Prasarana Pendukung desa Tertinggal, P3DT. Untuk dapat program itu, syaratnya harus lulus IDT. Kita yang buat kriteria. PPK syaratnya harus lulus P3DT. Jadi, bertahap. Dan sekarang UU Desa yang isinya PPK dan PNPM tetapi setengah hati karena PPK digabung dengan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan atau P2KP.

Setelah digabung, maka PNPM menjadi administratif. Pemberdayaannya hilang. Dana disalurkan melalui kompetisi. Kompetisinya betul, tetapi PPK jadi rusaknya di situ. Fokus PNPM seharusnya ke pemberdayaan masyarakat, bukan administrasi. Nah, ini lain dengan pendekatan kita, yaitu pemberdayaan manusia, dan mengubah *mindset*. Administrasi yang baik tidak menjamin manusianya baik. Pemberdayaan itu tumbuh sedikit-sedikit, tidak sekonyong-konyong. Dulu saya belum tahu benar teorinya. Tapi sekarang ini saya tahu benar soal itu, ya di PPK, PNPM, UU Desa.

UU Desa itu sudah benar, membangun Indonesia dari desa. Hanya saja, pelaksanaannya yang keliru. Seharusnya yang lebih dulu dibangun adalah manusianya, karena desa itu kan unit terkecil pengambilan keputusan yang dekat dengan rakyat. Harus dikembalikan lagi dari, oleh dan untuk rakyat. Programnya namanya program pemberdayaan masyarakat. Sayangnya, banyak terjadi diskontinyu kebijakan karena *lack of leadership*. Sayang sekali.

Selain itu, keterlibatan partai politik dalam pelaksanaan Dana Desa itu tentu mengganggu. Ini perlu diminimalisasi dengan koordinasi pendampingan yang profesional, misalnya dengan memerankan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Pertama, TNP2K fokus ke pemberdayaan masyarakat, dengan pemberdayaan pendamping profesional, bukan partai. Kesempatan Presiden Jokowi lima tahun ke depan bisa lebih fokus ke non-partai untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kedua, pendamping petani harus mampu meningkatkan kesadaran hidup yang benar: kerja keras, mandiri, gotong royong. Ketiga, petani didampingi sadar finansial, sampai ke *financial inclusion*, menggunakan IT, *information technology*. Serba IT, serba teknologi baru. Keempat, Bulog, peran perusahaan umum milik negara yang bergerak di bidang logistik pangan sebagai lembaga penyangga produk pertanian perlu ditingkatkan dengan kerjasama petani, perusahaan besar dan pedagang. Ini wujud koperasi yang *corporative*. Pemerintah melindungi, memfasilitasi, mempromosikan sampai petani dan rakyat desa mandiri. Kelima, dan ini sangat penting, adalah adanya *single integrated data base*, *big data* yang memayungi, melindungi, memfasilitasi segenap pelaku ekonomi pertanian perdesaan, dengan satu sistem terintegrasi. Dengan kelima hal itu Nawacita dilaksanakan dengan nyata. Negara hadir, menghapus kemiskinan dengan membangun bangsa dimulai dari pemberdayaan masyarakat petani, membangun Indonesia dari pinggiran, yaitu Desa.

JEJAK PEMIKIRAN

Hidup dipenuhi silang pendapat. Saya ingin agar perbedaan pendapat diperkecil dengan kebersamaan. Saya baru ketemu konsepnya, yaitu, harus praktik bagaimana membantu orang kecil. Saya berasal dari keluarga miskin. Meski bapak saya dari keluarga keraton, Mbah Buyut saya dari pihak ibu adalah orang desa. Ibu saya menjahit, tinggal di pinggir kali. Ibu saya bersahabat dengan ibunya Pak Harto, sama-sama dalam paguyuban Karawitan dan *Boworaos* di Dalem Kalitan Solo. Kakak-kakak saya akrab dengan Pak Harto sejak masih muda.

Pemikiran dan sikap saya berakar dari Pakubuwono X, Mbah Buyut saya yang juga seorang Pahlawan Nasional. Karena beliau lahir prematur dan ada politik di dalam keraton sehingga Eyangnya, putra tertua Pakubuwono X, tidak bisa menjadi raja. Eyang saya, Kusumoyudho, ayah dari ayah saya, Sumodiningrat, orang yang pandai sekali. Latar belakang keluarga ini membangunkan kesadaran bahwa saya harus menegakkan kebenaran: *ngono ya ngono ning ojo ngono*. Tapi kemudian saya temukan lagi, Ketuhanan yang Maha Esa itu tak bisa dilepaskan dari keuangan yang tersedia. Makanya saya jadi keras kepala. Konsep yang benar itu ada tiga hal: rasional, teoritikal dan empirikal, yang memang harus diulang-ulang. Semua harus masuk akal. Kalau tidak, saya tidak bisa terima.

“
*Konsep IDT bukanlah bagi-
bagi uang melainkan
mengubah mindset:
Cipta, Rasa, Karsa untuk
peningkatan kesejahteraan.
Jangan sekali-sekali kasih
duit sebelum masyarakat
punya rencana uangnya
mau dipakai buat apa*”







Sujana Royat

Menjangkau Mereka yang Terpinggirkan

Ahli perencana pembangunan perkotaan yang pernah menempati berbagai posisi strategis di Bappenas, Deputi Pemberdayaan Masyarakat dan Penanggulangan Kemiskinan, Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat. Dalam posisinya sebagai Ketua Tim Pengendali PNPM Mandiri (2007 – 2014) ia menginisiasi berbagai gagasan pengembangan program pemberdayaan masyarakat, antara lain: kerjasama antar lembaga untuk penguatan tata kelola dan anti korupsi PNPM Mandiri, program PNPM Peduli untuk memberdayakan kelompok masyarakat marginal (difabel, eks penyandang kusta, kelompok ‘aliran sesat’, korban tragedi ‘65, ODHIV), dan PNPM Pusaka untuk pemberdayaan komunitas pelestari budaya.

“

Ada perbedaan yang jelas antara perjuangan kelas yang dibawa PKI dengan pemikiran ‘kiri baru’ yang menekankan hak-hak politik, gender, dan masyarakat adat. Hal itu tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Kita bisa jadi pemikir kiri sekaligus tetap berkomitmen pada kepentingan nasional.”

”

Melewati berbagai dinamika dan terlibat dalam program-program pemberdayaan masyarakat, apa esensi pemberdayaan masyarakat bagi anda?

Menurut saya, pemberdayaan masyarakat bertujuan untuk meningkatkan kesadaran dan pengetahuan masyarakat agar mampu melawan ketidakadilan, membela hak-haknya, dan mengubah hubungan antara masyarakat dengan negara. Dalam konteks Indonesia, pemberdayaan artinya mengembalikan hak-hak politik masyarakat yang sebelumnya ditindas selama rejim Orde Baru.

Apa kira-kira yang menjadi latar belakang visi dan komitmen anda pada pemberdayaan?

Pemikiran-pemikiran politik saya dipengaruhi pengalaman saya waktu bekerja di salah satu LSM di Bandung. Ketika menjadi mahasiswa di ITB, saya kuliah di jurusan perencanaan wilayah perkotaan. Saya tertarik dengan perencanaan perkotaan karena jurusan ini mengajarkan bagaimana mewujudkan keadilan sosial melalui penataan ruang dan fasilitas publik. Di LSM itu kami melakukan advokasi untuk membela hak-hak warga miskin di perkotaan. Dari situ saya banyak belajar berbagai masalah sosial seperti pengangguran, gelandangan, urbanisasi. Semua pengalaman itu memperkuat komitmen saya terhadap gagasan *social justice*.

Waktu bekerja di Kementerian PU, di akhir tahun 80-an, saya berkesempatan untuk melanjutkan studi perencanaan perkotaan di ENPC - Sorbonne University, Perancis. Ketika itu Orde Baru masih sangat kuat. Pilihan untuk kuliah di Sorbonne terbilang kontroversial karena Sorbonne dikenal sebagai pusatnya para pemikir kiri dan pemikiran 'kiri baru'. Di masa itu, semua yang berhubungan dengan 'kiri' dianggap ada kaitan dengan ideologi PKI. Atasan saya tidak setuju. Tapi saya tetap bertahan. Menurut saya ada perbedaan yang jelas antara perjuangan

kelas yang dibawa PKI dengan pemikiran ‘kiri baru’ yang menekankan hak-hak politik, gender, dan masyarakat adat. Hal itu tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Kita bisa jadi pemikir kiri sekaligus tetap berkomitmen pada kepentingan nasional.

Meski akhirnya disetujui tapi, seperti halnya mahasiswa Indonesia lain yang kuliah di sana, saya diawasi oleh lembaga intelijen di Kedutaan. Disertasi saya dicek, siapa tahu ada pemikiran yang dianggap bertentangan secara politik dan pergaulan saya dengan teman-teman dicatat. Pengawasan itu bertujuan untuk melihat apakah saya terlibat dalam aktifitas anti-Pancasila. Di masa itu, pengawasan intelijen kepada mahasiswa yang kuliah di luar negeri adalah hal yang normal.

Lalu, bagaimana pemikiran ‘kiri baru’ bertransformasi menjadi gagasan dan program?

Saya ingat betul momen ketika saya mengalami pencerahan. Waktu itu, tahun 80-an, saya masih bekerja di Kementerian PU. Saya mendapat penugasan singkat ke salah satu desa di pedalaman Aceh untuk melihat proyek pembangunan jembatan yang mangkrak karena dananya tidak cair. Saya melihat langsung bagaimana masyarakat desa tidak hanya diam menunggu anggaran turun. Mereka bergotong royong secara swadaya menggunakan dana dan tenaga sendiri untuk menyelesaikan proyek tersebut. Mereka mampu membuat solusi yang kreatif menggunakan sumberdaya dan material yang tersedia di desa. Walaupun tanpa dukungan kerja dan dana dari luar, ternyata hasilnya sangat baik.

Saya melihat ada modal sosial yang besar yang mengakar di masyarakat yaitu kesediaan untuk bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Pemerintah tidak menyadari atau menghargai modal sosial semacam ini. Bahkan seringkali justru mengabaikan atau memandang rendah kemampuan masyarakat dan memusatkan semua wewenang di tingkat

pusat. Pembelajaran mengenai penguatan partisipasi masyarakat dari desa terpencil di Aceh ini lalu saya tulis untuk tesis S2 saya dan saya perdalam lagi selama belajar di Sorbonne.

Sekembalinya ke Indonesia tahun 1996, saya direkrut ke Bappenas oleh Pak Ginanjar Kartasasmita. Di penghujung era Orde Baru, terjadi pertarungan ideologi di Bappenas. Di satu sisi, kelompok yang berisi para ekonom “Mafia Berkeley” dan Universitas Indonesia yang fokus pencapaian pertumbuhan ekonomi dengan pendekatan pembangunan yang sentralistik dan *top-down*. Di sisi lain, Pak Ginanjar memimpin kelompok yang terbuka dengan ide-ide baru yang menentang pendekatan lama dengan mengembangkan pendekatan untuk memperluas peran masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan dan memastikan agar orang miskin dapat memperoleh manfaat dari pertumbuhan ekonomi.

Ada banyak friksi di antara dua kelompok tersebut. Kelompok lama tidak percaya dengan ide Pak Ginanjar terkait partisipasi masyarakat. Mereka yakin dengan doktrin Orde Baru yang menganggap masyarakat itu masih bodoh dan tidak bisa dipercaya. Masyarakat tidak mampu membuat keputusan yang baik sehingga harus dipandu, diarahkan, dan didorong dari atas. Sebaliknya, kelompok reformis, terutama Pak Gunawan Sumodiningrat dan Pak Mubyarto, lebih terbuka pada pandangan bahwa masyarakat adalah subyek pembangunan dan bukan sekedar penerima manfaat saja.

Pemikiran saya ini sangat sejalan dengan gerakan perubahannya Pak Ginanjar sehingga saya direkrut bekerja di Bappenas. Beliau ingin membangun satu tim yang terbuka pada perubahan. Tahun 1996, Pak Ginanjar mempublikasikan tulisannya menggunakan istilah pemberdayaan masyarakat untuk pertama kalinya. Walaupun baru dalam tahap wacana, dalam tulisan itu Pak Ginanjar memberi penekanan penting terhadap kesetaraan dan partisipasi dalam menjawab apakah pertumbuhan ekonomi kita memberi manfaat bagi semua lapisan

masyarakat. Dalam pandangan Pak Ginanjar, orang miskin semakin miskin dan kesenjangan semakin melebar.

Pada awalnya, dengan program IDT, fokusnya untuk memastikan kelompok miskin mendapat manfaat dari pembangunan, belum secara khusus bicara tentang peningkatan partisipasi. Dalam perkembangannya kita semakin yakin bahwa program-program pemerintah bukan hanya bicara persoalan tepat sasaran. Ada kekeliruan mendasar pada pendekatan top-down yang dipakai. Kajian yang kita lakukan waktu itu menunjukkan bahwa 67 persen dana yang dialokasikan dalam program-program pembangunan disalahgunakan atau dikorupsi. Berangkat dari kajian tersebut kita mengembangkan inisiatif penguatan kelembagaan masyarakat untuk mengurangi peran birokrasi agar penyalahgunaan dana semacam itu bisa diatasi. Nah, ini pintu masuknya: kalau kita bisa membuktikan bahwa pendekatan pemberdayaan itu *cost effective*, kita bisa mendapat dukungan untuk mengembangkannya.

Apa saja tantangan yang dihadapi ketika mengembangkan Program Pengembangan Kecamatan?

Tahun 1997, perlawanan terhadap inisiatif pemberdayaan di Bappenas masih cukup tinggi. Sulit untuk mendapat dukungan dalam mendorong perubahan sistematis dalam sistem pemerintah. Pak Gunawan melihat penting sekali untuk mengumpulkan bukti-bukti yang kuat lewat proyek ujicoba terhadap premis pemberdayaan tersebut. Tapi tidak tersedia anggaran dari pemerintah. Tidak ada alokasi dan mekanisme dalam sistem pemerintah yang memungkinkan pencairan langsung ke masyarakat, meskipun hanya untuk *pilot project*. Saat itulah kita mulai berdiskusi dengan Scott Guggenheim, seorang ilmuwan sosial kiri yang bekerja di Bank Dunia, tentang peluang adanya dana pinjaman untuk *pilot*.

Awalnya kita semua skeptis karena melihat Bank Dunia itu mendominasi dan arogan. Ada resiko dana pinjaman dari Bank Dunia justru melemahkan inisiatif pemberdayaan itu sendiri. Di internal Bank Dunia juga skeptis dengan usulan inisiatif yang belum pernah diujicoba dan beresiko tinggi. Pak Scott memainkan peran penting menjembatani pemerintah dan Bank Dunia. Kita yang di pemerintah diyakinkan bahwa kerjasama dengan Bank Dunia akan bermanfaat. Sebaliknya, dia meyakinkan Bank Dunia bahwa *pilot* semacam itu merupakan instrumen yang baik untuk mengetahui apakah lembaga masyarakat bisa dijadikan sebagai 'kontraktor' dalam program-program pembangunan di tingkat lokal. Pak Scott memang berperan penting dalam pengembangan program pemberdayaan masyarakat, tapi ide awalnya datang dari Pak Gunawan dan kelompok kerjanya di Bappenas. Tidak benar jika ada yang menganggap pemerintah ditekan atau dipaksa oleh Bank Dunia.

Apa yang terjadi ketika kita mengalami krisis ekonomi dan runtuhnya rejim Orde Baru?

Di penghujung kekuasaan Pak Harto, saya kira ada banyak orang, baik di Bappenas atau di lembaga lain, yang berharap program PPK akan gagal sehingga gerakan kelompok reformis akan berhenti. Yang terjadi malah sebaliknya. Mendekati waktu-waktu kejatuhan rejim Soeharto dan dimulainya era reformasi, justru PPK tahap ke-2 sedang dalam proses persiapan. Ketika itu hampir semua rencana pendanaan program-program infrastruktur berskala besar yang diajukan oleh Bappenas untuk didanai oleh Bank Dunia tidak bisa dibiayai dan terpaksa ditangguhkan. PPK adalah satu-satunya pengecualian.

Fakta ini semakin memperkuat peluang bagi keberlanjutan inisiatif pemberdayaan masyarakat. Hasil evaluasi PPK tahap pertama membuktikan bahwa kegiatan infrastruktur atau pemberdayaan ekonomi

di PPK lebih berkualitas dan efisien secara biaya. PPK juga membuka peluang puluhan ribu orang, sebagian besar adalah perempuan, untuk dapat memulai kegiatan usaha mikro dengan memanfaatkan dana bergulir PPK. Ada dampak positif dalam hal tata kelola dana bantuan. Dengan demikian, ide-ide pemberdayaan yang awalnya marjinal dan experimental mulai beranjak menjadi pendekatan arus utama.

Memasuki era reformasi, faktor apa saja yang bekerja sehingga program pemberdayaan menjadi arus utama?

Salah satu tantangan paling besar adalah memastikan adanya dukungan politik tingkat tinggi yang akan meyakinkan pimpinan pemerintahan agar menyetujui dan mendukung inisiatif ini. Di awal reformasi semua program pemerintah dikaji ulang. Presiden Gus Dur memberi dukungan ideologis yang kuat bagi PPK. Hal ini sejalan dengan latar belakang NU yang berpijak pada tradisi pesantren yang cukup panjang dalam memobilisasi dan melibatkan partisipasi masyarakat di perdesaan. Selain itu, Gus Dur juga punya jejak yang kuat dalam gagasan terkait demokrasi dan pluralisme. Di era Gus Dur, PPK menemukan ruang untuk terus berkembang. Gus Dur sangat marah ketika salah seorang menterinya mengusulkan agar PPK dihentikan.

Di masa Presiden SBY suara anti Bank Dunia menguat. Kita mengira PPK akan berakhir pada tahun 2006. Di sisi lain, Bappenas dan Kementerian PU mendorong agar pemberdayaan masyarakat dilanjutkan, bahkan di-scale up menjadi program nasional. Waktu itu Ibu Sri Mulyani baru ditunjuk menjadi Menteri Keuangan dan punya pengaruh penting bagi Presiden. Ketika saya bertugas sebagai Koordinasi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh Paska Tsunami, saya mengundang Bu Sri Mulyani mengunjungi lokasi PPK di Aceh. Beliau sangat tertarik begitu melihat bagaimana PPK berhasil mendorong masyarakat untuk membangun

kembali rumah-rumah mereka dengan biaya yang lebih murah dibanding program rekonstruksi pemerintah yang lain. Beliau juga melihat bahwa kelompok perempuan yang mengelola dana bergulir PPK lebih bisa bertahan dari dampak bencana. Saya lalu merancang pertemuan antara Pak Scott dan Bu Sri Mulyani. Dalam pertemuan tersebut Pak Scott menyampaikan presentasi tentang PPK untuk meyakinkan beliau untuk mendukung usulan agar program pemberdayaan masyarakat bisa dilakukan di semua kabupaten se-Indonesia.

Kita berhasil meyakinkan Bu Ani terkait keuntungan dengan memakai pinjam Bank Dunia dibanding jika program pemberdayaan menggunakan anggaran pemerintah. Ketika bentuknya pinjaman, maka pemerintah harus mematuhi persyaratan-persyaratan yang tertuang dalam kesepakatan perjanjian kerjasama. Sebagai contoh, dalam perjanjian kerjasama kita mencantumkan kesepakatan yang menekankan pentingnya untuk memastikan bahwa program bertujuan untuk memberi manfaat bagi kelompok paling miskin serta partisipasi kelompok perempuan. Persyaratan tersebut sebenarnya bukan dibuat oleh Bank Dunia melainkan datang dari usulan kita sendiri agar dimasukkan dalam persyaratan perjanjian. Strategi ini dimaksudkan untuk memastikan adanya komitmen pemerintah agar elemen-elemen pemberdayaan masyarakat bisa terus dilakukan.

Keberhasilan PPK memunculkan tantangannya sendiri. Ada banyak kementerian seperti kesehatan, pendidikan, kehutanan, yang terinspirasi dan mengembangkan 'program pemberdayaan masyarakat'. Sebagian besar desain dan mekanisme pemberdayaannya program tersebut terbilang lemah. Pelaksanaannya sangat dipengaruhi oleh kepentingan politik dan koordinasi lintas kementerian yang tidak berjalan dengan baik. Oleh karena itu, pengelolaan berbagai program pemberdayaan tersebut harus disatukan di bawah lembaga tersendiri.

Mandat koordinasi ketika itu tidak terlalu jelas. Peran Bappenas kan sebagai perencana dan bukan sebagai pelaksana. Sementara, Kementerian Keuangan fokusnya pada kebijakan makro. Ibu Ani mendukung usulan untuk memberi mandat koordinasi ini pada Kemenko Kesra. Beliau menyampaikan pada Pak Aburizal Bakrie, Menko Kesra waktu itu, agar menerima mandat tersebut. Tentu saja banyak kementerian yang keberatan karena hal itu bisa mengurangi wewenang dan kontrol mereka atas anggaran dan sumberdaya program. Bu Ani meminta saya untuk menginformasikan kementerian mana saja yang keberatan. Beliau akan melaporkan langsung ke Presiden SBY. Bisa saja kementerian yang menolak akan dipotong anggarannya atau person yang keras kepala digeser dari posisinya. Situasinya memang tidak main-main. Bisa dibilang waktu itu kita ‘bertangan besi’. Tujuannya untuk mengontrol intervensi politik terhadap program pemberdayaan.

Tantangan lainnya datang ketika dukungan pendanaan (hibah) program dari lembaga donor semakin banyak. Saat kita mau *scale-up* menjadi PNPM Mandiri, semua lembaga donor mengajukan komitmen hibah, termasuk AusAID, CIDA, dan EU. Tahun 2006, total komitmen bantuan lembaga donor mencapai 640 juta US Dollar. Jumlah yang tidak main-main. Lalu, lembaga mana yang akan diberi mandat mengelola dana bantuan ini? Saya sering ditelpon orang partai yang menyampaikan saran bagaimana pengelolaan dana tersebut. Bahkan Pak Aburizal Bakrie waktu itu bilang pada saya bahwa beliau kesulitan mengatasi tekanan politik dari berbagai pihak.

Saya kemudian mengusulkan agar dibentuk PSF (PNPM Support Facilities), sebuah lembaga yang dibentuk oleh pemerintah Indonesia namun pengelolaannya di luar jalur pemerintah. Lembaga tersebut memperkuat pendekatan masyarakat sipil, kredibel, dan memiliki sistem pengawasan yang kuat. Ide awalnya Bank Dunia-lah yang bertindak sebagai *trustee* atau penerima pengelolaan untuk waktu tidak lebih dari 3 tahun sehingga cukup waktu untuk mempersiapkan sebuah lembaga dengan sistem pengawasan yang baik.

“

Saya tidak peduli apakah ada kelompok warga yang menyembah kucing sekalipun, mereka tetaplah warga negara. Tanggungjawab kita sebagai pemerintah untuk melayaninya.

”

Tujuan akhir yang saya inginkan adalah PSF menjadi lembaga yang berbasis komunitas, sebuah forum bersama LSM, organisasi masyarakat, aktifis, dan media, untuk berpendapat, berdebat, dan berkompetisi dalam mengajukan sistem pengelolaannya. Sayangnya tujuan ini tidak sepenuhnya bisa dicapai. Bahkan, seringkali akhirnya saya terlibat dalam konfrontasi dengan Bank Dunia yang berkepentingan untuk terus mengontrol lembaga ini.

Bagaimana PNPM menjawab tantangan penguatan partisipasi kelompok perempuan dan kelompok masyarakat miskin dan marjinal?

Satu pengalaman yang memberi pembelajaran penting buat saya dalam mengembangkan PNPM adalah keterlibatan saya dalam Program Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA). Program ini awalnya bertujuan untuk pemberdayaan ekonomi bagi kelompok perempuan melalui simpan pinjam dana bergulir. Ide tersebut dengan cepat bertransformasi menjadi kerja-kerja advokasi terkait hak hukum dan politik perempuan, peningkatan literasi dan aspek sosial lain untuk mendukung partisipasi perempuan sepenuhnya.

Meski PEKKA dibentuk oleh Bappenas bersama Kemendagri, saya ingin pelaksanaan program ini berjarak dari campur tangan pemerintah supaya bisa lebih fleksibel dan responsif. Intinya, memberi ruang bagi kelompok perempuan untuk berpartisipasi dan setelah itu mendorong agar mereka bergerak secara mandiri. Pengelola program bertanggungjawab pada anggota dan bukan pada pemerintah. Menurut saya, PNPM seharusnya dijalankan dengan struktur dan pendekatan seperti PEKKA, sebagai gerakan sosial yang merespon masalah masyarakat dan bukan menjawab kepentingan birokrasi pemerintah.

Tahun 2008, terus terang ada kecurigaan besar dalam diri saya apakah PNPM memang berhasil mencapai tujuannya untuk memberi manfaat sebesar-besarnya pada kelompok miskin dan terpinggirkan. Beberapa kajian menunjukkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat sangat terbatas. Saya meminta lembaga AKATIGA untuk melakukan studi. Hasil temuan mereka sangat mengejutkan. Jutaan warga negara masih diabaikan dalam proses pembangunan terutama mereka yang mendapat stigma negatif seperti pekerja seks, transeksual, pengikut agama minoritas seperti Ahmadiyah, bekas tahanan politik, penyandang disabilitas atau orang dengan HIV AIDS dan sebagainya. Orang ‘normal’ bahkan menolak untuk berjabat tangan atau duduk bersama dengan mereka, apalagi kalau kita bicara soal pelibatan mereka dalam musyawarah atau pertemuan. Karena itu, Tim Pengendali memutuskan untuk mengembangkan PNPM Peduli, sebuah program khusus untuk membangun kapasitas kelompok miskin dan terpinggirkan ini agar mereka bisa menjadi bagian dari proses sosial di masyarakat.

Ide ini awalnya ditentang banyak pihak. Ada kekhawatiran ketika pemerintah membuat program bantuan pada para mantan tahanan politik atau kelompok penganut ‘aliran sesat’. Saya ingat waktu rapat dengan Pak Agung Laksono (Menko Kesra) membahas konsep ini, beliau melihat saya dengan heran, “Anda yakin mau membuat program ini? Masalah menyangkut masyarakat umum saja sudah begitu banyak.”

Waktu itu saya tunjukkan salinan pidato beliau di mana ada kalimat: setiap warga negara memiliki hak untuk diperlakukan dengan adil. Saya sampaikan bahwa saya tidak peduli apakah ada kelompok warga yang menyembah kucing sekalipun, mereka tetaplah warga negara. Tanggungjawab kita sebagai pemerintah untuk melayaninya. Pak Agung melihat ke arah saya lagi dan berkata, “Baiklah, saya kasih waktu anda untuk ujicoba program ini satu tahun. Kalau hasilnya jelek, anda saya pecat.”

Seiring perjalanan waktu penolakan Pak Agung berkurang. Namun tantangan terhadap PNPM Peduli juga cukup banyak. Saya ingat di tahun pertama di mana dana PNPM Peduli digunakan untuk kegiatan sosial ekonomi kelompok mantan tahanan politik terutama PKI. Mereka bahkan tidak diijinkan untuk masuk dalam ruang pertemuan. Harus ada ijin khusus dari aparat keamanan. Aparat militer setempat tidak percaya kelompok itu boleh diundang dalam musyawarah sebuah program milik pemerintah. Saya sempat didatangi beberapa staf militer yang menanyakan perihal program ini. Saya katakan pada mereka bahwa PNPM Peduli yang kita kerjakan adalah bagian dari upaya memastikan keamanan nasional. Jika para mantan tapol yang umurnya sudah 70 hingga 80 tahun terus dipaksa hidup dalam kemiskinan, mereka justru akan terdorong untuk melakukan aksi politik seperti kudeta atau lain-lain. Mereka bisa menerima penjelasan saya dengan baik dan masalah penolakan itu tidak berlanjut.

Sekarang PNPM Peduli masih dilaksanakan dan dikelola oleh lembaga The Asia Foundation. Terus terang saya agak kecewa dengan arah program itu saat ini. Awalnya saya berharap program ini menjadi semacam inkubasi bagi tumbuhnya organisasi masyarakat sipil yang berakar kuat di masyarakat dan, sebagaimana yang terjadi pada PEKKA, memberdayakan mereka untuk mandiri. Sejauh ini pengelolaannya masih dengan pendekatan 'mental proyek' yakni sebagai instrumen penyaluran dana bantuan.

Sekarang kita punya UU Desa yang disebut sebagai keberhasilan pemerintah dalam melembagakan prinsip dan mekanisme pemberdayaan PNPM Mandiri...

Ide dasar UU desa adalah untuk membangun mekanisme yang sudah dibentuk dan berjalan baik di PNPM. Tujuannya adalah memastikan prinsip dan mekanisme pemberdayaan dapat terus berjalan di masyarakat. Kelembagaan masyarakat partisipatif akan menjadi

dasar bagi masyarakat untuk mengambil alih kepemimpinan dari elit politik. UU Desa menurut saya sudah baik, hanya saja komitmen politik untuk memastikan tujuan UU bisa tercapai saya kira masih lemah. Terus terang saya kecewa dengan pelaksanaan UU Desa. Saya melihat pemimpin politik saat ini gagal dalam melindungi implementasi Dana Desa dari kepentingan politik jangka pendek. Hal itu berakibat terbuka peluang bagi kepentingan politik untuk mengontrol Kementerian Desa dan memanipulasi serta mengontrol tenaga pendamping desa untuk kepentingan dan tujuan politis. Ini pengkhianatan besar terhadap mandat UU Desa.

Agak sulit buat saya memberi saran perbaikan implementasi UU Desa karena memang harus ada keinginan untuk itu. Harus ada keinginan kuat dari pemerintah untuk mendampingi masyarakat dalam mewujudkan desa yang otonom, berdaya dan mandiri. Artinya, kita harus meletakkan kepentingan rakyat di atas kepentingan politik jangka pendek. Tapi komitmen yang memotivasi birokrat generasi sebelumnya sepertinya sudah tidak ada atau berkurang. Yang kita lakukan ketika itu adalah untuk menjaga agar visi pemberdayaan masyarakat bisa terus hidup dan diteruskan pada aktifis dan fasilitator generasi baru. Kita ingin menginspirasi mereka untuk menggunakan berbagai saluran untuk memperkuat masyarakat sipil dan lembaga-lembaganya serta menjaga akuntabilitas pemerintah.

Pada akhirnya, pemberdayaan masyarakat hanya bisa dicapai jika masyarakat sipil cukup kuat untuk menuntut hak-haknya. Hak warga negara itu bukan hadiah dari pemerintah. Itu harus diperjuangkan. Tujuannya prinsipnya sama: bagaimana agar para politisi, birokrat dan pembuat kebijakan bekerja untuk kemanfaatan bagi masyarakat? Bagaimana menjaga masyarakat dari kepentingan pribadi, partai atau kelompok? Semua ini hanya bisa terjadi ketika masyarakat sipil mampu mendorong elit politik bekerja dan akuntabel.







Ayip Muflich

Memutus Mata Rantai Pembangunan yang Sentralistik

Direktur Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa – PMD, Kemendagri (2007 – 2012). Ayip terlibat aktif sejak pengembangan dan pelaksanaan program IDT. Pada masa kepemimpinannya di Dirjen PMD terjadi pengembangan program pemberdayaan masyarakat mencakup hampir seluruh wilayah Indonesia di bawah payung PNPM Mandiri --salah satu program pemberdayaan masyarakat dengan jangkauan wilayah terbesar di dunia.

“

*Kata kuncinya PSDT: Percaya,
Sadar, Dampingi, Tingkatkan.*

*Selama ini orang desa kan
dianggap bodoh sehingga
cukup kasih uang saja.*

*Dalam pemberdayaan,
kita harus percaya bahwa
masyarakat bisa melakukan
pembangunan sendiri.*

”

Mungkin tidak ada yang menduga jika percakapan di satu siang yang terik di sebuah desa miskin di NTT itu akan menjadi landasan untuk pengembangan konsep program-program pemberdayaan di Indonesia. Satu hari di tahun 1994, satu tim gabungan Bappenas dan Kementerian Dalam Negeri tengah melakukan supervisi pelaksanaan program IDT. Di dalam rombongan tersebut ikut serta Gunawan Soemodigrat, salah satu penggagas IDT, dan Ayip Muflich, yang ketika itu menjabat sebagai Kepala Seksi Dirjen Pembangunan Desa, Kemendagri. Keduanya menyimak ucapan warga desa yang mengeluhkan banyaknya usulan kegiatan pembangunan hasil musyawarah desa mereka yang kandas dalam proses perencanaan di kabupaten, provinsi dan tingkat nasional.³¹

Pokok soalnya adalah usulan desa yang dikirim ke forum UDKP di kecamatan tersebut langsung dikirim ke kabupaten dan seterusnya hingga ke forum musyawarah perencanaan pembangunan nasional di Jakarta. Pada akhir proses tersebut, jikapun ada, hanya sedikit sekali dari usulan musyawarah desa yang akhirnya disetujui. Akibatnya, desa belajar bahwa tidak ada jaminan hasil musyawarah mereka akan diperhatikan secara serius sehingga kualitas perencanaan di desa cenderung sekedar formalitas belaka. Sebaliknya, bagi kabupaten dan tingkat di atasnya, usulan desa tersebut kemudian dilihat sekedar sebagai *shopping list* dibanding mencerminkan kebutuhan yang sebenarnya.

Kedua orang tersebut bertukar pandangan tentang pentingnya melakukan perubahan agar perencanaan pembangunan bisa lebih partisipatif. Ayip melihat peluang perubahan yang sekaligus bisa dipakai untuk memperkuat program IDT dan P3DT yang sudah ada. "Kuncinya ada di mekanisme perencanaan. Kecamatan tidak punya peran apa-apa kecuali menampung usulan desa. Mereka tidak diberi kewenangan untuk mengevaluasi dan memutuskan. Padahal, kecamatan bisa digunakan sebagai titik temu antara pendekatan *top-down* dan *bottom-up*. Jadi, saya usul agar kecamatan diberi kewenangan melalui forum UDKP.³² Kita bisa memakai sistem dan mekanisme perencanaan yang

sudah ada, tapi dengan memutus mata rantai (pendekatan) *top-down* itu di tingkat kecamatan.”

Gagasan yang dimulai dari perbincangan tersebut ditindaklanjuti. “Bappenas dan Kemendagri menyetujui usulan tersebut. Dari situ mulai disusun konsep yang kemudian dilaksanakan sebagai ujicoba yang dikenal dengan nama Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Kita buat mekanisme perencanaan kecamatan yang sifatnya *ad hoc*. Lalu dipakai pendekatan pemberdayaan yang dikenal dengan istilah DOUM: Dari, Oleh, dan Untuk Masyarakat.”

Cerita dari NTT itu menjadi cerita pembuka wawancara kami bersama Ayip Muflich yang datang dengan penampilannya yang khas, berkemeja batik lengan panjang dan tak lupa membawa buku catatan kecil dan memegang pulpen yang selalu siap di tangan. Keterlibatannya dalam berbagai inisiatif pemberdayaan masyarakat, khususnya di perdesaan, bisa dikatakan sudah berlangsung sepanjang karirnya sebagai pegawai pemerintah. Ia mengikuti dari dekat perkembangan PPK sejak program itu masih dalam masa ujicoba hingga bertransformasi menjadi PNPB Mandiri Pedesaan yang berakhir tahun 2015. Dalam posisinya sebagai Dirjen Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD), 2007-2012, Ayip bertanggungjawab atas pengelolaan anggaran program sebesar 10 triliun yang menempati porsi terbesar anggaran Kemendagri yang dilaksanakan di 65,000 lebih desa di seluruh Indonesia dan melibatkan ribuan tenaga pendamping.

Menurut Ayip, berbagai program pemberdayaan masyarakat selama hampir dua dekade belakangan harus dilihat sebagai sebuah proses belajar dan pembenahan yang terus menerus dilakukan. “PPK adalah pengembangan lebuh lanjut dari IDT dan P3DT yang masih terkesan *top-down*. Nuansa pemberdayaannya masih di tahap permulaan. Kedua program itupun sebenarnya mengadopsi program bantuan sebelumnya

yaitu Inpres Bantuan Desa yang lebih *top-down* lagi. Di situ banyak kebocoran dan masalah-masalah lain. Tapi niat pemerintah sudah baik untuk membangun dari desa.”

Dari proses tersebut, menurut Ayip, telah terjadi perubahan yang cukup fundamental terkait cara pandang pemerintah pusat dan daerah tentang pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. “Misalnya, soal pentingnya data. Waktu IDT saya diminta oleh Dirjen untuk mengidentifikasi desa miskin yang kemudian kami serahkan ke Bappenas. Awalnya banyak Gubernur yang menolak data desa miskin tersebut. Salah satu yang tertinggi jumlah desa miskinnya adalah provinsi Jawa Timur. Gubernurnya mengatakan di Jatim tidak ada desa miskin. Ada kekhawatiran kalau banyak desa miskin maka nama Jawa Timur bisa terpuruk. Tetapi setelah mendengar rencana program bantuan kemiskinan desa, akhirnya gubernur-gubernur bersedia menyerahkan sendiri data desa miskin di wilayahnya.”

PRINSIP PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Melewati rentang pengalaman yang panjang, Ayip memberi rumusan yang jelas tentang pemberdayaan masyarakat, “Ini menyangkut perubahan *mindset* pembangunan yaitu mengembalikan masyarakat sebagai subyek pembangunan. Kata kuncinya PSDT: Percaya, Sadar, Dampingi, Tingkatkan. Selama ini orang desa kan dianggap bodoh sehingga cukup kasih uang saja. Dalam pemberdayaan, kita harus percaya bahwa masyarakat bisa melakukan pembangunan sendiri.”

Prinsip dan nilai-nilai tersebut yang kemudian menjadi landasan dimulainya PPK. “Saya Pimpro pertama PPK sejak dari masih program ujicoba, dan kita terapkan tidak hanya perencanaan partisipatif tapi juga DOUM, termasuk dalam hal pengawasan dan monitoring program oleh masyarakat sendiri. Ternyata bisa. Sudah mulai ada perubahan.”

Ayip memberikan porsi perhatian yang besar terhadap pentingnya keberadaan tenaga pendamping masyarakat atau fasilitator. “Harus ada kesadaran penuh bahwa pada kenyataannya desa-desa kita itu begitu beragam yang membutuhkan dukungan yang tidak bisa seragam. Agar bisa berjalan, masyarakat perlu didampingi bagaimana caranya mengidentifikasi masalah dan mengelola potensi. Jangan diambil alih. Setelah muncul partisipasi, kemudian perlu ditingkatkan kapasitasnya, baik masyarakatnya maupun para pelaku lain di sekitar seperti perangkat desa, pejabat dan sebagainya.” PPK merekrut Fasilitator di Kecamatan (FK) dan Fasilitator Desa (FD). Untuk FD kita sambungkan dengan program Kader Pembangunan Desa (KPD) yang menargetkan ada 10 kader di setiap desa.

Terkait dengan pendampingan ini, PPK juga mengembangkan berbagai kebijakan afirmatif antara lain peningkatan partisipasi perempuan. “Selain ada FD perempuan yang jadi bagian kesepakatan dengan Bank Dunia, kita juga membentuk musyawarah khusus bagi kelompok perempuan di desa. Walau sudah ada PKK, tapi orang desa itu masih takut-takut dan perempuan seringkali bertugas menyediakan minuman. Karena itu perubahannya harus pelan-pelan.”

Ayip dengan bersemangat menceritakan pengalamannya ketika mendampingi Menteri Dalam Negeri berkunjung ke salah satu desa lokasi PPK di Jeneponto. “Di sana Pak Menteri melihat sendiri contoh usulan kegiatan yang datang dari kelompok perempuan. Ibu-ibu mengusulkan pembangunan jembatan agar anak-anak tidak harus memutar sungai ketika ke sekolah atau keperluan para ibu untuk ke pasar. Mereka yang usul karena memang mereka yang langsung mengalami kesulitan dan masalahnya.”

“

Desa-desa kita itu begitu beragam yang membutuhkan dukungan yang tidak bisa seragam. Agar bisa berjalan, masyarakat perlu didampingi bagaimana caranya mengidentifikasi masalah dan mengelola potensi. Jangan diambil alih.”

”

TANTANGAN PERUBAHAN DARI DALAM: CARI JENENG ATAU JENANG?

Mengingat karakter pemerintahan Orde Baru yang sentralistik serta budaya birokrasi yang kaku dan hirarkis ketika itu, mengedepankan partisipasi masyarakat serta melakukan perubahan sistem dan mekanisme kerja pemerintah bukan perkara mudah. Kemendagri, khususnya, dikenal sebagai salah satu kementerian dengan karakter kelembagaan yang hirarkis dan sentralistik. Situasi itu tentu saja menghadirkan berbagai tantangan bagi siapa saja yang hendak mendorong perubahan.

Ayip merasa dukungan dari para *decision maker* di kementeriannya sangat berperan membuka peluang perubahan yang ingin dijalankan. “Kasubdit saya berlatar belakang planologi yang mengerti soal pemberdayaan. Kebetulan dapat pimpinan Pak Ma’ruf dan Pak Gamawan Fauzi yang betul-betul punya empati terhadap pemberdayaan. Saya merasa diberi kepercayaan penuh, bahkan untuk mengambil keputusan ketika harus berhadapan dengan kementerian lain.”

Bekal dukungan dan kepercayaan tersebut yang ia bawa ketika harus berhadapan dengan lembaga lain dalam hal prinsip atau teknis pelaksanaan program. “Pernah sempat muncul usulan agar penetapan lokasi program yang merupakan wewenang Kemendagri diserahkan sepenuhnya kepada Kementerian PU (Pekerjaan Umum). Saya harus berhadapan dengan Kemenko Kesra karena dari Kemendagri saya mendapat mandat untuk urusan penetapan lokasi ini. Dalam rapat saya bilang, Orang miskin ada di mana? Kan di Desa! Nah, desa ditangani oleh Kementerian mana? Ya Kemendagri! Saya harus ambil sikap dan berani memutuskan. Waktu itu bahkan saya tidak sempat konsultasi dulu ke Kementerian dan itu artinya saya mempertaruhkan jabatan saya. Saya katakan pada Pak Jana (Sujana Royat, Deputi Kemenko Kesra), silakan

saja. Tapi jika penetapan lokasi ini diambil seluruhnya oleh PU, maka Kemendagri akan *out* dari program sama sekali.”

Tantangan juga datang dari partai politik melalui orang-orang yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat. Situasi semacam itu tentu saja dilematis karena anggaran program keseluruhan perlu mendapat persetujuan DPR sehingga penting untuk menjaga hubungan baik dengan para anggota Dewan. “Orang-orang Dewan sudah mengetahui tentang kegiatan dan dana PNPM. Mereka kan punya konstituen dan ingin agar program dan anggarannya bisa diberikan ke kecamatan-kecamatan tempat konstituen politik mereka berada.” Menghadapi tekanan tersebut, Ayip menyampaikan bahwa pihaknya menerima masukan dari semua pihak terkait usulan lokasi program. “Saya ajak saja mereka untuk bersama-sama mendatangi lokasi yang mereka usulkan, lalu kita lihat apakah kecamatan itu memang layak diprioritaskan dan memenuhi kriteria program karena memang begitu prosedur dan mekanismenya.”

Tapi, ada juga yang *main keras*. “Pernah saya diusir dalam sebuah pertemuan dengan orang partai. Saya sampai dituding-tuding, dibilang pembohong karena penetapan lokasinya *gak* benar dan macam-macam tuduhan lain. Waktu itu ada Dirjen saya, dan saya jawab keras juga sambil berdiri. Saya bilang, mohon maaf kalau saya dibilang pembohong, saya siap bertanggungjawab. Saya sudah kerja sungguh-sungguh, kalau dibilang masih *gak* benar, ya mari sama-sama kita buktikan! Anggaran PPK ini terbesar di Kemendagri. Nilainya 10 triliun, dan itu jadi tanggungjawab saya. Terkait penetapan lokasi ini, ada juga orang Dewan yang bilang agar kompromi. *Sana senang, di sini senang*. Lha, saya *gak* dapat satu sen pun. Justru kalau program ini berhasil, *kan* yang dapat keuntungan anggota dewan juga. Mereka bisa bilang ke konstituennya bahwa program ini adalah jerih payah mereka berjuang di DPR. Saya katakan, kita ini kerja cari *jeneng*, bukan cari *jenang*³³. Di program ini saya cari nama baik.”

Bagaimana dengan tantangan internal di jalur Kemendagri sendiri? Bukankah desentralisasi dan Pilkada langsung membuka peluang munculnya intervensi kepentingan pelaku politik lokal dalam pelaksanaan program-program pemerintah? “Kemendagri itu kan sifatnya komando, jadi (aparatur daerah) gak berani. Yang paling penting, menurut saya, kita yang di pusat harus sama antara kata dan perbuatan. Jangan sampai waktu di pertemuan kita bilangnya begini begitu, tapi di belakang tangan kita begini (memperagakan gerakan tangan menengadahkan minta uang). Saya tidak bilang saya ini seputih kapas, tapi penting sekali untuk bersikap konsisten.”

Tantangan lain terkait penetapan daftar kecamatan bermasalah dalam pelaksanaan PPK. Kecamatan di mana terjadi penyimpangan mekanisme atau penyelewengan dana program akan dihentikan bantuannya. Jika ada penyelewengan dana program maka harus diganti dengan dana dari APBD. Tidak heran jika ia kerap didatangi Bupati, baik yang meminta agar lokasi program di wilayahnya diperbanyak atau agar status kecamatan bermasalah di lokasinya bisa dicabut. “Pernah dalam rapat ada Bupati yang memberi saya uang satu kantong besar. Saya bilang pada dia; kita ini teman, silakan bawa pulang saja uang kamu. Kalau memang lokasi itu memenuhi kriteria, kan pasti akan masuk daftar lokasi. Sekali lagi, saya tidak bilang saya bersih-bersih *amat*, tapi prinsip-prinsip harus tetap dipertahankan.”

PENDIDIKAN KELUARGA ADALAH BACK-UP POLITIK PALING BAIK

Ayip mengakui memang tidak mudah mengatasi intervensi politik, baik di tingkat pusat maupun di daerah. “Tantangan itu selalu ada. Pilihannya ada dua; kita ikut melebur dalam permainan atau mengambil sikap berhadapan langsung dengan resiko kehilangan jabatan.”

Ayip menceritakan pengalamannya ketika bertugas sebagai Sekretaris Daerah di Provinsi Banten. Ketika itu, ia terpaksa memilih untuk berhadapan dengan Gubernur saat itu karena perbedaan kebijakan. Pertentangannya dengan Gubernur membuatnya kehilangan posisi, dalam istilah Ayip, ia *dibangku-panjangkan*. “Sekda itu kan posisi nomor satu di birokrasi provinsi sementara gubernur itu kan jabatan politis. Tapi karena kebijakannya tidak sesuai, ya saya harus berhadapan. Bayangkan saja, dari posisi tertinggi itu saya terlempar. 2 tahun *jobless*. Tapi saya tidak mungkin menghancurkan daerah saya sendiri. Orangtua saya ikut membentuk provinsi Banten. Istilahnya, saya tidak mungkin mengotori rumah sendiri. Ketika itu keluarga besar saya ada yang usul mau demonstrasi besar-besaran. Tapi saya katakan tidak usah. Kalau pakai cara pengerahan massa, apa bedanya saya dengan orang yang saya tentang itu?”

Selain terlempar dari posisinya, ia pernah juga nyaris *di-litbang-kan*. Kali ini terkait komponen kegiatan *provincial monitoring* PPK yang dilaksanakan oleh lembaga atau perusahaan yang direkrut melalui seleksi terbuka. “Saya ditelpon seorang petinggi di Kemendagri. Dengan suara keras dia meminta agar perusahaan X yang dipilih. Saya katakan bahwa hal itu tidak bisa karena kita punya kesepakatan dengan Bank Dunia tentang proses seleksi perusahaan dan lain-lain. Saya tidak mau nanti dibilang teman-teman (kementerian dan lembaga donor) hanya bagus ngomongnya saja. Lalu saya dengar ada yang lapor ke istana minta saya digeser dari posisi sebagai Dirjen. Tapi waktu itu dari istana justru keluar rekomendasi agar saya dipertahankan.”

“Terus terang,” aku Ayip, “Saya tidak punya *back up* politik. Tapi, latar belakang dan pendidikan orangtua saya yang keras dan disiplin. Bapak saya itu orang partai. Dia Ketua Masyumi. Waktu terpilih jadi pengurus partai, dia mengundurkan diri sebagai pejabat daerah karena peraturannya waktu itu memang harus mundur. Setelah peraturan itu dianulir, baru Bapak saya kembali masuk ke pemerintahan.”

Namun Ayip merasa bersyukur waktu itu ia mengambil keputusan yang tepat. “Ada hikmah di balik resiko kehilangan jabatan Sekda waktu itu. Saya ini selama bekerja tidak pernah ambil cuti. Nah, waktu *job less* itu saya pulang kampung dan punya waktu bersama keluarga. Saya bisa mengantar anak saya ke sekolah. Satu kali anak saya yang paling kecil bilang pada saya bahwa baru kali itu ia benar-benar merasa punya Ayah. Saya sampai *nangis* mendengar perkataannya. Itu kebahagiaan yang tidak pernah bisa diukur dengan uang.”

SEKARANG INI KITA *SET BACK*

Perbincangan akhirnya tiba di soal Undang-Undang Desa³⁴ yang dianggap sebagai capaian baik karena melembagakan praktik dan nilai-nilai pemberdayaan masyarakat yang telah dijalankan di Indonesia. Ketika ditanya pendapatnya tentang UU Desa dan pelaksanaan program Dana Desa, Ayip Muflich terlihat bersemangat. Meski, ia tak lupa memberi catatan awal tentang posisinya yang cukup dilematis jika bicara tentang tema yang satu ini. Dengan latar belakangnya sebagai mantan Dirjen PMD di Kemendagri serta pengalamannya ikut menggagas dan melaksanakan PPK/PNPM Perdesaan selama hampir lima belas tahun, orang bisa menganggap pandangan-pandangannya tentang UU Desa tidak berimbang.

“Mungkin orang akan bilang, wajar saja saya keberatan karena saya orang PMD. Tapi, terus terang, tidak mudah *lho* mengubah *mindset* selama bertahun-tahun seperti yang coba kita upayakan lewat PPK dan PNPM. Itu kerja yang penuh resiko.” Dari sudut pandang sebaliknya, pendapat, saran dan kritik dari seorang tokoh yang telah bergelut dalam dinamika pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat seperti halnya Ayip tentu saja sangat layak untuk menjadi perhatian semua pihak.

“

*Tantangan itu selalu ada.
Pilihannya ada dua; kita ikut
melebur dalam permainan
atau mengambil sikap
berhadapan langsung
dengan resiko kehilangan
jabatan.*

”

Ia menuturkan gagasan dana desa sudah mulai dibicarakan sewaktu Menteri Dalam Negeri masih dijabat Pak Ma'ruf (Mohamad Ma'ruf, Menteri Dalam Negeri, 2004 – 2007) meminta pendapatnya tentang kemungkinan PNPM Perdesaan dilaksanakan di seluruh desa. Kepada Menteri ia sampaikan bahwa hal tersebut sangat mungkin dilakukan. Tapi dengan memperhatikan dua hal penting. Pertama, besaran dana yang akan diberikan tidak 'pukul rata' dalam jumlah yang sama untuk setiap desa mengingat kondisi dan permasalahan di tiap-tiap desa sangat bervariasi. Kedua, sebagaimana prinsip PNPM, usulan kegiatan bersifat *open menu* yakni desa sendiri yang memutuskan kegiatannya dan tidak diatur oleh pemerintah pusat atau kabupaten.

“Yang penting anggaran untuk desa itu dialokasikan (dalam APBN) dan diinformasikan pada desa dan kecamatan. Memang, kecamatan itu bukan wilayah pemerintahan melainkan perangkat pemerintah daerah. Dana tetap bisa ditransfer ke kabupaten, namun sekedar *transito*, yang kemudian diserahkan ke kecamatan. Tapi, tuntutan dan perubahan politik selanjutnya bicara lain.”

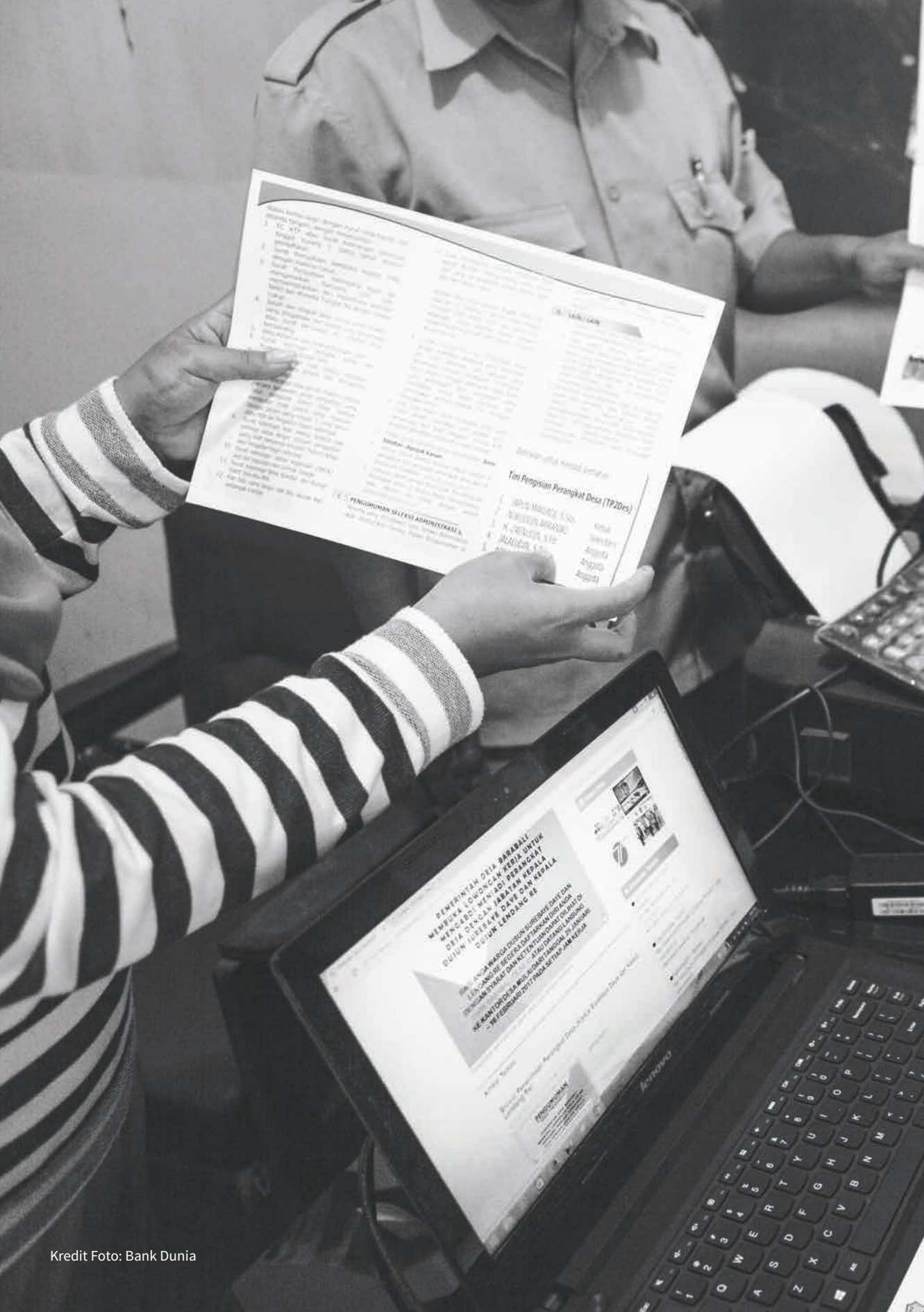
Ayip tidak setuju adanya arahan kegiatan dari tingkat pusat sebagaimana yang terjadi saat ini. “Jujur saya katakan, kita ini *set back*. Harusnya tetap *open menu*. Serahkan pada masyarakat desa untuk memutuskan. Tugas kita memberi pendampingan. Di awal-awal (program dana desa) belum ada pendampingan serta kegiatan di-*setting* dari atas. Meski anggarannya besar sekali, tapi masyarakat kembali menjadi obyek.”

Bagi Ayip ini bukan perkara apakah memakai nama PNPM atau tidak. “Yang paling utama adalah penerapan sistem dan prinsip-prinsip pemberdayaan masyarakat yang sebenarnya sangat sejalan dengan agenda Nawacita yakni membangun dari pinggir. Seharusnya pertahankan prinsip PSDT (Percaya, Sadari, Dampingi, Tingkatkan). Jangan kasih dana sama rata ke semua desa.”

Merujuk pengalaman PNPM, kembali Ayip melihat pentingnya peran pendamping yang dibentuk sejak dari proses rekrutmen, pelatihan, serta monitoring kinerja secara rutin. “Pendamping desa yang tidak *perform* atau bermasalah dan tidak akuntabel seharusnya diberhentikan, bukannya dirotasi ke lokasi lain. Mereka seharusnya direkrut dengan memperhatikan latar belakang dan kualitasnya, bukan karena pertimbangan kedekatan atau jaringan politis. Kalau tidak berpengalaman, begitu di lapangan mereka bingung mau mulai dari mana.”

Lebih lanjut Ayip menyoal tentang pembagian peran antara Kemendagri dan Kemendesa dalam pelaksanaan UU Desa. “Kalau kita lihat di Undang-Undangnya, urusan desa itu mencakup pemerintahannya, pembangunannya, dan pelembagaan masyarakatnya. Itu satu kesatuan dan tidak bisa dipisahkan. Seharusnya urusan desa itu satu jalur di Kemendagri. Kalaupun oleh Kementerian lain, tiga aspek itu seharusnya tidak dipisah.”

Berbagai saran dan kritik tetap ia sampaikan, baik kepada institusi tempatnya dahulu bekerja maupun kepada semua pihak termasuk rekan-rekannya yang ada di Kementerian Desa. Nampaknya, sampai kapan pun desa akan tetap jadi bagian penting dan arena perjuangan bagi seorang Ayip. “Saya ini orang desa, lahir di salah satu desa di Serang, Banten. Keluarga saya sebagian besar di desa dan dalam kondisi kurang mampu. Jadi, saya bisa merasakan langsung bagaimana kemiskinan di desa itu. Mungkin karena itu, ketika menentukan pilihan tempat bekerja saya justru memilih mendaftar di Dirjen Bangdes walau keluarga besar saya waktu itu kebanyakan kerja di Pemda DKI. Saya pilih bekerja di urusan desa. *Masak* kita semua mau urus kota saja?”







Pungky Sumadi

Pendampingan, Instrumen Kunci Pemberdayaan Masyarakat

Deputi Bidang Kependudukan dan Ketenagakerjaan, Bappenas (2017-sekarang); Staf Ahli Menteri Bidang Pembangunan Sektor Unggulan dan Infrastruktur (2015-2017); Direktur Jasa Keuangan dan BUMN, Bappenas (2011-2015); Direktur Perlindungan Sosial dan Kesejahteraan, Bappenas (2007 – 2011); sempat bekerja sebagai Loan Administration Officer, OPEC Fund for International Development (1994-1996). Bertanggungjawab dalam pengembangan konsep dan implementasi Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP); mengembangkan desain dan implementasi berbagai program bantuan sosial, menginisiasi revitalisasi Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN) dan memprakarsai peta jalan (road map) Universal Health Coverage melalui Sistem Jaminan Sosial Nasional.

“

Salah satu perdebatan panjang waktu persiapan program adalah tentang tenaga pendamping masyarakat atau fasilitator. Bagi sebagian orang di pemerintahan, melihatnya masih dengan ‘mental proyek’, fasilitator adalah pengawas dan bukan sebagai community organizer.

”

Pungky Sumadi baru kembali ke tanah air setelah menjalankan tugas bekerja pada OPEC Fund for International Development, di Wina, Austria, tidak lama sebelum hantaman krisis moneter tahun 1997. Pasar uang dan pasar modal rontok. Bank-bank nasional dililit utang besar, menyusul tumbangnya perusahaan besar dan kecil dan gelombang besar pemutusan hubungan kerja (PHK). Pengangguran mencapai tingkat tertinggi sejak tahun 1960-an. RAPBN yang diumumkan tanggal 6 Januari 1998 dianggap tidak realistis. Semua berujung pada robohnya kepercayaan pasar dan masyarakat kepada pemerintah. Situasi politik yang panas sejak Juli 1997, mencapai titik didihnya.

Saya ingat, waktu itu Januari 1998. Saya baru sampai di kantor, ada panggilan dari atasan saya untuk *briefing* singkat. Beliau menyampaikan bahwa Pak Menteri meminta Bank Dunia untuk mendukung penanganan krisis terutama untuk mengantisipasi terjadinya dampak paling buruk di wilayah perkotaan seperti protes berkepanjangan dan kerusuhan sosial. Rencananya, pemerintah akan melaksanakan proyek berskala nasional. Saya diminta menyiapkan proyek tersebut dan sudah harus siap dalam waktu 6 bulan.

Jujur saja, saya kebingungan. Apa mungkin menyiapkan proyek nasional hanya dalam waktu enam bulan? Maksudnya, siap untuk apa: sebatas tahap negosiasi pinjaman atau sudah eksekusi proyek? Pengalaman saya 10 tahun bekerja dengan Bank Dunia, untuk persiapan konsep saja perlu waktu tak kurang dari 24 bulan.

Saya belum punya pengalaman mengelola proyek penanggulangan kemiskinan atau proyek yang berbasis masyarakat lokal. Ada banyak pertanyaan yang harus dijawab dalam waktu cepat. Bagaimana kita bekerja dengan penduduk setempat? Siapa mereka? Siapa yang miskin? Bagaimana menyeleksi warga miskin di antara anggota masyarakat? Bagaimana bisa membantu mereka dalam program ini? Bantuan apa yang dibutuhkan? Saya tidak bisa menjawab semua pertanyaan itu.

Saya ingat waktu itu sempat juga diledengin teman-teman di kantor, “Bagaimana bisa kamu mengurus soal kemiskinan, lha kamu saja tidak pernah miskin?”³⁵

Waktu di SMA saya sering berkhayal bekerja di Afrika membantu orang yang kekeringan dengan hujan buatan biar tanahnya subur dan bisa ditanami. Waktu itu kita kan sering melihat masalah kelaparan di Afrika dari siaran berita di televisi. Saya merasa membantu orang miskin adalah pekerjaan yang hebat. Tahun 1994 saya sempat dikirim oleh Bappenas untuk bekerja sebagai *Loan Administration officer* di lembaga keuangan OPEC Fund for International Development. Kegiatannya terutama memberikan bantuan untuk negara-negara miskin yang bukan anggota OPEC. Saya ditawarkan menjadi staf permanen, tetapi saya menolak karena di negara saya saja masih banyak orang miskin yang perlu bantuan. Akhirnya saya kembali ke tanah air.

Segera setelah penugasan pada bulan Januari itu, saya berinisiatif melakukan kajian mengenai kemiskinan di wilayah perkotaan. Tim saya melakukan penelitian hingga ke sampai ke kelurahan-kelurahan. Dari hasil laporan tim yang turun ke lapangan kebanyakan masyarakat hanya menengadahkan tangan menunggu bantuan dari pemerintah. Konsep pemberdayaan masyarakat itu masih asing. Pemerintah masih sentralistik dengan pendekatan pembangunan yang *top-down*. Masyarakat dianggap sebagai obyek pembangunan. Bentuk bantuan pemerintah waktu itu semisal Program Padat Karya kan menggelontorkan uang ke masyarakat. Yang terjadi, sebagian besar salah sasaran dan banyak kebocoran dana. Malah terjadi ironi; masyarakat meminta-minta pada pemerintah, tetapi pada saat yang sama mereka tidak percaya dengan pemerintah. Dari situ saya melihat faktor kepercayaan pada proses dan mekanisme sebuah program itu sangat penting.

Saya bukan orang yang mengerti tentang pemberdayaan masyarakat, tetapi saya mau sekali belajar. Saya melibatkan konsultan-konsultan yang ahli di bidang pemberdayaan, antara lain Pak Yando Zakaria³⁶, untuk membantu membuat program penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat yang sesuai di wilayah perkotaan. Pernah saya dipanggil Inspektur Bappenas dan ditanya mengapa merekrut orang-orang LSM yang bukan dari perusahaan konsultan. Saya tunjukkan bahwa berdasarkan aturan kerjasama pembangunan internasional dan korespondensi saya dengan Bank Dunia hal itu dimungkinkan. *Alhamdulillah* saya dianggap tidak melanggar aturan.

Akan tetapi, langkah-langkah pengembangan konsepnya ya cukup panjang. Saya minta ijin atasan agar dibebaskan dari tugas rutin dan menggunakan konsultan yang kurang dimanfaatkan untuk membantu saya menyiapkan desain proyek. Soalnya di kantor tak ada yang diajak diskusi. Kalau saya mengusulkan diskusi, tak ada teman-teman yang ikut. Mereka tampaknya tidak mau dan tidak mau tahu. Jadi teman untuk beradu argumen ya teman-teman konsultan.

Hubungan dengan teman-teman konsultan tidak selalu manis. Kami berdebat sampai gebrak-gebrak meja segala. Mereka kan muda-muda dan waktu itu saya juga masih muda. Mereka ragu apa pendekatan partisipatif bisa diterima. Kecurigaan mereka pada pemerintah sangat tinggi. Mereka meyakini, orang pemerintah itu maunya mengooptasi masyarakat. Tetapi melalui diskusi panjang, mereka bisa mengerti bahwa saya tidak seperti itu. Akhirnya muncul respek.³⁷

Saya bayangkan satu desain program dan mekanisme yang berbeda dibanding program-program yang pernah ada. Yang pertama harus disiapkan adalah tenaga pendamping yang sudah diseleksi, punya nilai-nilai pemberdayaan yang kuat dan dapat dipercaya oleh masyarakat. Kedua, masyarakat tidak dijejali program-program membuat ini-itu tanpa mengajak mereka ikut berpikir mengenai kebutuhannya.

Yang kita temukan di lapangan kan bukan begitu. Saya ingat waktu itu misalnya di Cirebon ada usulan dari kelompok perempuan yang meminta diadakan kegiatan untuk mendapatkan air bersih, tetapi dalam musyawarah perencanaan, perempuan mundur karena mereka merasa bukan tokoh desa. Itu mengecewakan, tetapi ya begitulah fenomena umum. Saya berpikir perlunya *affirmative action* terhadap kelompok perempuan. Saya akui PPK di pedesaan lebih kuat mendorong *affirmative action* terhadap kelompok perempuan dibanding program di perkotaan.³⁸

PENGEMBANGAN KONSEP PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DI PERKOTAAN

PPK dan P2KP yang dimulai tahun 1998-1999 esensinya sama yaitu penyediaan sarana infrastruktur sosial. Tujuan program itu adalah membangun kapasitas kelembagaan masyarakat miskin untuk berpartisipasi aktif dan langsung dalam pembangunan. Namun demikian, ada perbedaan antara kemiskinan di pedesaan dan di perkotaan. Desa lebih homogen, masih guyub. Masyarakat perkotaan lebih heterogen, acuh tak acuh. Organisasi kemasyarakatan cenderung elitis.

Di P2KP kita tidak menerapkan kompetisi usulan antar kelurahan, melainkan memakai lembaga masyarakat semacam (tetapi bukan) LKMD. Selebihnya, mekanisme kedua program itu kurang lebih sama. Kita melibatkan fasilitator, ada prinsip *open menu* dimana masyarakat boleh mengusulkan usulan apa saja yang jadi kebutuhannya. Ada *negative list* yaitu dana program tidak bisa digunakan untuk pembangunan rumah ibadah, tidak untuk bikin senjata, mercon, narkoba dan sejenisnya.

Di dalam Bappenas, proses pengembangan program tidak selalu berjalan mulus. Walaupun konsep, desain dan mekanisme secara umum diterima, tetapi pernah juga ada petinggi yang keberatan dan marah.

Mungkin karena merasa kewibawaannya terganggu. Padahal saya selalu lapor perkembangan dan mengirim bahan-bahannya kepada beliau, tetapi mungkin tidak sempat dibaca. Begitu juga dengan Bank Dunia, mereka sempat keberatan dengan desain P2KP. Ketika itu Bank Dunia lebih cenderung memakai mekanisme pencairan langsung, tetapi saya tetap bertahan, sampai akhirnya pihak Bank Dunia bilang, “*If I cannot beat you, then I will join you*”. Selain itu, Bank Dunia terus mempertanyakan aspek tata kelola program.

Ada juga tantangan dari Dirjen Bina Pembangunan Daerah (Bangda), Depdagri. Mereka mempertanyakan mengapa dana program tidak melalui Bangda tetapi justru langsung ke masyarakat. Di Departemen PU yang jadi pelaksana program juga setengah hati karena terbiasa dengan proyek yang sifatnya fisik.

Akhirnya P2KP baru diluncurkan bulan Desember 1999, satu tahun setelah desainnya selesai, karena menunggu *disbursement* dari pemerintah melalui Departemen Keuangan. Salah satu sambutan baik datang dari Ibu Erna Witoelar, Menteri Permukiman dan Pengembangan Wilayah, satu-satunya menteri perempuan ketika itu.

Saya hanya bisa terlibat dalam implementasi program selama delapan bulan saja karena harus berangkat ke Amerika untuk sekolah. Waktu kuliah itu saya belajar penjelasan teoritisnya. Saya ketemu pembenaran akademis tentang yang dilakukan pemerintah baik di tingkat pusat mau pun daerah terkait P2KP. Pendekatan program memang menuntut kepekaan pemerintah terhadap situasi kemiskinan di wilayahnya, sehingga mampu menyesuaikan perencanaan dan anggarannya. Pengalaman perencanaan dan pelaksanaan P2KP selama itu memungkinkan saya memberikan kontribusi baru pada teori *state-society synergy* yang saya tulis dalam disertasi saya.³⁹

“ Siklus anggaran yang terlalu kaku dan pendek, yang membuat seolah-olah fasilitator terjebak dalam siklus kegiatan proyek. Ternyata pemberdayaan masyarakat tidak bisa selesai dalam setahun siklus anggaran pemerintah. Hal itu lah yang kemudian pelan-pelan diperbaiki sehingga intisari community organizing berhasil diperkenalkan.”

TANTANGAN DALAM PERUBAHAN PARADIGMA PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Salah satu perdebatan panjang waktu persiapan program adalah tentang tenaga pendamping masyarakat atau fasilitator. Bagi sebagian orang di pemerintahan, melihatnya masih dengan ‘mental proyek’, fasilitator adalah pengawas dan bukan sebagai *community organizer*. Waktu kita memperkenalkan pendekatan pemberdayaan masyarakat, mereka sempat limbung karena bekerja bersama masyarakat itu sangat berbeda dibanding proyek membangun saluran air bersih, persampahan, membangun pasar dan sebagainya.

Awalnya, Bank Dunia juga tidak mengerti. Bagi Bank Dunia, pendamping adalah *technical assistance*, sehingga ada aturan bahwa biaya untuk pengadaan fasilitator dibatasi hanya sekian persen. Namun mereka mau cepat belajar dan menyadari bahwa pendamping bukan sekadar *technical assistance*, melainkan semacam ‘pemandu’ bagi masyarakat agar bisa berdaya dan mandiri. Dalam perjalanannya, Bank Dunia merekrut konsultan dengan latar belakang pemberdayaan masyarakat sehingga perbedaan pandangan ini bisa dijembatani meski lewat proses yang cukup alot sampai akhirnya bisa satu frekuensi.

Bappenas dan Bank Dunia bekerjasama menyusun berbagai elemen membentuk fasilitator, dimana nilai-nilai yang dianut, prinsip kerja serta sistem pelatihan monitoring dan evaluasi kita susun dan bahas secara mendetil. Itu semua tercermin dalam kurikulum pelatihan fasilitator. Fasilitator harus memiliki seperangkat pengetahuan agar bisa membantu masyarakat mengenali akar persoalan hidup mereka sehari-hari. Misalnya, untuk soal kesehatan kan tidak cukup hanya membangun Puskesmas. Perlu pendamping masyarakat yang mengajak masyarakat berpikir dan mengenali kondisinya. Waktu dibedah persoalannya, ternyata ketahuan akarnya adalah pada kondisi rumah

dan lingkungan yang tidak sehat, rumah gelap karena tidak ada jendela, got mampet, tidak ada sanitasi dan air bersih, sampah di mana-mana. Cara hidup mereka adalah sumber penyakitnya. Dengan pendampingan, masyarakat jadi mengerti persoalan yang mereka hadapi.

Dalam P2KP fasilitator juga mendampingi proses pembentukan Unit Pengelola Kegiatan (UPK) yang dikelola oleh masyarakat melalui mekanisme demokratis untuk mengurus tata kelola uang yang masuk dan penggunaannya. Kita merancang pemilihan calon pengurus, membuat AD/ART, melatih administrasi keuangan termasuk pembukuan sederhana sehingga layak audit oleh auditor independen, tata cara penyampaian laporan ke publik dan pelatihan-pelatihan teknis sesuai program yang disepakati masyarakat.

Pendamping juga melibatkan tenaga ahli yang berkualitas yang dapat mentransfer pengetahuan pembangunan infrastruktur pada masyarakat. Misalnya, bagaimana membuat saluran air ke rumah-rumah warga dari sumber air yang posisinya di bagian atas atau bawah di wilayah itu, bagaimana memilih pompa air yang berkualitas. Nah, dana program baru bisa dicairkan jika masyarakat sudah menyusun proposal kegiatan tahunan. Selain infrastruktur, ada banyak juga akhirnya kegiatan jenis lain seperti pengelolaan pasar, perawatan penderita kusta, pembangunan dan perawatan pembangkit tenaga mikro hidro. Yang menarik, ada juga usulan kegiatan untuk meredam konflik serta pelatihan bagi warga untuk melakukan pemantauan dan evaluasi sederhana.

Proses rekrutment fasilitator awalnya juga mendapat tantangan, utamanya dari aturan pengadaan barang dan jasa Pemerintah waktu itu. Kita tidak boleh merekrut lembaga yang bukan perusahaan atau PT. Saya konsultasi dengan ahli hukum dari Bank Dunia, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) serta Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

Selanjutnya, waktu itu kita juga harus berhadapan dengan masalah yang tidak kalah serius yaitu bagaimana menemukan perusahaan konsultan pelaksana program. Kebanyakan perusahaan yang ada tidak mengenal paradigma pemberdayaan masyarakat. Di sisi lain, untuk merekrut Lembaga Swadaya Masyarakat yang paham dan punya latar belakang pemberdayaan ada tantangannya dalam hal manajemen proyek seperti keuangan, monitoring dan evaluasi. Saya lihat ada celah dalam perjanjian pemerintah dan Bank Dunia terkait pengadaan perusahaan konsultan ini. Akhirnya saya minta agar proses pengadaan barang dan jasa P2KP memungkinkan adanya penggabungan antara perusahaan konsultan, perguruan tinggi, dan LSM. Permintaan tersebut disetujui.

REZIM PROYEK

Sebetulnya persoalan utama yang muncul dalam pelaksanaan kerja fasilitator bukan paradigma proyek, tetapi siklus anggaran yang terlalu kaku dan pendek, yang membuat seolah-olah fasilitator terjebak dalam siklus kegiatan proyek. Ternyata pemberdayaan masyarakat tidak bisa selesai dalam setahun siklus anggaran pemerintah. Hal itu lah yang kemudian pelan-pelan diperbaiki sehingga intisari *community organizing* berhasil diperkenalkan.

Prakarsa pemberdayaan bisa datang dari siapa saja. Saat masyarakat setuju untuk menjalankan inisiatif pembangunan, apa pun bentuknya dan dari mana pun asalnya, inisiatif itu sudah menjadi sebuah proyek. Ada dimensi target, baik apa yang dihasilkan, termasuk bagaimana, kapan dan siapa yang menghasilkannya. Kalau kematangan ini ada di salah satu pihak, apakah anggota masyarakat atau pendamping, efektivitas penggunaan dana biasanya tinggi. Nah, seberapa jauh kita bisa lepas dari belenggu target dan dana proyek sebetulnya tergantung dari tingkat kematangan berorganisasi antara pendamping dan masyarakat yang didampingi. Proyek hanyalah bungkus dari usaha membantu masyarakat.

Pemberdayaan masyarakat bukan tujuan, tetapi cara untuk ikut membangun. Jika dulu peran pemerintah yang dominan, dengan program pemberdayaan peran pemerintah lebih sebagai *enabler* masyarakat agar aktif membangun. Ujung atau tujuan program pemberdayaan masyarakat adalah kue pembangunan yang diciptakan dan dirasakan masyarakat: bisa kesejahteraan yg lebih baik, bisa pendidikan yang lebih luas, produksi ekonomi lokal lebih baik, dan lain-lain.

Yang terpenting adalah masyarakat bisa mengenali, menganalisis dan mencari pemecahan atas permasalahannya. Kalaupun belum bisa menyelesaikannya, minimal mereka tahu ke mana mencari jawaban untuk memecahkan masalahnya. Kalau ada krisis lagi, saya berharap masyarakat bisa berdiskusi antar mereka sehingga tahu apa yang harus dilakukan. Kalau sampai ada kalimat keluar dari masyarakat menyangkut satu persoalan, ‘... *waaah.. akhirnya kita bisa selesaikan juga masalah ini...*’ itulah esensi pemberdayaan masyarakat.”

POLITIK KEMISKINAN

Saat ini saya menemukan banyak kelurahan atau desa yang sudah mentas dari ketergantungan pada pendamping. Bisa dikatakan, proses partisipatif sudah melembaga di masyarakat karena anggota masyarakat sudah bisa memutuskan sendiri apa yang akan dilakukan kalau ada masalah. Hambatan terbesar justru datang dari pemerintah yang sering tidak konsisten dengan kebijakannya dan merasa paling tahu tentang pemberdayaan masyarakat.

Selain itu, akan muncul masalah jika terjadi intervensi politik yang datang dari berbagai pihak seperti pemerintah pusat dan daerah, parpol, LSM, anggota organisasi masyarakat yang ragamnya bisa macam-macam. Dalam perkembangannya, program-program pengentasan kemiskinan dan upaya pemberdayaan masyarakat mulai dimasuki berbagai kepentingan. Dibutuhkan persiapan selama dua tahun, antara lain untuk merekrut konsultan, ribuan fasilitator dan melatih mereka semua.

Tahun 2006, ada rapat antara Menko Kesra, Menko Perekonomian, Menteri Keuangan dan Kepala Bappenas beserta staf terkait memutuskan untuk melanjutkan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Program Pengentasan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) yang mendekati *closing date* pendanaannya melalui pinjaman Bank Dunia. Kedua program itu perlu diintegrasikan dalam suatu wadah Program Nasional dan akan di-*scale up* ke seluruh desa dan kecamatan miskin. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) diluncurkan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono, tanggal 30 April tahun 2007 di Palu, Sulawesi Tengah. Yang diluncurkan adalah PNPM Mandiri Perdesaan, yang merupakan penyempurnaan dari Program PPK dan PNPM Perkotaan yang merupakan penyempurnaan dari P2KP.

Namun sejak tahun 2008, pada PNPM Mandiri Perdesaan dan Perkotaan ditambahkan program-program lain, yakni Program Pembangunan Daerah Khusus dan Tertinggal (PNPM P2DTK) dan Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan (PNPM PPIP). Pada tahun 2009 program-program itu menjadi RIS-PNPM Rural Infrastructure Service dan PNPM-PISEW/RISE atau Program Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah/*Rural Infrastructure for Social and Economic Activities* dan kemudian muncul PNPM Mandiri Sektoral. Anggaran proyek itu lumayan besar.

Waktu saya kaji, desain konsep fasilitator program-program sektoral tersebut memang tidak sekuat PPK dan P2KP. Fasilitator program tersebut memang tahu soal teknis tetapi lemah dalam kemampuan memberdayakan masyarakat. Padahal kemampuan itu penting sekali dalam pemberdayaan. Karena kelemahan tersebut, muncul anggapan umum bahwa kebanyakan proyek pengentasan kemiskinan hanya sekadar bagi-bagi uang. Kontrol terhadap pelaksanaan juga lemah karena pimpinan kementerian banyak diduduki orang partai. Masalah pengentasan kemiskinan dipolitisasi menjadi *the politics of poverty*.

“

Pemberdayaan masyarakat adalah suatu proses yang harus diinvestasikan agar terus terbangun modal sosialnya. Sifatnya dinamis, sangat bergantung pada kondisi kematangan masyarakat dan situasi politik. Seperti halnya program pendidikan dan kesehatan, program pemberdayaan masyarakat tidak boleh berhenti

”

Pada saat bersamaan, interaksi dengan lembaga donor memunculkan tantangan tersendiri juga. Misalnya, dengan cara mengontrol program, pendekatan *top-down* dan kepentingan untuk memperbesar pinjaman. Saya sempat berdebat keras dengan pihak Bank Dunia yang merasa harus ada Bantuan Langsung Tunai (BLT) selanjutnya. Saya melihat itu sangat merusak pemberdayaan masyarakat karena BLT hanya bagi-bagi uang. Sangat berbeda dengan prinsip PPK dan P2KP.

Pihak Bank Dunia meyakini bahwa asumsi BLT merusak pemberdayaan masyarakat hanya mitos. Itu saya tentang keras, tetapi *damage has been done*. Banyak hal mengganggu keharmonisan hubungan-hubungan dalam masyarakat, tetapi Bank Dunia mengabaikannya. Nilai gotong-royong di dalam masyarakat dirusak oleh BLT. Memang bisa kembali, tetapi butuh waktu. Bank Dunia, betapa pun *kan bank*. Bisnisnya meminjamkan uang.

Dengan seluruh pengalaman itu, saya melihat pemberdayaan masyarakat adalah suatu proses yang harus diinvestasikan agar terus terbangun modal sosialnya. Sifatnya dinamis, sangat bergantung pada kondisi kematangan masyarakat dan situasi politik. Seperti halnya program pendidikan dan kesehatan, program pemberdayaan masyarakat tidak boleh berhenti, karena masyarakat terus berubah. Caranya, antara lain, melalui pertemuan warga yang berlangsung secara rutin dan berkesinambungan untuk membahas persoalan yang dihadapi warga secara kritis dan demokratis, selain melalui pendidikan yang terus menerus dan pelatihan-pelatihan teknis yang dibutuhkan warga. Begitu PNPM selesai lalu diganti dengan Dana Desa, saya agak skeptis. Desain pemberdayaannya diambil, tetapi, dalam banyak kasus, pemberdayaan masyarakat justru dirusak.

KEBERLANJUTAN INISIATIF PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Seiring dengan kondisi itu tantangan-tantangannya juga berubah. Ada banyak perubahan situasi politik, kemajuan teknologi, termasuk, khususnya teknologi informasi dan lain-lain, sehingga selalu dibutuhkan inovasi dan kreativitas dalam metode, cara dan mekanismenya. Sejak tahun 2011, Bappenas mulai membangun konsep pemberdayaan petani yang berkelanjutan. Bappenas, merancang proyek namanya *Support for Economic Analysis Development in Indonesia (SEADI)* bekerjasama dengan USAID. Salah satu elemennya adalah menghubungkan mata rantai pertanian, antara petani dan pasar internasional. Konsepnya *public-private partnership*.

Pemerintah AS mengajak Bappenas dan dari pihak swasta adalah pengusaha dan juga pakar koperasi yang memiliki jaringan dengan Asosiasi Bisnis Koperasi Nasional (NCBA) di AS.⁴⁰ USAID menyediakan dana 2 juta dollar kepada pihak swasta yang juga menyumbang 2 juta dollar. Jumlah 4 juta dollar itu dikelola swasta untuk proyek mata rantai pertanian. NBCA kemudian mencari petani kopi di satu daerah di Indonesia, lalu mulai memberikan pelatihan dan penyuluhan bagaimana mencari bibit yang baik, bagaimana penyemaiannya, penanaman sampai pasca panennya. Honor penyuluh diambil dari dana tersebut. Intinya petani tidak boleh menggunakan pestisida. Cara merawat tanaman kopinya harus memenuhi standar internasional. Jadi bukan lahannya yang ditambah, tetapi kualitas hasilnya yang ditingkatkan.

NBCA yang melakukan pengolahan, lalu dikirim ke *international buyer*, yakni perusahaan-perusahaan kopi internasional seperti *Starbucks*, *Blue Mountain* dan lain-lain. Kopi harus disertifikasi sebelum dilempar ke pasar. Untuk itu, harus ada jaminan kualitas, melalui uji laboratorium secara berlapis-lapis di laboratorium independen. Jika ada kesesuaian

harga, hasil produksi petani akan dibeli NBCA. Jika ada *buyer* yang menawarkan harga lebih baik, petani juga bisa menjual ke tempat lain. Harga jual kopi Gayo, misalnya, pernah mencapai 21 USD per kilogram. Petani mendapatkan 85 persen dari harga itu. Ini harga yang diaudit oleh auditor internasional dan *free trade auditor* internasional.

Mereka harus menunjukkan laporan audit harga jual tersebut. Dengan demikian, terjadi pemberdayaan pada petani dan usaha ini memotong perantara pasar yang mengambil untung besar-besaran. Dari pengalaman itu, produk bisnisnya terus berkembang pada produk pertanian lain, seperti kayu manis, vanila, lada hitam, lada putih, cengkeh dan lain-lain. Asosiasi itu kemudian mendirikan PT Agri Spice Indonesia yang pemegang sahamnya merupakan koperasi-koperasi petani yang dibina. PT ASI sekarang menjadi *multinational corporation* di bidang produk pertanian.

Pengalaman itu yang coba direplikasi modelnya dengan konsultan Bappenas, dengan mitra pembangunan dari Australia, AUSAID. Dalam perkembangannya kita butuh milenial di Indonesia. Mereka berfungsi sebagai fasilitator atau pendamping, sebagian juga menjadi pembelinya. Di Pemalang misalnya, ada beberapa desa yang menanam bunga melati. Mitra kami kemudian menemukan milenial yang ahli atau yang berbisnis minyak atsiri. Milenial itu kemudian mendorong petani agar mengembangkan produknya menjadi minyak melati. Untuk itu, harus ada alat penyulingan, tetapi bagaimana caranya? Fasilitator bilang, ada Dana Desa, kenapa tidak dipakai? Itu bisa menjadi terobosan dalam bidang pembiayaan. Si pendamping kemudian menyatakan gagasan itu kepada masyarakat, tetapi masyarakat harus berjuang untuk mendapatkan dana itu. Nah, proses pemberdayaannya ada pada proses pengambilan keputusan yang berlangsung di desa.

Fasilitator mengundang pemerintah kabupaten untuk menyaksikan seluruh proses, sehingga ada saksi bahwa keputusan untuk membeli alat penyulingan itu dilakukan melalui proses yang demokratis, melibatkan seluruh komponen masyarakat desa. Seluruh proses itu dicatat, termasuk keputusan secara formal yang dihasilkan. Fasilitator kemudian meminta Pemerintah Kabupaten untuk melegalisasi hasil keputusan warga, agar kemudian juga bisa dimasukkan menjadi peraturan bupati, bahkan kalau mungkin bisa di-perda-kan.

Uang Dana Desa makin lama *kan* makin besar. Kita dorong pembangunan yang betul-betul dari pedesaan, melibatkan milenial kota dan milenial desa, anak-anak petani yang melihat produknya bisa dijual ke mana-mana. Si Milenial sudah punya marketnya. Dia membuka cakrawala pengetahuan *digital business*. Jadi petani makin tertarik. Unilever juga menampung produk-produk khusus dari milenial itu.

Yang ditekankan dari seluruh proses itu adalah pemberdayaannya. Fasilitator harus mengerti proses produksi dan sudah punya akses pada *buyer* secara langsung, bukan lagi mencari *buyer*. Konsep ini berbeda sekali dengan konsep fasilitator pada zaman Soeharto. Pendekatan seperti itu sudah dilakukan oleh mitra-mitra Bapenas pada tujuh provinsi sejak lima tahun lalu. Sementara yang dilakukan oleh Bappenas baru tiga provinsi dalam 1,5 tahun terakhir.

Saya pernah membaca tulisan mengenai petani ikan Sidat dari daerah Jawa Barat yang mendapat order dari pengusaha Jepang sebanyak 1,5 ton per bulan, tetapi petaninya hanya bisa memenuhi 100-150 kilogram saja. Saya *gemas*. Kita harus membuat model yang membuat petani ikan Sidat bisa memperbesar jumlah produksinya dan menjualnya ke luar negeri. *Nah* kita butuh orang-orang yang bisa menjadi perantara seperti para milenial dan PT ASI. Mereka ini sebenarnya perantara, tetapi melakukan pemberdayaan masyarakat dan investasi juga. Itulah

model keperantaraan. Saya tantang anak buah saya untuk mendorong kemitraan dengan petani agar produk lokalnya bisa dikembangkan. Kita harus punya daftar orang-orang yang ahli dalam berbagai bidang usaha yang melibatkan masyarakat kecil. Perlu membuat data base para ahli ini yang antara lain diambil dari Rubrik Sosok, Harian Pagi *Kompas*, 10 tahun terakhir.

Program pemberdayaan masyarakat yang diusung dan didukung Pemerintah tidak terlepas dari pendulum iklim demokratisasi dan otonomi daerah. Di atas kertas, kebijakan Otonomi Daerah sudah berjalan. Meski demikian, pada kenyataannya, Pemda masih butuh dukungan agar bisa bekerja bersama masyarakat. Rata-rata Pemda masih belum mengerti bagaimana berperan sebagai *enabler* atau bahkan fasilitator bagi masyarakatnya. Bahkan di beberapa daerah Pemda malah menjadi bagian dari masalah kemiskinan itu sendiri. *Alhamdulillah*, lama-kelamaan terjadi perubahan ke arah yang lebih baik. Namun demikian dalam beberapa tahun belakangan ini terjadi penurunan kualitas pemberdayaan masyarakat hampir di seluruh daerah. Pemberdayaan menghadapi tantangan yang tidak kecil. Semoga kedepan bisa lebih baik lagi.







Muda Mahendrawan

Pemberdayaan Masyarakat & Transformasi Pembangunan di Tingkat Lokal

Bupati Kabupaten Kubu Raya, Kalimantan Barat (2019 – 2024), berlatar belakang sebagai pegiat sosial dan pemberdayaan masyarakat. Interaksi dan kerjasama yang sudah lama terbangun dengan anggota kelompok Program Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA), melandasi berbagai inovasi dan reformasi kebijakan Muda dalam mendorong pembangunan masyarakat dari unit keluarga, terutama pemberdayaan kelompok perempuan. Saat menjabat sebagai Bupati Kubu Raya periode (2009 – 2012) Muda terpilih sebagai Kepala Daerah Pilihan oleh Majalah Tempo.

“

Saya mengajak semua birokrat supaya memakai anggaran untuk hal-hal yang substantif, untuk mengejar percepatan dan peningkatan kualitas hidup di semua rumah tangga warga kita. Jangan sampai birokrasi lebih sibuk menghabiskan uang untuk keperluan mereka sendiri

”

Ruang kerjanya terlihat berbeda dari ruang kerja kebanyakan pejabat daerah. Etalase sepanjang dindingnya dipenuhi contoh produksi Usaha Mikro Kecil Menengah dan pajangan berupa foto kegiatan pemberdayaan kelompok perempuan. Satu-satunya piagam yang ditempel hanya Piagam Penghargaan dari Majalah Tempo yang menyebutnya sebagai “Bukan Bupati Biasa” yang ia terima di tahun 2013 silam. Muda meminta maaf atas keterlambatannya karena pertemuan dengan kelompok masyarakat untuk membahas Gerakan Simpan Beras⁴¹ baru saja tuntas.

Setiap pagi ia punya jadwal konsultasi terbuka dengan masyarakat di kediaman pribadinya, rumah warisan orangtuanya, Almarhum Prof. Mahmud Akil, di kompleks perumahan dosen Universitas Tanjung Pura. Muda memang menolak alokasi anggaran rumah dinas Bupati, termasuk anggaran pengadaan mobil dinas. Alokasi tersebut ia alihkan untuk kegiatan percepatan pembangunan sarana dan pelayanan warga bagi guru, kepala desa, bidan, dan penyuluh pertanian.

“Saya mengajak semua birokrat supaya memakai anggaran untuk hal-hal yang substantif, untuk mengejar percepatan dan peningkatan kualitas hidup di semua rumah tangga warga kita. Jangan sampai birokrasi lebih sibuk menghabiskan uang untuk keperluan mereka sendiri,” ujarnya.

Kabupaten Kubu Raya disebut sebagai ‘bayi raksasa’⁴² dengan jumlah penduduk terbesar ketiga dari 14 kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Barat. Sebagai kabupaten yang baru terbentuk, ada banyak pekerjaan rumah yang harus dituntaskan oleh pemerintah daerah.

Ketika kembali menduduki jabatan sebagai Bupati tahun 2019, Muda berhadapan dengan banyak pekerjaan rumah yang harus dituntaskan. Selain pemenuhan kebutuhan pelayanan dasar dan infrastruktur, agenda kesenjangan sosial dan ekonomi harus menjadi prioritas agar tidak terjadi ketimpangan antar wilayah kecamatan dan desa-desa.

PROGRAM PEMBERDAYAAN PEREMPUAN KEPALA KELUARGA (PEKKA) SEBAGAI MITRA UTAMA

Pilihan Muda pada pemberdayaan rumah tangga dipengaruhi interaksi dan kerjasamanya dengan Program Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA) yang sudah berlangsung lama.

“Dari awal, saya selalu bersinergi dengan PEKKA karena ada gerakan dan kesamaan visi. PEKKA selalu saya jadikan referensi gerakan untuk memperkuat peran perempuan dan rumah tangga. Kerjasama dengan PEKKA sangat sejalan dengan upaya percepatan pembangunan yang responsif gender dan melindungi dan memastikan hak-hak dasar tiap rumah tangga yang rentan agar terbebas dari kemiskinan dan pemiskinan,” ungkap Muda.

“Saya percaya, perempuan jauh lebih bertanggungjawab dalam urusan anak-anaknya dibandingkan laki-laki yang lebih sibuk dengan urusan publik,” lanjutnya, “Saya mendapat banyak pelajaran dari pengasuhan ibu. Bagi saya Ibu adalah contoh yang luar biasa dan memberikan banyak inspirasi pada perjalanan hidup saya kemudian. Sampai akhir hidupnya, Ibu terus membaktikan dirinya di bidang sosial, termasuk perhatiannya yang besar pada pemberdayaan perempuan dan anak-anak.”

Dukungan dan perhatian Muda terhadap kegiatan PEKKA terjadi sejak lama, bahkan sebelum ia menjawab sebagai Bupati.

“Tahun 2009 Pak Muda membantu kami membuatkan Akta Notaris Serikat PEKKA Kalimantan Barat. Gratis. Di dalamnya ditulis, bisa membuka cabang di kabupaten lainnya, sehingga sekali buat akte, bisa digunakan untuk semua kabupaten di Kalimantan Barat. Saat ini Akta Notaris itu kami pakai untuk Kubu Raya, Mempawah, Kota Pontianak, Bengkayang dan kabupaten lainnya.” ungkap Kholilah, yang sejak PEKKA berdiri di wilayah Kubu Raya, setia mendampingi anggota PEKKA, sebagai fasilitator.

Hubungan kelompok PEKKA dan Muda semakin dekat ketika Kubu Raya mulai dirancang sebagai kabupaten otonom tahun 2006. “Dalam proses itu saya sering diundang warga untuk berdiskusi, sekaligus menguatkan pemahaman dan advokasi serta mengedukasi masyarakat luas,” ujar Muda.

Setelah terpilih menjadi bupati pertama Kubu Raya, hubungan kerja PEKKA dengan Bupati Muda semakin baik. PEKKA terlibat dan dilibatkan pada banyak kegiatan pembangunan di wilayah baru itu. “Banyak kursus untuk ibu-ibu difasilitasi Pak Muda, kursus menjahit dan lain-lain. Biaya pribadi dari Pak Muda,” kata Kholilah.

Dalam banyak kegiatan, “Pak Muda memakai uang pribadinya untuk mendukung kami,” ujar Kholilah. Bagi Muda, memberikan bantuan pribadi untuk pemberdayaan merupakan bagian dari ‘Visi Bahagia’ yang kemudian dia jadikan visi untuk membangun Kubu Raya.

“Bahagia kita dapatkan dengan berbagi untuk kemajuan bersama, sebagai sesama warga negara, bukan sebagai pejabat dan rakyat. Itulah hakikat kebahagiaan, selalu melakukan yang terbaik bagi masyarakat untuk bergerak bersama, maju bersama, kesejahteraan bersama,” jelas Muda.

Meski demikian, Muda tidak pernah meminta dukungan Kelompok PEKKA saat Pilkada. “Malah kami seperti jauh ketika pilkada berlangsung, seperti tidak saling kenal,” ungkap Kholilah. Setelah kembali ke pemerintahan tahun 2019, rintisan lima tahun selama absen itu menjadi program kerja pemberdayaan perempuan.

PENDATAAN & PEMANTAUAN KESEJAHTERAAN BERBASIS KOMUNITAS

Tahun 2010 Muda mendukung PEKKA dalam kegiatan Sistem Pemantauan Kesejahteraan berbasis komunitas (SPKBK) pada lima desa di Kubu Raya.

Salah satu yang mendasar, menurut Asmawati, Ketua Serikat PEKKA, Kubu Raya, adalah soal pendataan. Ketika masih bergabung dengan Kabupaten Mempawah, masyarakat dari beberapa wilayah yang jaraknya harus ditempuh tiga sampai empat jam untuk mengurus dokumen di Kabupaten, bahkan ada yang sampai tujuh jam.

Kontribusi PEKKA dalam soal pendataan kemiskinan sangat signifikan. “Teman-teman sejak dulu melakukan pendataan rumah tangga rentan dan miskin dengan metode, *variabel questioner*, dan wawancara yang sangat komprehensif untuk menjadi standar variabel mengukur kemiskinan setiap rumah tangga,” ujar Muda.

Pada tahun 2010, Ketika Kabupaten Kubu Raya ditunjuk sebagai wilayah uji coba perekaman e-KTP, PEKKA membantu perekaman dengan metode Sistem Pemantauan Kesejahteraan Berbasis Komunitas (SPKBK) pada lima desa di Kubu Raya.

Menurut Kholilah, “Kita semua berjibaku mengerjakannya. Termasuk Akta Kelahiran dan pencatatan nikah bagi non-Muslim dan isbath nikah bagi yang Muslim untuk memberi kepastian hukum pada anak-anak mereka. Waktu itu kita bikin terobosan, kita minta semua RT dan RW dan warga desa ikut melakukan pendataan.”

Sensus penduduk dilakukan oleh para ibu di wilayah setempat, bukan dari luar dusun, sehingga tingkat akurasi sangat tinggi. “Misalnya dalam hal kepemilikan harta benda, karena yang mendata tetangga, maka tak bisa bohong,” lanjut Kholilah.

Namun, seperti diakui Kholilah, pendataan masih merupakan isu yang rumit. “Saat ini kami bekerjasama dengan kantor Catatan Sipil untuk pelayanan dokumen kependudukan kolektif di salah satu desa. Ibu-ibu PEKKA yang menjadi pendata menemukan masalah dokumen seperti ketiadaan Kartu Keluarga atau KTP karena kesulitan pengurusan, atau anak yang tidak memiliki dokumen karena orangtuanya bercerai atau ditinggal orangtuanya yang menjadi tenaga kerja di luar negeri.”

Di antara data yang dikumpulkan terkait dengan masalah kekerasan dalam rumah tangga. “Kalau kekerasan fisik diketahui, tetapi kekerasan ekonomi tidak langsung diketahui, hanya diketahui dari wawancara mendalam,” ujar Kholilah.

Dari kegiatan tersebut sekaligus diperoleh data perempuan yang secara praktis menjadi kepala keluarga karena beberapa situasi antara lain: suami tidak bekerja atau bekerja tapi penghasilannya untuk diri sendiri, menelantarkan keluarga, atau merantau tanpa kejelasan dan lain-lain.

Bupati Muda mengakui, peristiwa kekerasan seksual di wilayahnya tidak mudah diungkap. Selain tabu secara sosial, seringkali terjadi penyelesaian ‘kekeluargaan’ misalnya, korban perkosaan yang kemudian dinikahkan dengan si pelaku.

Muda mencoba strategi penanganan isu kekerasan terhadap perempuan dengan pendekatan yang lebih komprehensif antara lain mengurangi angka pengangguran kelompok muda dengan membuka lapangan pekerjaan seluas-luasnya. “Saya fokus pada pengurangan pengangguran misalnya dengan pelayanan terpadu untuk usaha dan mempermudah proses perijinan UMKM.” Di samping itu, ia menggalakkan pendidikan kesehatan reproduksi remaja di sekolah dan di berbagai forum.

PROGRAM DANA DESA & KEPEMIMPINAN PEREMPUAN

UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi petunjuk tentang kedaulatan yang besar mengenai peran pemerintah desa dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Bersama Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, kedua UU itu seperti seperti jalan ideologis untuk mewujudkan idealisme Nawacita dengan semangat membangun dari pinggiran; desa membangun Indonesia. Pembangunan desa dan masyarakat desa tak bisa hanya dilakukan dengan kebijakan dari atas (*top-down*), tetapi mengikutsertakan pokok-pokok pikiran dan gagasan seluruh unsur masyarakat yang berpartisipasi dalam proses perencanaan (*bottom-up*) sampai kedua pendekatan itu menemukan titik temu.

Partisipasi masyarakat merupakan faktor krusial dalam upaya membangun desa, meski tak mudah karena sejarah panjang ideologi Orde Baru mengenai kedudukan desa. Partisipasi berarti membangun komitmen bersama dan bisa dimaknai sebagai upaya membangun kepercayaan masyarakat. Di situlah Bupati Muda melihat pentingnya partisipasi perempuan di wilayah Kubu Raya.

Itu sebabnya peran kepemimpinan, seperti bupati, camat dan kepala desa, menjadi sangat penting. Transparansi dilakukan sehingga korupsi tak punya tempat. Besaran Dana Desa akan terus meningkat. Jumlah alokasi anggaran Dana Desa dalam APBN Tahun Anggaran 2019 mencapai Rp 70 Triliun.⁴³

“

Ukuran kinerja birokrasi bukan membuat laporan dan hal-hal konvensional lain yang selama ini ada pada tata birokrasi, tetapi outcome dari seberapa besar masyarakat bisa bergerak dan terlibat, bahkan sampai ke rumah tangga.

”

Untuk mencapai sasaran yang diamanatkan dalam UU Desa agar sungguh-sungguh terbentuk Otonomi Desa, “Suka atau tidak suka kita harus menerapkan sistem yang transparan dan akuntabel untuk menghindari penyalahgunaan. Hanya dengan begitu, program-program pemberdayaan bisa berjalan baik.”

Prinsip Muda, Dana Desa adalah dana untuk masyarakat desa. Bupati harus punya pemahaman bagaimana melindungi masyarakat. Kalau desa mau transfer insentif ke RT, membayar toko bangunan, semua bisa.

“Yang diterapkan di kabupaten, kita terapkan di desa, semua termonitor. Uang aman. Ada rekening koran. Sumber utama terjadinya penyalahgunaan dan penyelewengan Dana Desa, terkait dengan mental dan sumberdaya manusia, termasuk sistem yang tidak terbangun dengan baik.”

Muda mengamati, pemberian dana tunai banyak penyakitnya. “Macam-macam, ada yang mau diputar ke bisnis dulu, ada yang mau jadi rentenir dulu. Ada yang... mohon maaf ya kalau di daerah.. sampai ditawari beli proyek. Sengaja nanti ditunda-tunda pembangunannya, pemberdayaannya. Main fiktif, main macam-macam. Apalagi mental-mentalnya tidak siap. Kalau presiden marah, kita enggak menampik itu, di bawah memang banyak terjadi seperti itu. Apalagi sekarang ada eforia pemekaran desa, akibatnya kan mau ngejar-ngejar yang ini...”

Menghadapi tantangan tata kelola Dana Desa, Muda memakai strategi ‘mengepung’ yakni dengan membangun Sistem Pengelolaan Dana Non-Tunai atau *Cash Management System* (CMS) yang akan ‘memaksa’ transparansi dan akuntabilitas bagi semua pemangku kepentingan.

“Kalau kita mau beritikad baik, maka sistem harus kita benahi. *Alhamdulillah*, 28 desa siap, saya ajak menandatangani MOU dengan Bank Kalbar, menandatangani pakta. Tahun depan semua, 118 desa,

harus mengelola dana secara CMS. Walau pun belum ada jaringan, nanti bisa. Sistem ini sudah diterapkan sampai kabupaten, akan *break down* diversifikasinya ke desa. Nanti semua uang keluar lewat bank, uang aman, ada rekening koran, jadi transparan semua. Harus diingat, ini uang untuk masyarakat, bukan elit desa.”

Dengan tujuan membangun tata kelola serta peningkatan partisipasi masyarakat, Muda kembali bekerjasama dengan PEKKA.

Sejak tahun 2015, Lembaga Pemberdayaan PEKKA menyelenggarakan kegiatan pendidikan dan pelatihan terstruktur bagi Kader PEKKA dan kader perempuan di wilayah pedesaan agar dapat terlibat aktif dalam proses pembangunan desa dan wilayahnya. Inisiatif yang dinamakan Akademi Paradigta ini dirancang sebagai arena refleksi, pengembangan dan pendidikan untuk mendukung berkembangnya pemimpin perempuan yang memiliki visi transformatif dalam kiprah kehidupan dan sistem yang lebih luas di berbagai tingkatan yang dimulai dari desa.⁴⁴

Muda mendukung Akademi Paradigta melalui alokasi anggaran dan honor para mentor. “Ini adalah asset,” tegas Muda, seraya menunjukkan foto-foto wisuda ibu-ibu peserta pelatihan Akademi Paradigta.

“Saya sangat bangga pada mereka. Ibu-ibu harus tahu ada UU Desa. Namanya di desa, relasi kuasanya sangat kuat. Kita paham itu. Dari dulu sebagai notaris saya aktif sebagai narasumber aktivis di desa-desa.”

Keterlibatan dengan dengan aktivisme, membuat anggota Kelompok PEKKA menjadi melek politik dalam pengertian yang lebih substansial.

Karmani, salah satu mentor untuk kader desa dari Akademi Paradigta, mengisahkan, sebenarnya dia didukung warga untuk menjadi kepala desa. Namun dia melihat, pendataan BPJS oleh seorang caleg yang didukung kepala desa lama, tidak berbasis fakta. Kepala desa lama

mendukung caleg dengan mengeluarkan surat keterangan miskin untuk warga yang sebenarnya berkecukupan hidupnya, supaya mendapat BPJS gratis. “Itu kan manipulasi. Saya protes karena data desa akan kacau.”

Karena kasus itu pula, Karmani mundur dari pencalonan sebagai kepala desa, meski warga miskin di desa tetap menghendaknya. “Saya masih *mikir-mikir* karena tanggungjawabnya berat, terutama soal BPJS itu, kan bisa saya yang kena nanti.”

KELUARGA SEBAGAI UNIT TERPENTING PEMBANGUNAN

“Saya tidak terlalu muluk-muluk. Imajinasi kita difokuskan pada bagaimana agar rakyat hidup tenang, nyaman, bisa beribadah, masyarakat hidup rukun, sejahtera, ibunya sehat, tidak gagal lahir, anaknya tidak *stunting*, ibu dan anak berpendidikan, sehat, keluarga cukup pangan, cukup gizi.”

Seluruh cita-cita yang dikatakannya ‘tidak muluk-muluk’ itu sebenarnya merupakan Indikator Pembangunan Manusia (IPM) dan semua upaya yang berpusat pada kesejahteraan masyarakat adalah kerja besar.⁴⁵

Akan tetapi, kerap kali ada indikator yang tertinggal dalam IPM misalnya masalah *stunting* atau tengkes, yang terkait dengan kurang gizi kronis, tidak tampak kalau hanya dikaitkan dengan status gizi secara umum. “Angka *stunting* di sini masih tinggi. Penyebabnya tak hanya kurangnya asupan pangan, tetapi terutama adalah asupan pangan yang tidak sesuai dengan kebutuhan gizi anak, sehingga *stunting* juga bisa terjadi di kalangan keluarga dengan tingkat ekonomi yang baik.”

Itu sebabnya Muda terus menerus melakukan pendidikan gizi keluarga agar perempuan, khususnya para ibu, paham pentingnya pemenuhan gizi pada anak-anak mereka dan seluruh keluarga.⁴⁶ Muda meminta masyarakat kembali memanfaatkan pekarangan di rumah-rumah

dengan menanam berbagai jenis sayuran yang penting untuk kebutuhan gizi anak, di samping jenis komoditas yang dapat menghasilkan produk sehingga bisa menguatkan perekonomian keluarga.

Selain itu, angka Kematian Ibu melahirkan dan Angka Kematian Bayi juga mengalami kenaikan. AKI dan AKB juga bukan hanya merupakan urusan kesehatan semata, tetapi merupakan persoalan yang multidimensi, dari infrastruktur fisik dan kelembagaan, sampai ke urusan domestik.

“Makanya saya harus kerja keras lima tahun ke depan ini. Saya buat program kunjungan rumah Selasa-Jumat. Namanya Program Salju. Selasa, bidan dan dokter, untuk ibu dan anak, soal *stunting*, gizi kurang, ibu hamil, semua harus diperiksa. Tidak boleh ada yang terlewat. Jumat, bidan dan perawat, untuk penyakit umum, menular dan tidak menular. Saya sediakan alokasi untuk operasional. Sudah gerak semua, mulai Juli 2019.”

Gerakan penguatan rumah tangga, menurut Muda, dimulai dari potret anak dalam kandungan. “Itu paradigma yang saya tanamkan. Saya sengaja buat kosakata yang memprovokasi di internal (Pemkab), bahwa janin punya hak hidup. Kalau kita membiarkan terjadinya gagal janin karena terjadi pendarahan, darah tinggi pada ibunya, dan lain-lain, kita melanggar HAM. Sebagai pemerintah, kita punya tugas dan wewenang mencegah semua itu. Kalau tidak, artinya kita melakukan pembiaran.” Muda menyebutnya sebagai visi paripurna. “Kita semua harus berpikir dan mengurus kesehatan dan kesejahteraan ibu dan anak, mulai dari dalam kandungan sampai akhir hayatnya.”

Untuk masalah kesehatan ibu dan anak dan kesejahteraan keluarga, paradigma yang disodorkan Muda mirip visi Program Keluarga (yang) Berencana versi baru, yang mencakup dimensi sangat luas. Yaitu dimulai dari kesehatan janin di dalam kandungan sampai seluruh aspek kehidupan, dari usia paling dini sampai di ujung usia sebelum dimakamkan; *from womb to tomb*.

SIKLUS PEMBERDAYAAN USAHA EKONOMI KELOMPOK PEREMPUAN

Muda kemudian mengeluarkan jenis-jenis produk UMKM dari etalase lemari panjang di ruang kerjanya. “Hampir semua produk ini dibuat oleh perempuan dari rumah tangga-rumah tangga,” papar Muda, “Kita bangun pasar sistemik. Pertama-tama, saya menginstruksikan agar seluruh Aparatur Sipil Negara di Kubu Raya mengonsumsi beras lokal. Dengan demikian, petani merasa aman karena berasnya pasti terserap pasar. Dinas-dinas juga didorong agar produk UMKM kita yang didahulukan. Kalau ada tamu, langsung ditawarkan, dan bisa membeli langsung. Strategi ini untuk membangun rasa aman masyarakat karena produknya pasti terserap.”

Langkah selanjutnya adalah membangun jaringan pemasaran sederhana untuk produk pertanian UMKM dari bahan kelapa, pisang atau potensi lain yang ada di wilayah tersebut. “Kita buat pusat oleh-oleh sehingga serapan produk cepat, kita buat jaringan pemasaran dengan semua sarana yang dimungkinkan, juga dengan online karena digital ini penting sekali sekarang. Melalui berbagai pelatihan, masyarakat mendapatkan bimbingan untuk membuat berbagai produk yang layak pasar, termasuk *packaging*, desain produk dan pemasaran.”

Secara taktis, berbagai pelatihan tersebut sekaligus dimanfaatkan untuk melakukan pendataan usaha dan membantu proses perijinan yang diperlukan oleh kelompok usaha kecil agar memenuhi standar layanan dan kelayakan konsumsi dan kesehatan untuk makanan olahan.

Bidang usaha kecil lain yang disasar adalah produksi pakaian. Sejak tahun 2018, Muda menggerakkan usaha konveksi ibu-ibu yang dinamakan Program Pemberdayaan Perempuan Desa Berbasis Usaha Konveksi Keluarga. “Ada pelatihan menjahit bagi kelompok ibu-ibu di berbagai desa. Saat ini mereka sudah memproduksi baju seragam untuk

sekolah-sekolah di wilayahnya masing-masing. Jadi, selain membentuk kelompok dan melakukan pelatihan keterampilan, kita sekaligus menciptakan pasar tempat mereka bisa menjual hasil produksinya.”

Program tersebut lantas dikaitkan dengan kebijakan program Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA). “Saya membentuk 10 koperasi perempuan yang memproduksi seragam sekolah Dengan adanya program Bosda untuk seragam anak sekolah kelas 1 SD dan SMP. Pasarnya di sekolah-sekolah seluruh Kubu Raya. Kalau setiap keluarga punya beberapa anak yang masih sekolah setiap tahun pasti mengeluarkan biaya untuk seragam. Nah, saya coba mengepung kebutuhan itu dengan mengerahkan kekuatan kelompok ibu-ibu. Kenapa bukan kita saja yang buat? Supaya uangnya beredar di sini saja. Ke depan, pasarnya diperluas, bukan hanya untuk anak kelas satu saja, tetapi seragam anak dan Pramuka, seragam olahraga dan lain-lain. Kualitas bersaing, dan diperkuat dengan masuknya CSR dari beberapa perusahaan. Taruhlah kainnya kita beli dari luar, tetapi upah tidak lari lagi dari Kubu Raya, pasarnya juga di sini. Kita mampu membuat ini, tetapi semua harus dibagi rata agar semua mendapat rejeki.”

MENJAWAB TANTANGAN: RELASI PARTAI POLITIK DAN KINERJA BIROKRASI

Setiap kepala daerah tahu ada dua tantangan politik yang mempengaruhi kinerja mereka selama 5 tahun menduduki posisinya: relasi dengan partai politik dan kinerja birokrasi.

Pada Pilkada 2019, dengan banyaknya dukungan dari kelompok masyarakat, Muda yang semula hendak maju sebagai calon independen belakangan didukung oleh sebagian besar partai politik. Dengan latar belakang tersebut, ia memilih untuk memprioritaskan waktu dan perhatiannya pada pembangunan masyarakat dibanding ‘merawat’ dukungan politis.

“Kita berkejaran dengan waktu untuk membangun fondasi yang kuat bagi pembangunan di daerah ini. Tidak ada waktu untuk mengurus partai-partai politik. Dengan parlemen, kita bisa beradu argumen. Tetapi kalau semua program pemberdayaan berjalan dari bawah, prosesnya transparan dan akuntabel, rasanya mereka sulit menolaknya.”

Terkait birokrasi, Muda mendorong perubahan fundamental. “Ukuran kinerja birokrasi bukan membuat laporan dan hal-hal konvensional lain yang selama ini ada pada tata birokrasi, tetapi *outcome* dari seberapa besar masyarakat bisa bergerak dan terlibat, bahkan sampai ke rumah tangga. Birokrasi perlu memahami persoalan secara substansial. Target harus jelas dan terukur, tidak membahas hal-hal yang sekadar remeh temeh dan tak berkorelasi langsung dengan problem kualitas hidup setiap rumah tangga.”

Muda melanjutkan, “Kita harus berpikir untuk mencari solusi atas persoalan yang riil, dengan semangat optimisme untuk meningkatkan kualitas diri dan karakter yang kokoh. Makanya saya tidak mulai dari rapat, tetapi langsung dari bawah ke atas, mendarat dengan gerakan di bawah, baru ke birokrasi. Mereka kita persiapkan dulu. Kalau program kan normatif, nomenklatur nomor sekian, perencanaan, dan segala macam. Kita buat jargon: Berlari Lebih Kencang, Berproses Lebih Cepat, Bertindak Lebih Nyata, Dari Kubu Raya untuk Indonesia!”

Muda memahami bahwa regulasi merupakan instrumen strategis dalam upaya memastikan keberlanjutan kebijakan dan agenda pembangunan inovatif yang digagasnya.

“Seminggu setelah dilantik, Februari 2019, saya mengeluarkan Perbup no 8 Tahun 2019 Tentang Pelayanan Kesehatan Masyarakat yang Belum Terdaftar pada Jaminan Program Kesehatan Nasional dan Daerah. Selanjutnya, kami mengunci kebijakan BOSDA dengan membuat Peraturan Bupati No 10 Tahun 2019 Tentang Bantuan Operasional Satuan

Pendidikan Daerah Pada Satuan Pendidikan Negeri dan Swasta yang diluncurkan tanggal 25 Februari 2019. Muda meluncurkan Peraturan Bupati Kubu Raya No 54/2019 mengenai Program Kesehatan Selasa-Jumat Terpadu (Salju), tanggal 17 Juli 2019.”

Untuk desa, Muda melihat sumbernya dari transparansi melalui CMS terlebih dahulu, selain Rencana Kerja Pemerintahan Desa (RKPDDes). “Kita buat Perbup-Perbup tentang desa, termasuk untuk penggunaan Dana Desa, yang memberikan lebih banyak ruang untuk desa, jadi jangan terlalu *rigid* tentang itu. Kita jangan terlalu *ngatur*. Selama ini kan ada persepsi keliru seolah-olah kita mengatur ini-itu. Kita bisa mengatur prosentasenya tetapi tidak semua karena mereka punya kebutuhan sendiri. Kita yang harus menyesuaikan.”

Langkah selanjutnya adalah dimasukkan ke dalam Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). “Ke depan dikonkritkan menjadi Perda semua karena sudah menjadi arah kebijakan strategis dalam RPJMD,” tegas Muda, “Selain itu juga untuk menjadikan gerakan pemberdayaan perempuan terfokus pada penguatan semua rumah tangga, dan masif, agar kebijakan selalu responsif gender.”

Bagi Muda, yang terpenting adalah menjalankan amanat ketatanegaraan dengan baik dan benar, kerja keras dilandasi kondisi obyektif dan solusi riil, transparan, kejujuran dan keikhlasan. Semata-mata demi kebaikan, kesejahteraan dan kemajuan masyarakat, tentu dengan kelengkapan rambu-rambu dalam sistem yang mengepunginya, sehingga tidak dimungkinkan lagi terjadinya kebocoran.

“Semua hanya ikhtiar semampu saya. Selebihnya, saya hanya menyerahkan sepenuhnya pada kehendak-Nya,” tutur Muda.







Dinamika Penurunan Kemiskinan Perkotaan dan Perdesaan, 2007-2019



- Meskipun terus menurun, periode Maret 2018-2019 terjadi perlambatan penurunan kemiskinan dengan periode sebelumnya.
- Pertumbuhan pengeluaran per kapita kelompok miskin tidak terlalu tinggi pada periode September 2018 - Maret 2019, rata-rata pengeluaran desa 1 juta sehingga dapat lebih akurat dalam memuliskan eksistensi program pengurangan kemiskinan.

Vivi Yulaswati

Data Adalah Senjata

Direktur Penanggulangan Kemiskinan dan Kesejahteraan Sosial, Bappenas. Master bidang Perkotaan dan Perencanaan Wilayah, Universitas Wisconsin-Madison, AS, (1999), PhD. bidang Perencanaan dan Pembangunan, Universitas Southern, California, AS (2004). Bertanggungjawab untuk pengembangan kebijakan strategis dan program pengurangan kemiskinan dan kesejahteraan, termasuk dalam perancangan anggaran, kerangka kerja pemantauan dan evaluasi. Berkontribusi dalam mendesain program-program pemberdayaan masyarakat, Conditional Cash Transfer, dan jaring pengaman sosial.

“

Kalau kita bicara soal pengentasan kemiskinan atau pemberdayaan masyarakat di Indonesia, tidak mungkin jika tidak ada lompatan-lompatan. Data dan evaluasi sangat penting untuk bisa melakukan perbaikan dan menemukan inovasi yang diperlukan.

”

Mulai bekerja di Bappenas sejak tahun 1992, Vivi Yulaswati segera saja menjadi bagian dari lapis generasi muda birokrasi yang harus berhadapan dengan gempuran krisis yang menuntut untuk dijawab dengan cepat dan tepat. Apalagi, ia bergelut di dua isu pelik dan berdimensi banyak: pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. Ditemui di ruang kerjanya yang tertata apik, Vivi selalu siap dengan laptop-nya yang menyajikan grafik dan angka-angka. Bagi Vivi, data adalah senjata.

Bagaimana anda melihat perkembangan gagasan pemberdayaan masyarakat di Indonesia?

Pada prinsipnya, pemberdayaan artinya memberi kesempatan pada kelompok masyarakat miskin untuk bisa bersuara dan terlibat secara aktif dalam kegiatan pembangunan yang akan memberi manfaat bagi mereka. Konsep pemberdayaan itu *evolving*, terus berubah dan berkembang secara bertahap. Sekitar tahun 60-an kita bicara tentang *people organizing* (pengorganisasian masyarakat), kemudian *community development*. Jika pada yang pertama sifatnya lebih untuk menggerakkan, pada *community development* kita bicara tentang *participation*. Dari situ berkembang menjadi *community empowerment* atau pemberdayaan masyarakat.

Ada banyak aspek dan komponen yang perlu dilengkapi. Dibutuhkan ujicoba berulang-ulang untuk dapat mengejar keseluruhan prosesnya. Karena itu, sejak dari tahap rancang desain setiap program seharusnya diperlengkapi dengan kerangka pemantauan dan evaluasi. Tahun-tahun awal PPK misalnya, dari hasil evaluasi kita mengetahui bahwa kelompok perempuan di desa belum banyak dilibatkan. Mereka tidak bisa hadir dalam pertemuan di surau-surau yang pesertanya mayoritas laki-laki. Kita lalu memperlengkapi program dengan mekanisme musyawarah khusus untuk kelompok perempuan.

Bagaimana relasi antara program pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan?

Dinamika yang sama terjadi dalam program-program penanggulangan kemiskinan. Sebelum krisis, hampir semua program penanggulangan kemiskinan memakai model pemberian bantuan atau subsidi secara umum di mana kelompok targetnya tidak jelas. Dari sisi keprograman, intervensi masih dijalankan oleh masing-masing sektor. Berikutnya muncul program dengan sasaran kewilayahan seperti IDT, P3DT, dan PDMDKE, dengan fokus pada penyediaan infrastruktur atau pembangunan ekonomi masyarakat desa.

Ketika terjadi krisis tahun 98, kita mendapat banyak pelajaran penting terkait kesenjangan yang terjadi dalam pembangunan. Kita menyadari perlunya kebijakan yang lebih baik, khususnya bagi kelompok masyarakat miskin, agar mampu merespon gejolak politik dengan lebih baik. Sejak itu, orientasi pemerintah yang semula mengandalkan tingkat pertumbuhan ekonomi mulai bergeser ke arah upaya pemerataan. Kita menyadari perlunya pendekatan-pendekatan baru dalam program penanggulangan kemiskinan.

Ketika terjadi krisis global tahun 2006, Presiden SBY memberi instruksi pada Bappenas untuk mengonsolidasikan program penanggulangan kemiskinan sekaligus mencari pendekatan baru.⁴⁷ Saya lapor ke Pak Jusuf Kalla mengenai program *Conditional Cash Transfer* (CCT) yang dinilai berhasil menanggulangi kemiskinan di Amerika Latin. Hanya saja, waktu itu model CCT yang berbasis rumah tangga belum bisa kita laksanakan karena kita belum memiliki data kemiskinan rumah tangga *by name by address*. Karena belum siap, bantuan pemerintah untuk masyarakat miskin masih memakai model BLT (Bantuan Langsung Tunai) sambil kita terus berupaya mengembangkan desain CCT.⁴⁸ Waktu

itu banyak pihak yang menolak CCT karena mereka masih cenderung pada program-program infrastruktur. Tapi Bappenas masih punya kontrol yang besar sehingga kita bisa mendorong mereka untuk melihat bahwa kita punya masalah dalam aspek *human capital*.

Tahun 2008 kita mengkombinasikan P2KP di perkotaan, PPK di perdesaan, dan model CCT dalam satu payung program nasional PNPM Mandiri. Di bawah PNPM Mandiri kita merencanakan program percontohan baru untuk menjawab tantangan peningkatan *human capital* yakni PNPM Generasi.⁴⁹ Dalam program ini konsep CCT yang berbasis rumah tangga diimplementasikan berbasis komunitas. Kekuatan PNPM Generasi terutama pada fleksibilitas penggunaan dana di lapangan. Hal ini sangat bermanfaat untuk menjawab kebutuhan kelompok miskin yang tersembunyi atau *hidden needs*.

Ada jenis kebutuhan kelompok miskin yang tidak dianggap sebagai masalah karena tidak langsung terlihat. Misalnya, di salah satu lokasi program di Bekasi, dananya dipakai untuk menyewa truk untuk mengangkut anak sekolah. Kenapa truk? Karena memang kondisi jalannya buruk sekali dan jumlah anak yang membutuhkan transportasi sekolah cukup banyak. Di NTT, Generasi membantu mobilitas bidan apung yang setiap saat siap memberi pelayanan bagi ibu-ibu hamil dan balita yang tersebar di pulau-pulau. Termasuk juga untuk membiayai rumah singgah bagi ibu yang melahirkan di tempat layanan kesehatan yang jauh dari kampungnya.⁵⁰

Yang paling sulit adalah pengawalan program di lapangan karena beragamnya pemahaman pendamping dan kebutuhan masyarakat yang bervariasi. Seringkali proses pengambilan keputusan di masyarakat pada musyawarah perencanaan program berlangsung alot dan berputar-putar.

Beberapa kali anda menekankan tentang monitoring dan evaluasi. Seberapa strategis hal ini bagi pengembangan program?

Kalau kita bicara soal pengentasan kemiskinan atau pemberdayaan masyarakat di Indonesia, tidak mungkin jika tidak ada lompatan-lompatan. Karena itu, data dan evaluasi sangat penting untuk bisa melakukan perbaikan dan menemukan inovasi yang diperlukan. Kunci keberhasilan ‘menjual’ program adalah data yang baik sebagai latar belakang, dasar pertimbangan, dan argumentasi mengapa pemerintah sebaiknya mengadopsi konsep atau desain yang kita usulkan.

Setiap program sebaiknya sudah menyiapkan kerangka kerja evaluasi sejak awal perancangan. Begitu dimulai, sudah harus mengumpulkan data awal (*baseline*), misalnya dengan berkoordinasi dengan BPS (Badan Pusat Statistik) untuk memasukkan pertanyaan-pertanyaan yang kita perlukan untuk nanti kita pakai ketika melihat dampak program. Evaluasi sering dianggap mahal dan merepotkan karena diletakkan sebagai agenda tambahan pada agenda kerja rutin kita sehari-hari. Tapi, jika orang memahami pentingnya data, evaluasi akan diperlakukan sebagai bagian yang melekat dan tidak terpisah dari agenda rutin.

Tapi, biasanya anggaran untuk monev terbatas...

Memang anggaran pemerintah untuk kajian dan evaluasi umumnya terbatas. Kita perlu berupaya mencari sumber pendanaan pendukung evaluasi antara lain dana hibah dari lembaga donor. Misalnya, beberapa waktu lalu kita mau mengujicobakan *drone* untuk meningkatkan pelayanan kesehatan. Waduh, itu *ribetnya* minta ampun. Belum apa-apa kita harus berhadapan dengan soal regulasi ini dan itu karena memakai dana APBN. Dukungan lembaga donor memungkinkan kita mengembangkan inovasi seluas mungkin.

“
*Tidak ada pilihan lain,
pemerintah harus tangkas
beradaptasi dengan budaya
kerja yang cepat, responsif
dan berbasis teknologi. Selain
itu, pemerintah juga perlu
mendorong sumber-sumber
pendanaan pendukung
alternatif yang lebih fleksibel
pengaturannya.*”

Lalu, apa strategi yang penting agar data dan hasil kajian bisa ‘bersuara’?

Melaksanakan evaluasi dan melengkapi data adalah satu hal, mendiseminasikan data adalah hal lain. Siklus tiap program itu terdiri dari rangkaian proses; *exploration, conceptualization, proofed concept* lewat *piloting, incubation*, dan terakhir, *implementation*. Tantangan muncul di tahap *incubation* di mana kita mendiseminasikan konsep, hasil pilot, penyesuaian data, serta kontekstualisasi dengan kondisi dan regulasi lembaga atau kementerian terkait. Strateginya ya kita buat paparan ringkas untuk dibawa ke menteri, DPR, laporan ke presiden, dan ke media juga. Jika ide sudah ‘dibeli’, baru kita kirimkan laporan yang lengkap dan minta waktu khusus untuk paparan langsung dengan Menteri, Gubernur atau Bupati. Jika banyak pihak sudah sepakat, kita *scale up* agar data tersebut dibahas dalam rapat tingkat menteri atau rapat terbatas kabinet.

Sekarang konteks sosial, politik, dan ekonomi telah banyak berubah. Bagaimana model pemberdayaan yang sekiranya lebih relevan?

Persoalan penanggulangan kemiskinan terus memunculkan aspek-aspek terbaru. Karena itu, pemerintah perlu segera beradaptasi dengan berbagai perubahan tersebut. Sebelumnya kita bicara soal desentralisasi. Tapi sekarang desentralisasi saja tidak cukup. Kelompok tertinggal akan tetap tertinggal. Misalnya, kita lihat data penurunan kemiskinan terakhir. Walau pemerintah sudah menggelontorkan anggaran yang besar untuk Dana Desa, namun ketimpangan ekonomi masih terjadi. Meskipun tingkat kemiskinan di level nasional menurun, namun tantangan penanggulangan kemiskinan di tiap daerah itu berbeda-beda. Seharusnya, peningkatan transfer fiskal ke daerah dapat memberi kesempatan dan peranan yang lebih besar bagi pemerintah daerah untuk mengatasi kemiskinan di wilayahnya.

Pendekatan dan mekanisme program harus sesuai dengan konteks perkembangan teknologi seperti munculnya para pelaku baru seperti *social enterprises*, filantropi dan sebagainya. Semua pelaku perlu dilibatkan untuk membantu agar usaha kelompok miskin bisa menembus pasar. Ada kelompok masyarakat yang per-definisi tidak masuk dalam kategori miskin. Namun tetap saja mereka itu rentan (*fragile*). Jika terjadi gejolak ekonomi, mereka akan jatuh dan kembali miskin. Agar kelompok ini bisa lebih kuat, kita perlu membawa *market* dan *demand*.

Di Bappenas kita mengembangkan inisiatif SEPAKAT.⁵¹ Kita berkoordinasi langsung dengan Kepala Daerah dan TKPKD⁵² untuk mengembangkan semacam *knowledge hub* berbasis web yang terbuka untuk diakses oleh siapa saja. Harapannya, *hub* ini akan menjadi referensi Pemda untuk memperoleh informasi tentang contoh-contoh praktik baik, data, perangkat analisa, dan sumber pembelajaran bersama dalam mempercepat penanggulangan kemiskinan dan ketimpangan ekonomi. Harapannya, instrumen ini bisa membantu pemerintah daerah dalam menyusun perencanaan, pemantauan dan evaluasi pembangunan yang lebih *pro poor*, berbasis web dan bukti (*evidence based*).

Lewat inisiatif ini kita sekaligus mendorong terciptanya interaksi antar pemangku kepentingan pembangunan dalam mengatasi isu-isu kemiskinan secara lebih efektif, inovatif dan tepat sasaran. Sejauh ini pemerintah daerah sangat antusias, meski tindak lanjutnya akan sangat tergantung pada kualitas dan kapasitas staf pelaksana TKPKD-nya. Jika semua berjalan lancar, pembuatan analisa bisa cepat dan koordinasi serta dukungan dan keterlibatan dinas-dinas terkait akan lebih baik. Meski demikian, perlu kita sadari bahwa inisiatif ini tidak dibangun di atas kertas kosong. Banyak sekali tumpang tindih berbagai inisiatif sejenis yang sudah dikembangkan dengan skema yang beragam.

SEPAKAT menjadi instrumen penting untuk pengembangan inovasi-inovasi pemberdayaan ekonomi kelompok miskin. Antara lain, program KEPERANTARAAN⁵³ yang sedang dikembangkan oleh Bappenas. Inovasi semacam ini bisa kita sebut sebagai Pemberdayaan Generasi 4.0. Kata kuncinya adalah dampak sosial (*social impact*) di mana kita melibatkan para pelaku usaha sosial (*social enterprise*) dalam skema investasi berdampak sosial (*social impact investment*). Kita bergerak memperantarai petani dan pengusaha kecil agar terhubung dengan pelaku usaha sosial tersebut. Tujuan utamanya untuk meningkatkan nilai tambah dan jangkauan pemasaran.

Beberapa waktu lalu saya mengajak satu lembaga *social enterprise* ke desa miskin yang memiliki potensi tanaman kelapa. Perusahaan *startup* itu butuh jutaan ton limbah kelapa untuk diolah jadi produk *cocco pit*. Apa itu *cocco pit*? Saya cek di internet, ternyata *cocco pit* itu tanah organik untuk media tanam. Satu bungkus kecil saja dijual seharga 50 ribu rupiah. Kita *kan* belum tahu itu. Pemda dan dinas-dinas juga kemungkinan belum tahu. Padahal, ini peluang bagus untuk peningkatan pendapatan masyarakat.

Para pelaku usaha sosial kebanyakan dari kalangan muda yang melek teknologi informasi. Mereka punya keinginan dan visi yang sama untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mengurangi kemiskinan dan ketimpangan. Pelaku usaha dan CSR punya kepentingan dalam hal terbangunnya ekosistem usaha yang lebih kondusif yang akan memudahkan mereka dalam berkegiatan. Tidak ada pilihan lain, pemerintah harus tangkas beradaptasi dengan budaya kerja yang cepat, responsif dan berbasis teknologi. Selain itu, pemerintah juga perlu mendorong sumber-sumber pendanaan pendukung alternatif yang lebih fleksibel pengaturannya. Mengelola harapan secara tepat waktu itu penting, meski sulit sekali dalam implementasi.

Bekerja di sebuah lembaga perencanaan yang bertanggungjawab dalam cetak biru pembangunan membutuhkan daya tahan yang tidak

sedikit. Selain terus menerus menghadapi tuntutan untuk menghasilkan berbagai inovasi, Bappenas juga dituntut untuk memastikan adanya keberlanjutan, terutama untuk agenda-agenda pembangunan berjangka panjang seperti penanggulangan kemiskinan, kesehatan dan pendidikan. Setelah bekerja keras untuk mengompilasi data, mengkaji dan menganalisis, usulan kebijakan atau program yang dihasilkan oleh Bappenas masih harus melewati berbagai ujian seperti koordinasi lintas sektor dan kementerian, tuntutan perubahan regulasi, serta pemerintah daerah yang punya kebutuhan dan kepentingan yang beragam.

Apa yang mendorong anda dulu mau bekerja di Bappenas? Sebagai perencana, sering merasa frustrasi?

Yang pasti, saya dulu memilih bekerja di Bappenas karena tidak harus pakai seragam ha..ha..ha.. Saya bayangkan Bappenas adalah lembaga yang egaliter dan kita punya banyak kesempatan untuk menangani berbagai isu dengan pendekatan multi disiplin. Kita tidak bekerja dalam kerutinan. Di tahun-tahun awal, pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan butuh kerja keras. Tapi Bappenas ketika itu masih punya *privilege* dan kontrol yang sangat besar. Kita bisa mengembangkan apa yang kita rasa perlu dilakukan. Tentu saja ada perdebatan, perbedaan pandangan, perbedaan cara kerja, penyesuaian dan perubahan regulasi. Semua tantangan itu bagian dari sejarah.

Tagihan kerja saya itu adalah penurunan angka kemiskinan. Kunci untuk bisa terus berkembang adalah adanya data yang jadi dasar menyusun konsep dan mendorong perubahan, terutama untuk memecahkan persoalan-persoalan laten, kronis, atau stagnan di mana tidak bisa lagi diselesaikan dengan cara '*business as usual*'. Pembelajaran dari negara lain dan hasil evaluasi membantu sebagai *selling point*.

Tidak semua konsep kebijakan atau program yang disusun akan langsung diterima oleh kementerian atau pemerintah daerah. Saya tidak menyebut adanya penolakan melainkan ada bagian-bagian

konsep kita yang disesuaikan. Saat ini ada banyak kepala daerah yang terbuka dengan ide dan pendekatan baru untuk mengejar berbagai target pembangunan di wilayahnya. Hanya saja, mereka tidak mau kalau terlalu rumit dan beresiko tinggi. Kalau berbasis bukti yang kuat dan simpel, biasanya akan didukung.

Terkait masalah kesinambungan kebijakan dan program, harus diakui tiap kali ada pergantian pemerintahan membawa resiko pada agenda-agenda jangka panjang. Strategi mengatasi tantangan itu antara lain lewat Rancangan Teknokratik (RT RPJMN) untuk ‘mengunci’ keberlanjutan program, prinsip dan pendekatan yang telah terbukti berhasil selama ini. Biasanya kita menggunakan istilah atau kalimat yang umum untuk memberi ruang pada presiden terpilih. Nama program bisa berganti, tapi esensi tetap sama.

Situasi yang membingungkan terjadi jika terlalu banyak ‘pembisik ide’ yang tidak bisa kita kontrol. Misalnya sebuah lembaga tiba-tiba mengeluarkan ide program untuk agenda yang jauh di luar portofolionya. Untuk mengatasinya, ya kita harus berlatih jadi seorang komunikator yang baik agar dapat membangun jaringan dan komunikasi yang luwes dengan berbagai lembaga dan pejabat di semua tingkatan. Dengan begitu kita bisa mengumpulkan kepingan-kepingan informasi yang berserakan untuk disusun dalam perencanaan yang holistik, integratif, tematik dan spasial (HITS). Setiap program harus punya kerangka kerja yang jelas, tapi detil mekanismenya bisa disesuaikan.

Kalau kita mundur kembali ke tahun 1992, saya tetap memilih untuk bekerja di Bappenas. Tentunya menjaga peran Bappenas tetap sentral dalam pembangunan dan tetap memiliki etos kerja yang egaliter, dan visioner. Nanti setelah pensiun, saya ingin membuat usaha sosial yang memfasilitasi percepatan peningkatan kualitas sumberdaya manusia terutama di daerah-daerah tertinggal.

“

Saat ini ada banyak kepala daerah yang terbuka dengan ide dan pendekatan baru untuk mengejar berbagai target pembangunan di wilayahnya. Hanya saja, mereka tidak mau kalau terlalu rumit dan beresiko tinggi. Kalau berbasis bukti yang kuat dan simpel, biasanya akan didukung.

”







Bito Wikantosa

Meletakkan Gagasan Pemberdayaan dalam Konteks Jaman

Direktur Pelayanan Sosial Dasar, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Sejak mengawali karirnya sebagai staf di Kemendagri telah terlibat aktif dalam Program IDT, PPK dan PNPM Perdesaan. Selain membawa gagasan-gagasan penting terkait pemberdayaan masyarakat dan desa, Bitu merupakan salah seorang birokrat yang terlibat langsung dalam pengelolaan pelaksanaan PPK dan PNPM Mandiri Perdesaan.

“

Pemberdayaan adalah proses memanusiakan manusia melalui upaya meningkatkan kemampuan anggota masyarakat agar dapat memenuhi potensi terbaiknya dan membuat pilihan-pilihan.

”

Apa arti pemberdayaan masyarakat menurut anda?

Pemberdayaan masyarakat itu artinya membentuk agen-agen sosial. Agen sosial yang saya maksud adalah individu yang dapat bertindak dan mengambil keputusan secara independen, bebas untuk mengekspresikan pendapat dan aspirasi, bebas berkumpul dan berorganisasi serta untuk bekerjasama demi kemanfaatan bersama. Istilah itu merujuk pada sebuah proses transformasi individu yang sebelumnya menjadi obyek agen lain berubah menjadi subyek bagi tindakannya sendiri. Pemberdayaan adalah proses memanusiakan manusia melalui upaya meningkatkan kemampuan anggota masyarakat agar dapat memenuhi potensi terbaiknya dan membuat pilihan-pilihan. Setiap orang harus bisa menggunakan kekuatan politik dan memiliki akses terhadap sumberdaya yang dibutuhkan menuju hidup yang berkepuhan.

Pengalaman apa yang membentuk atau mempengaruhi gagasan anda terkait pemberdayaan?

Pemikiran-pemikiran saya tentang hubungan individu, masyarakat, negara dan Tuhan dibentuk oleh pengalaman saya sejak menjadi aktifis sosial di Yogyakarta. Sewaktu menjadi mahasiswa Filafat di UGM, saya terlibat dalam kegiatan sosial seperti bekerja dengan para gelandangan, anak jalanan, buruh harian dan kelompok miskin dan terpinggirkan lainnya, antara lain warga yang tinggal di pinggir kali Code. Keterlibatan saya dalam kegiatan sosial tersebut mengukuhkan keyakinan saya bahwa setiap manusia harus diperlakukan dengan respek karena mereka adalah manusia, bukan karena pertimbangan ras, suku, kondisi fisik, status ekonomi, atau usia. Respek artinya menyadari bahwa setiap orang memiliki hak untuk menentukan hidupnya dan berpartisipasi dalam kehidupan masyarakatnya.

Tafsir tersebut merujuk pada kuasa politik. Pemberdayaan masyarakat pada dasarnya memberi kekuasaan pada mereka yang lemah, memberi suara pada mereka yang terbungkam. *Giving power to the powerless, a voice to the voiceless.*

Bagaimana awal mula keterlibatan anda dengan program-program pemberdayaan?

Saya menjadi pegawai negeri sejak tahun 1996. Awalnya sebagai pegawai honorer lalu diangkat dua tahun kemudian. Tugas pertama saya antara lain menyiapkan kertas konsep dan proposal untuk program Inpres Desa Tertinggal (IDT). Ketika itu IDT adalah sebuah program inovasi yang radikal mengingat program itu dibangun saat pemerintahan Soeharto yang sangat otoriter, sentralistik, serta sistem administrasi yang bersifat *top-down*. IDT adalah program pertama yang menempatkan masyarakat sebagai subyek dari inisiatif pembangunan.

Dari sudut pandang kita sekarang, IDT mungkin terkesan program yang lemah karena memakai pendekatan *top-down*, dana program dikontrol oleh kepala desa tanpa ruang pengawasan oleh masyarakat, dan ada banyak terjadi penyelewengan dana program. Tapi, menurut saya, sebuah inisiatif harus dilihat dalam standar dan konteks masanya. Menilai IDT dengan cara pandang kita hari ini sama halnya menilai capaian-capaian pemerintahan Soeharto dengan standar kita sekarang.

Masyarakat selalu berkembang. Apa yang baik di masa lalu bisa jadi dianggap keliru dari kacamata masa sekarang. Masyarakat belajar dari pengalaman masa sebelumnya dan pembelajaran itu yang memandu untuk masa berikutnya. Demikian juga halnya dengan pemberdayaan masyarakat yang merupakan sebuah proses berkelanjutan dan sudah seharusnya terus berubah dan disempurnakan seiring dengan tingkat kematangan dan kesiapan masyarakat untuk mengelola tanggungjawab yang semakin besar.

Di Program IDT, saya bekerja di sebagai staf Pak Ayip, yang ketika itu masih menjabat sebagai Kepala Seksi di Dirjen Bangdes (Pembangunan Desa, kemudian menjadi PMD), Departemen Dalam Negeri. Dalam kesempatan berdiskusi dalam rapat-rapat bersama Bappenas, antara lain bersama Pak Gunawan Sumodiningrat dan Pak Mubyarto, di situlah saya pertama kali mengenal istilah pemberdayaan masyarakat, sebuah konsep baru yang sangat menarik. Konsep itu lalu kita ujicoba dalam bentuk Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Dalam pilot program tersebut kita mengujicoba sistem di mana masyarakat berpartisipasi dalam menyusun usulan kegiatan, berpartisipasi dalam menyeleksi usulan kegiatan dan alokasi dananya lalu melaksanakannya sendiri. Waktu itu kita belum tahu bagaimana hasilnya. Di akhir masa pemerintahan Soeharto, tuntutan reformasi mendorong kebijakan desentralisasi, pembagian kekuasaan dan partisipasi masyarakat yang lebih besar. Jadi PPK sebagai sebuah konsep baru bisa diperluas karena mendapat dukungan ideologis karena sejalan dengan gerakan perubahan sosial yang terjadi.

Bagaimana dinamika politik dan birokrasi ketika PPK mulai dikembangkan?

Sebagai sebuah proyek, PPK membentuk sendiri sistem dan mekanisme anggaran di luar sistem dan mekanisme reguler dengan tujuan spesifik yakni ujicoba mekanisme penyaluran anggaran langsung pada masyarakat untuk kemudian diukur dampaknya. Selain itu, PPK dilaksanakan dengan batasan mekanisme tersendiri serta diperlengkapi dengan tenaga pendamping yang bekerja di luar jalur birokrasi pemerintah. Sebagai sebuah pilot yang dibiayai dana pinjaman dari Bank Dunia, terdapat berbagai persyaratan yang disetujui pemerintah terkait tata kelola dana serta mekanisme akuntabilitasnya.

Karena saya terlibat dalam persiapan awal program ini, saya melihat tata kelola anggaran program yang ketat itu sangat membantu dalam menghadapi intervensi politik untuk menggunakan dana di luar tujuan dan mekanisme program. Begitu pula halnya yang terjadi di daerah, Intervensi pemerintah daerah bisa dihindari karena anggaran yang dipakai bukan berasal dari APBD. Jika terjadi kasus penyelewengan dana atau korupsi, kita yang ada di pusat bisa dengan cepat menghentikan pencairan dana untuk lokasi tersebut sampai kasus itu diselesaikan oleh masyarakat dan pemerintah daerah.

Dukungan terhadap program membuka peluang untuk menguji dan mengembangkan lebih lanjut berbagai pendekatan baru serta mengumpulkan bukti-bukti yang diperlukan untuk menunjukkan bahwa pendekatan tersebut bisa dilaksanakan. Pada saat yang sama, muncul beberapa tantangan serius seiring dengan terjadinya transformasi hubungan antara negara dan masyarakat. Capaian program menunjukkan hasil yang baik. Masyarakat bisa membangun infrastruktur yang dibutuhkan dengan kualitas yang lebih baik dan biaya yang lebih murah serta bisa mengakses dana program untuk mendukung kegiatan usaha ekonomi. Berbagai capaian itu mengubah *mindset* kelompok masyarakat yang terlibat. Mereka lebih terampil berorganisasi dan kritis terhadap pemerintah dan elit masyarakat.

Pada gilirannya, hal itu membawa perubahan pada cara pandang birokrat dan pembuat kebijakan dalam menilai kemampuan masyarakat. Perbedaan besar antara PPK dan program-program pemerintah lain yang masih menggunakan pendekatan *top-down* semakin terlihat jelas. Masyarakat mulai beradaptasi dengan berbagai pendekatan berbagai program. Lumrah terjadi masyarakat terlibat dalam PPK sekaligus mengakses anggaran dari program lain meski memakai pendekatan yang berbeda.

“ *Tata kelola anggaran program yang ketat itu sangat membantu dalam menghadapi intervensi politik untuk menggunakan dana di luar tujuan dan mekanisme program.* ”

Pasti ada banyak tantangan ketika PPK bertransformasi menjadi PNPM Mandiri...

Ketika PPK menjadi program nasional PNPM Mandiri, yang terjadi bukan sekedar perluasan cakupan wilayah dan jumlah tenaga pendamping melainkan memperdalam dan memperluas praktek dan prinsip pemberdayaan. Prinsip dan mekanisme program melekat menjadi panduan dasar bagi pemerintah. Terjadi pelembagaan mekanisme partisipatif, bahkan untuk kegiatan pembangunan di luar PNPM. Kita memang berharap bisa menciptakan dampak lanjutan agar transformasi sosial yang menjadi tujuan program bisa tercapai.

Salah satu upaya mendorong dampak lanjutan itu melalui mekanisme *matching grant* dalam pelaksanaan PPK tahap 2. Kabupaten yang menjadi lokasi program didorong untuk mau menyediakan dana dari APBD untuk penambahan jumlah kecamatan di wilayahnya. Tenaga pendamping tambahan dan pelatihan-pelatihan masih disediakan oleh program. Fakta dimana hampir setengah dari kabupaten setuju menyediakan anggaran tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah mulai yakin dengan pendekatan PNPM sebagai instrumen untuk melaksanakan agenda pembangunan di daerahnya serta menghasilkan infrastruktur yang lebih berkualitas dan murah. Meski demikian, sebagian kabupaten masih enggan dan hanya menyediakan anggaran sangat kecil dibanding total APBD mereka.

Sekitar tahun 2006 saya terlibat dalam pengembangan PNPM Integrasi. Dalam program ini, usulan yang datang dari proses perencanaan PNPM diintegrasikan ke dalam mekanisme perencanaan dan penganggaran daerah. Daerah lalu menyediakan dana hibah untuk membiayai usulan kegiatan tersebut. Hasilnya cukup beragam. Kita masih melihat daerah belum sepenuhnya menerima usulan kegiatan masyarakat, baik karena memang keterbatasan anggaran atau karena usulan tersebut dinilai

tidak sejalan dengan agenda pemerintah setempat. Sebaliknya, tentu saja sulit bagi masyarakat untuk menyelaraskan usulan kegiatan mereka jika tidak dilibatkan dalam proses perencanaan pemerintah daerah.

Jadi, pokok soalnya adalah masyarakat belum cukup kuat untuk mendesak aspirasi mereka agar diadopsi oleh kabupaten. Tanpa masyarakat sipil yang kuat, dampak inisiatif pemberdayaan masyarakat tetap saja terbatas pada capaian program. Jika masyarakat sipilnya kuat, mereka bisa melakukan tindakan bersama untuk memastikan pemerintah menyediakan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan mereka, bukan hanya untuk kegiatan PNPM namun pada praktek kebijakan dan dukungan pemerintah secara luas.

Bisa diceritakan latar belakang dan dinamika yang terjadi ketika pengembangan program?

Salah satu inisiatif penguatan masyarakat sipil adalah Program Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA) yang digagas oleh Ibu Nani Zulminarni dan teman-teman aktivis perempuan yang punya sejarah panjang dalam penguatan hak-hak dan partisipasi perempuan, kelompok miskin dan marjinal. PEKKA mampu menggerakkan kelompok perempuan yang paling miskin lewat pelatihan membaca, menulis, advokasi, membangun usaha dan memenuhi kebutuhan hidup mereka sehari-hari.

PEKKA membangun kesadaran hak bagi perempuan, baik sebagai kelompok maupun individu. Berbagai kegiatan dilakukan bukan sekedar untuk mencapai keluaran program melainkan untuk peningkatan kemampuan advokasi dan kemanfaatan bagi anggotanya. Capaian yang paling penting adalah terwujudnya perempuan yang berdaya dan dapat mendesak pemenuhan hak-hak mereka kepada pemerintah.

PEKKA didukung Kemendagri dan juga Bank Dunia. Sejak tahun 2000an, saya sering berdialog dengan Ibu Nani untuk mengidentifikasi bagaimana pemerintah bisa mendukung inisiatif tersebut. Memang ada perbedaan yang cukup besar antara budaya birokrasi dan budaya kerja mereka yang berlatar belakang NGO. Birokrasi menekankan kepatuhan pada perintah atasan serta kesesuaian dengan peraturan dan sistem dalam mekanisme pengambilan keputusan yang berjenjang. Sementara NGO fokus pada pencapaian tujuan akhir dibanding proses. Dalam hal ini, teman-teman PEKKA menganggap aturan keuangan dan pengadaan pemerintah terlalu ketat dan sulit diikuti sehingga membuat mereka frustrasi.

Saya sangat respek pada visi PEKKA dan percaya mereka akan memberi kontribusi yang besar dalam transformasi sosial. Saya percaya dan akan terus berusaha untuk mengembangkan berbagai instrumen yang bisa digunakan pemerintah untuk memfasilitasi berbagai inisiatif pemberdayaan yang muncul dari organisasi masyarakat sipil.

Tahun 2010 kita mendesain inisiatif PNPM Peduli. Ide dasarnya adalah untuk menciptakan sistem yang memberi peluang bagi organisasi masyarakat sipil melakukan upaya pemberdayaan bagi kelompok masyarakat yang terpinggirkan seperti pekerja seks, masyarakat adat, dan orang dengan HIV. PNPM Peduli berupaya agar kelompok ini bisa menjadi subyek pembangunan dan tidak hanya jadi obyek program yang bersifat karitatif. Ide ini tidak mudah diterima, baik oleh pembuat kebijakan maupun oleh kelompok marjinal itu sendiri.

Sikap para pejabat masih dipengaruhi penilaian moral atau anggapan bahwa lebih baik memprioritaskan kelompok masyarakat yang lain. Dukungan dari pejabat tinggi di kantor presiden ketika itu sangat membantu, setidaknya membuka jalan agar program ini bisa dilaksanakan. Dengan program ini kita bisa melihat adanya perubahan

cara pandang pemerintah. Kelompok marjinal bisa membuktikan bahwa mereka adalah bagian dari masyarakat yang bisa produktif dan konstruktif.

Sebagai orang yang terlibat sangat dekat dengan PPK, PNPM, dan sekarang di Kementerian Desa, bagaimana anda melihat UU Desa dan pelaksanaannya?

Waktu program PNPM berakhir saya lalu ditempatkan di Kementerian Desa. Tugas pokok saya adalah mengembangkan dan mengimplementasikan UU Desa serta penyesuaian sistem dan regulasi terkait. Menurut saya, UU Desa adalah kebijakan yang memperkuat dan memperluas dampak pendekatan pemberdayaan di PNPM dalam bentuk pelembagaan prinsip dan mekanismenya ke dalam sistem dan mekanisme pemerintah.

Sekali lagi, pemberdayaan adalah sebuah proses yang berkembang dan berkelanjutan. Di tahap awal, inisiatif pemberdayaan memang dijalankan dalam bentuk program untuk mengujicoba intervensi dan inovasi lalu diukur capaian dan dampaknya. Tapi, sebagai program, PNPM tidak otomatis diadopsi dalam praktek dan sistem pemerintah. Pada bagian inilah pentingnya UU Desa sebagai kebijakan yang melembagakan prinsip dan mekanisme pemberdayaan dalam struktur dan kebijakan pemerintah.

Sebuah program lebih mudah dilaksanakan dibanding melaksanakan sebuah UU yang bertujuan untuk menciptakan struktur sosial yang baru. Program lebih dapat dikendalikan melalui kontrol atas anggaran dan panduan pelaksanaan. Saya tidak sependapat dengan kritik yang mengatakan bahwa UU Desa ini kembali menghidupkan pendekatan *top-down* karena kekuasaan berada di tangan kepala desa. Fakta itu terjadi, namun hal itu bukan dampak dari UU Desa.

UU ini disusun berdasarkan saran dari berbagai kalangan, termasuk para pendamping masyarakat yang berpengalaman serta para aktivis yang bergerak dalam isu hak ulayat dan masyarakat adat. UU Desa membagi penguasaan sumberdaya yang sebelumnya berada di kabupaten untuk diberikan kepada desa. Pada saat yang sama, UU Desa menciptakan sebuah sistem bagi masyarakat untuk berpartisipasi dan mengawasi pemerintah kabupaten sebagaimana pendekatan yang telah kita ujicoba lewat PNPM.


Kita tahu bahwa kelompok elit memegang kontrol yang besar. Di tempat-tempat di mana pengorganisasian masyarakat sipil belum cukup kuat, para elit tetap bisa membuat struktur sosial yang diamankan UU Desa tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Sekali lagi, penguatan masyarakat adalah sebuah proses yang terus menerus. Transformasi sosial tidak cukup diwujudkan hanya lewat keluarnya sebuah undang-undang melainkan harus berangkat dari tindakan dan keputusan masyarakat, baik secara perseorangan maupun secara kolektif.

Adalah tugas pemerintah untuk menciptakan kondisi agar transformasi ini bisa terjadi. Tapi, untuk bisa benar-benar terwujud, kita membutuhkan masyarakat sipil yang berdaya. Sejalan dengan kewajiban pemerintah bekerjasama dengan masyarakat untuk mewujudkan cita-cita tersebut, perlu diingat bahwa sebuah perubahan besar semacam ini tidak pernah bisa diarahkan dari atas.

“
Transformasi sosial tidak cukup diwujudkan hanya lewat keluarnya sebuah undang-undang melainkan harus berangkat dari tindakan dan keputusan masyarakat, baik secara perseorangan maupun secara kolektif.”



Bernadette Deram, Fasilitator PEKKA, memimpin pertemuan kelompok simpan pinjam perempuan di Kabupaten Adonara, Flores Timur, Nusa Tenggara Timur.



Bagian Kedua

Perspektif

parinah Sadli

Anugerah Saparinah Sadli



nah Korona sebagai
PA) Sulawesi Tengah,
tur partisipasi politik
berfokus pada pend
anak. Atas perjuangannya

m (PEKKA) is transforming
development paradigms

Nani Zulminarni



Nani Zulminarni melalui program pemberdayaan perempuan pencari nafkah yaitu PeKka (Pem berdayaan Perempuan Kepala Keluarga), telah membantu ribuan keluarga miskin. Para perempuan yang mengikuti program PeKka sebagian besar buta huruf dan pernah mengikuti pendidikan formal, namun tiap orang rata-rata menafkahi 6 orang. Atas perjuangannya, pemberdayaan perempuan dari segi ekonomi dan sosial, Nani terpilih menjadi penerima Anugerah Saparinah Sadli 2010.

Anugerah Saparinah Sadli bertujuan untuk memberikan inspirasi kepada masyarakat dan generasi penerus untuk terus bekerja demi terciptanya keadilan jender di Indonesia.

Anugerah Saparinah Sadli bertujuan untuk memberikan inspirasi kepada masyarakat dan generasi penerus untuk terus bekerja demi terciptanya keadilan jender di Indonesia.

Nani Zulminarni

Transformasi Program Menuju Gerakan Sosial

Nani adalah aktivis pemberdayaan masyarakat di tingkat akar-rumput sejak tahun 1987. Sarjana Perikanan Jurusan Manajemen Sumberdaya Perairan, Institut Pertanian Bogor, tahun 1985 ini menyelesaikan studi lanjutan pada Departemen Sosiologi jurusan Community Development pada North Carolina State University, AS, tahun 1993. Dia bergabung dengan berbagai organisasi internasional. Di antaranya, Southeast Asia Popular Communication Programme (SEAPCP), Asia South Pacific Association for Basic and Adult Education (ASPBAE), jaringan organisasi internasional untuk women's rights; JASS (Just Associate), ikut mendirikan ASPPUK (Asosiasi Pendamping Perempuan Usaha Kecil). PEKKA dilahirkan dari pengalaman Nani yang terentang panjang sebagai pendamping lapangan, fasilitator, peneliti, direktur dan konsultan, dalam pengorganisasian masyarakat dan pemberdayaan. Ditambah pengalaman personal yang menjadi titik balik hidupnya, semua itu bermetamorfosa sebagai kekuatan untuk mengubah mindset, membersihkan stigma dan menggerakkan kekuatan perempuan kepala keluarga untuk bertransformasi.

“

Ada beban stigma yang besar dalam istilah janda. Menurut saya, penekanan seharusnya ada pada peran, kedudukan, dan tanggungjawab mereka sebagai kepala keluarga. Itu adalah peran yang mulia dan bermartabat.

”

Bisa ceritakan latar belakang inisiatif PEKKA?

Saya mulai bekerja di Pusat Pengembangan Sumberdaya Wanita atau PPSW pada tahun 1987 mulai dari pendampingan perempuan di desa-desa. Di era Soeharto kita tidak bisa buat banyak melainkan hanya kegiatan simpan pinjam. Saya ditugasi mengembangkan kerajinan bambu, tetapi perempuan-perempuan di situ tidak bisa. Saya dianggap gagal. Akhirnya saya mendampingi mereka di bidang pertanian.

Tahun 2000 ketika jadi Direktur PPSW, saya mengalami kegagalan rumah tangga. Saya mengalami pengalaman yang berat. Anak saya masih kecil-kecil, 3 laki-laki, dan harus melewati dua kali persidangan; pertama sidang cerai lalu sidang hak asuh anak. Waktu itu PPSW bekerja dengan komunitas yang umum dan saya merasa mereka terganggu dan malu karena pimpinannya bercerai. Perceraian selalu dianggap negatif. Akhirnya saya memutuskan untuk mengundurkan diri dari posisi Direktur PPSW.

Saat itu, ada tawaran dari Mbak Nana (Kamala Chandrakirana) dari Komnas Perempuan untuk menjalankan program pemberdayaan perempuan. Saya diperkenalkan kepada Scott Guggenheim dari Bank Dunia yang membantu Pemerintah Indonesia dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri, mengembangkan Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Saat itu PPK merespon permintaan janda di wilayah Aceh yang merasa tidak pernah mendapat manfaat langsung dari program yang ada, dengan mengembangkan sebuah inisiatif proyek yang disebut *Widow's project*. Target proyek ini adalah menyalurkan dana bantuan kepada para janda miskin khususnya di Aceh. Pada saat yang bersamaan, Komnas Perempuan juga berinisiatif untuk mendokumentasikan kehidupan para janda di wilayah konflik seperti di Aceh. Program yang didanai oleh Bank Dunia ini pada tahap awal akan dilaksanakan di 4 lokasi: NTT, Sulawesi Tenggara, Jawa Barat dan Aceh.

Terus terang, hati saya bertarung. Di PPK itu ada Bank Dunia. Saya *kan* terlibat dengan teman-teman yang selalu melihat Bank Dunia sebagai lembaga yang harus kita *exercise*. Saya baca TOR-nya, lalu saya sampaikan ke Mbak Nana bahwa sepertinya saya tidak bisa bergabung. Tapi saya akan bantu mengembangkan strategi program ini dengan mengajak teman-teman LSM di beberapa wilayah yang menjadi sasaran *project* ini.

Saat workshop pertama, prosesnya mengecewakan. Tidak ada gagasan baru dan teman-teman mengkapling-kapling wilayah dan kegiatan. Saya merasa sepertinya harus pakai pendekatan lain. Lalu saya berkonsultasi dengan berbagai pihak. Buat saya, dilemanya ya karena Bank Dunia itu. Di sisi lain, dengan situasi perceraian waktu itu, rasanya meski saya berpendidikan kok susah betul menghadapi kehidupan. Saya kehilangan pekerjaan karena harus mundur dari PPSW, tidak punya uang padahal saya bertanggungjawab pada tiga orang anak saya. Saya tidak punya keahlian lain kecuali mengorganisir masyarakat. Kemudian saya berpikir, kalau perempuan yang berpendidikan seperti saya saja terasa sulit mengatasi masalah, lalu bagaimana janda-janda yang ada di desa-desa itu menghadapi perasaan bersalah pada anak-anak dan rasa malu pada masyarakat? Lalu saya konsultasi dengan sahabat dan guru-guru saya, pejuang, dan pakar *community organizing* di tingkat akar rumput tentang konflik batin saya itu.

Akhirnya, setelah konsultasi dengan beberapa guru saya di bidang *community organizing*, saya kembali ke Mbak Nana dan bilang bahwa saya mau mengerjakan proyek itu. Tapi dengan syarat nama program, *Widow's Project*, harus diganti karena ada beban stigma yang besar dalam istilah janda. Menurut saya penekanan program seharusnya ada pada peran, kedudukan, dan tanggungjawab mereka sebagai kepala keluarga. Itu adalah peran yang mulia dan bermartabat. Saya ingin program ini punya ruh seperti itu. Dimulai dari logo bertuliskan PEKKA dengan coretan menanjak ke atas. Mbak Nana memberikan kepercayaan sepenuhnya kepada saya bagaimana proyek ini akan dijalankan.

Tahun 2001, kita mulai dengan pengorganisasian terlebih dahulu. Saya menolak pendekatan proyek yang target utamanya hanya penyaluran dana kepada penerima manfaat. Saya dikasih dana Rp 250 juta untuk memulai. Saya beli satu laptop, *hire* satu staf dan minta teman-teman PPSW untuk bantu keliling empat provinsi ini. Kita mendokumentasikan situasi yang dialami para janda. Waktu lihat hasil videonya, saya sampai *nangis*. Saya ini tidak ada apa-apanya dibanding mereka. Kita tahu kehidupan mereka sulit sekali, tapi dijalani dengan biasa-biasa saja.

Saya meyakini bahwa perempuan harus berdaya untuk bisa mengambil keputusan. *Pertama*, saya fokus pada membangun kekuatan PEKKA karena yang dihadapi stigma sosial. Waktu itu belum terpikir soal demokratisasi melainkan bagaimana mereka berdaya dan terorganisir dan dapat mengakses bantuan program. Itu mandat awalnya; menghubungkan kelompok perempuan dengan sumberdaya program. *Kedua*, dengan bantuan teman-teman PPSW, saya merekrut teman-teman muda untuk pengorganisasian masyarakat. Mereka dilatih selama satu bulan, lalu ditugaskan di lapangan untuk pembentukan kelompok dan pendampingan pada perempuan kepala keluarga.

Tantangan pada tiga tahun pertama itu berat sekali. Kita harus mengubah *mindset*. Selama ini kalau ada proyek maka selalu memberi uang terlebih dahulu. Saya menekankan bahwa proyek ini tidak ada uang. Kita menjalankan usaha kelompok dengan kegiatan simpan pinjam lalu menabung. Para ibu itu bilang mereka tidak punya uang, bagaimana bisa menabung? Tiga bulan pertama, kelompoknya banyak yang bubar karena tidak ada dana. Kita mulai lagi mengorganisir. Begitu berulang-ulang.

Di lapangan kita fokus pada pengorganisasian terlebih dahulu serta membangun visi; mengapa sebagai janda kita didiskriminasi, dikucilkan dan dianggap bodoh. Pengorganisasian dan penguatan visi dilakukan sambil pelan-pelan membentuk koperasi untuk bisa menerima bantuan

program dan mempertanggungjawabkannya. Selama ini bantuan tidak dikelola dengan baik sehingga triliunan dana yang dikucurkan tidak bersisa. Habis proyek, habislah semua. Pihak PPK (PMD, Kemendagri) marah karena sudah jalan satu tahun tapi tidak ada pencairan uang di masyarakat. Di kontrak kerjanya kan memang seharusnya ada dana bergulir.

Saya dipanggil kepala proyek dan ditegur karena belum juga ada *disbursement*. Saya katakan bahwa di lapangan memang belum siap. Mau dikucurkan dana berapa saja, ya akan habis dan tidak menghasilkan apa-apa. Yang kita lakukan adalah pemberdayaan. Orang proyek kemudian ikut ke lapangan dan mengatakan pada ibu-ibu bahwa ada dana bantuan. Itu sangat mengacaukan karena berbeda dengan paradigma yang mau kita terapkan. Makanya, di dua tahun pertama kita babak belur. Untungnya ada ‘bibit-bibit unggul’, anggota yang mengerti dan tetap bertahan. Yang sedikit itu kita pertahankan.

Bagaimana posisi Anda di dalam proyek itu?

Saya dibayar sebagai konsultan oleh pemerintah. Dana program dan operasional juga dari pemerintah. Bagi mereka harus ada *reimbursed*. Saya mempelajari bahwa ketika *reimbursed*, dana dari pemerintah yang akan dicairkan itu dipotong 20 persen. Mereka bilang, ini harus dikasih orang di sana-sini. Saya menolak pemotongan tersebut. Saya katakan, (jika ada potongan dana) ya tidak usah dibayar saja. Akibatnya, kita tidak dibayar. Sampai setahun benar-benar tidak dikasih uangnya. Saya minta bantuan Komnas Perempuan dan Bank Dunia untuk membicarakan pemotongan ini di tingkat tinggi. Akhirnya kita bisa dapat dananya tanpa ada potongan. Ternyata bisa juga.

Begitu juga pengalaman ibu-ibu PEKKA di lapangan. Ketika mereka sudah siap untuk menerima dan mengelola dana, pencairan dana kelompok harus ditandatangani oleh PJOK (Penanggung jawab Operasional Kegiatan, petugas di kecamatan). Mereka diminta ada potongan sampai 25 persen. Kita katakan, kita tidak mau ada potongan. Di Sulawesi Tenggara kita harus berhadapan dengan kecamatan. Tim PEKKA sampai lelah dan memilih pulang. Sampai ada yang jatuh sakit. Karena percaya dengan mistis, ada yang bilang sakitnya itu akibat mereka melawan camat.

Setelah proyek selesai apa yang terjadi?

Proyek selesai dalam tiga tahun dan saya bilang saya tidak mau lagi kerja sama pemerintah. Sebaliknya, pemerintah juga tidak mau lagi kerja sama kita. Jadi posisinya sama-sama menolak. Tapi Bank Dunia melihat progres yang baik di lapangan; fokus pada *leadership* perempuan, membangun kekuatan kolektif perempuan, dan agar mereka bisa terlibat dalam program.

Di lapangan ada proses demokratisasi yang dialami ibu-ibu PEKKA, sebuah transformasi kehidupan sosial yang berjalan dua-tiga tahun. Kita menyebutnya *golden time*. Saat reformasi tahun '98, Ibu-ibu PEKKA belum terlibat dalam kehidupan publik. Mereka sama sekali dan tidak tahu apa artinya demokrasi. Kita mengajarkannya lewat koperasi. Koperasi itu prinsipnya satu orang satu suara. Meskipun uangnya lebih banyak, dia tidak lebih dominan dalam pengambilan keputusan. Kita menggunakan koperasi ini sebagai simulasi agar mereka terlibat dalam proses-proses demokrasi di desanya.

Lalu meningkat ke tahap berikutnya yaitu keterlibatan atau *engagement*. Dari koperasi mereka belajar prinsip bahwa sebagai warga mereka berhak menyampaikan pendapat atau mengajukan usul. Kita melatih mereka untuk terlibat, memimpin mulai dari kelompoknya, dan menyampaikan pendapat. Mereka berhak tahu tentang anggaran desa, misalnya. Lewat praktek di organisasi dan di koperasi, mereka mulai terbiasa. Kemudian kita melihat ada banyak area di mana mereka bisa terlibat setelah diberdayakan. Sesudah tiga tahun, kita mulai mengarah untuk menjadi sebuah gerakan sosial. Kita meng-*exercise* norma-norma sosial, tata nilai di masyarakat yang mendeskreditkan janda. Kita bicara soal relasi gender dan konsep keluarga. Bagi ibu-ibu PEKKA, konsep keluarga bukan hanya suami-isteri-anak. Format keluarga itu bisa beragam dan konsep itulah yang harus terus di-*exercise*.

Tahun 2008 kita mulai memfasilitasi komunitas PEKKA untuk membentuk Serikat PEKKA. Ini gerakan politis. Sifat kepesertaannya *membership* dimana kita melakukan kegiatan advokasi dan kampanye terkait isu-isu yang menjadi perhatian Serikat PEKKA. Jadi, di samping kegiatan usaha dan simpan pinjam, kegiatan PEKKA berupa pelatihan. Pelatihan dasar dimulai dengan *visioning* melalui metode *simple social analysis*.

Peserta kita ajak mendefinisikan dirinya. Biasanya, mereka melihat diri sendiri secara negatif. Kemudian kita tanya, jika dia punya kemampuan melakukan perubahan, apa yang jadi mimpinya. Strateginya sebenarnya sederhana saja. Saya pakai istilah *Tongkat Nirmala* – dongeng masa kecil tentang bidadari yang punya kekuatan sihir. Apa yang mau kamu ubah dalam hidupmu? Yang menarik, hampir semua mimpi ibu-ibu itu untuk orang lain, untuk anak atau keluarganya. Bukan mimpi untuk dirinya sendiri. Pertanyaan berikutnya: siapa yang akan membantu kita mencapai mimpi tersebut? Tidak ada. Selama ini kami hidup dan bekerja sendiri. Nah, bagaimana caranya kita bisa mencapai mimpi tersebut? Lalu keluar ide-ide, mau buat ini dan buat itu.

“

Tantangan pada tiga tahun pertama itu berat sekali. Kita harus mengubah mindset. Selama ini kalau ada proyek maka selalu memberi uang terlebih dahulu. Saya menekankan bahwa proyek ini tidak ada uang. Kita menjalankan usaha kelompok dengan kegiatan simpan pinjam lalu menabung.

”

Misalnya, pernah ada mimpi untuk punya Center (Pusat Kegiatan) PEKKA karena selama ini ibu-ibu harus menumpang di sana sini ketika mengadakan pertemuan kelompok. Caranya bagaimana? Keuntungan usaha simpan pinjam disisihkan sedikit, lalu iuran dari hasil berjualan, dan ada bantuan pemerintah yang bisa kita pakai sebagian untuk mewujudkan keinginan itu. Oleh karena itu, waktu pertama kali Center PEKKA akhirnya berdiri, rasanya senang sekali. Yang pertama berdiri di Subang, tapi yang diresmikan bupati segala itu Center yang ada di Adonara. Di Adonara itu benar-benar usaha mandiri ibu-ibu, mulai dari minta ijin membeli tanah sampai akhirnya bisa berdiri. Sebenarnya tanah adat tidak bisa dibeli, tapi mereka berhasil bernegosiasi dengan tokoh adat yang menguasai banyak tanah di lokasi tersebut. Semua konsep yang saya pikirkan terimplementasi di Adonara. Kita bahkan punya PEKKA Mart di Adonara. Semua keinginan yang pernah saya tulis tercapai di sana. Belajar dari pengalaman ini, saya semakin percaya pada kekuatan pikiran dan cita-cita.

Bagaimana PEKKA masuk ke isu pendidikan politik?

Pemilu 2004 adalah pertama kali pemilihan presiden secara langsung. Kita mempersiapkan ibu-ibu PEKKA sebagai pemilih lewat pelatihan. Berikutnya, kita latih juga ibu-ibu untuk dipilih. Pemilu 2009 mulai ada yang berminat menjadi anggota legislatif, meski kita tahu bahwa sangat sulit untuk bisa terpilih. Bersamaan dengan itu ada kebijakan kuota 30 persen untuk perempuan. Banyak juga ibu-ibu PEKKA yang terjaring seleksi dan kita dorong untuk terus maju. Kita semua tahu bahwa perjuangan untuk itu pasti berat. Tapi, ada pembelajaran penting dari proses tersebut. Dari mereka kita mendengar bahwa, misalnya, politik uang itu memang terjadi. Ada juga yang mencalonkan diri menjadi kepala desa atau diajak anggota keluarga untuk maju di daerah lain. Jadi, kita memastikan kemandirian politik perempuan kepala keluarga lewat diskusi-diskusi tingkat kampung semacam itu.

Seberapa sulit mendorong kemandirian politik perempuan?

Untuk perempuan yang punya suami lebih sulit. Ibu-ibu PEKKA tidak banyak terikat. Misalnya, untuk ikut pelatihan selama tiga hari, ya mereka bisa ikut sejauh ada yang membantu mengurus anak-anak. Banyak juga yang anaknya sudah mandiri. Untuk mereka yang berjualan, kita pastikan nanti diganti. Mungkin karena kita tidak banyak dibantu, muncul semangat yang kuat, yang dalam istilah agama Islam disebut *ghirrah*, untuk melawan stigma: meski tanpa suami kita bisa berguna.

Keberadaan PEKKA ini kan sifatnya *affirmative action*, sehingga eksklusif. Strategi itu memang penting pada tahap awal untuk membangun kekuatan agar punya sumberdaya ekonomi sendiri melalui koperasi dan mengembangkan berbagai macam kemampuan. Tapi, setelah 10 tahun berjalan, kita melihat tantangan ke depan dan mulai memikirkan bagaimana bergerak untuk jadi lebih inklusif. Kita mulai dengan perempuan yang bukan PEKKA untuk bergabung dengan kelompok simpan pinjam. Di beberapa wilayah, ibu-ibu PEKKA memfasilitasi pembentukan kelompok perempuan bersuami dengan prinsip-prinsip kemandirian perempuan. Kelompok-kelompok tersebut kemudian menjadi Aliansi PEKKA dan kita dampingi. Belakangan kelompok yang bukan PEKKA ini ingin ikut jadi anggota serikat. Akhirnya kita sepakati bahwa mereka bisa jadi anggota dan punya akses yang sama tapi tidak boleh menjadi pimpinan.

Bagaimana transformasi dari penerima manfaat menjadi penggerak perubahan?

Pada tahap selanjutnya, kami melatih ibu-ibu PEKKA untuk menjadi mentor yang melatih perempuan-perempuan desa agar bisa menjadi organisator dan pemimpin. Terbentuklah Akademi Paradigta sebagai jawaban bagi perempuan-perempuan lain yang ingin mandiri seperti anggota PEKKA.

Akademi ini adalah pendidikan non formal kepemimpinan perempuan yang dimiliki oleh komunitas PEKKA. Sistemnya *mentorship* dimana pemimpin dan kader PEKKA melatih perempuan desa lalu bersama serikat PEKKA membangun kekuatan perempuan desa. Yang mereka latih itu ada yang pendidikannya sarjana, sementara ibu PEKKA yang jadi mentor hanya tamatan sekolah dasar. Tapi dia punya pengalaman, pengetahuan, keterampilan. Dia punya keterampilan, *leadership*, pemahaman konteks dan berbagai jenis kuasa, pemahaman tentang persoalan desa. Sekarang sudah menginjak tahun ke-tiga dan hasilnya bagus. Kita punya elite desa yang sudah dilatih oleh PEKKA dan ini semakin meningkatkan status sosial komunitas PEKKA di wilayah itu.

Karya lain Serikat PEKKA namanya *klik*-PEKKA, berupa pelayanan informasi dan konsultasi. Kader-kader PEKKA bekerjasama dengan Dinas Sosial, Pengadilan Agama dan sebagainya untuk menyediakan informasi pelayanan publik bagi masyarakat desa sehari-hari. Jadi, masyarakat tahu pelayanan yang tersedia dan mana yang gratis. Masyarakat mendapat manfaat dan melihat PEKKA sebagai orang yang membantu kebutuhan mereka. *Klik*-PEKKA sangat berguna jika masyarakat sekitar punya pengaduan. Perubahan yang sangat kentara misalnya di Bangkalan dan Sampang, Madura. Di wilayah itu masih tradisional sekali. Kepala desa atau Klebun sangat berkuasa, mirip raja. Perlu waktu lama untuk mengajaknya mau bekerjasama. Sekarang, orang desa yang mau tanya info-info tentang desa bisa merujuk pada ibu-ibu PEKKA.

Bagaimana Anda melihat kemiskinan dan persoalan-persoalan yang tersembunyi?

Dari awal saya penasaran dengan data statistik pemerintah bahwa perempuan kepala keluarga itu hanya 13 persen. Dari pengamatan di desa-desa, data itu *underestimated*. Kalaupun tidak termasuk mereka

yang masih bersuami, banyak sekali perempuan yang menjadi kepala keluarga. Nah belum lagi kalau perempuan kepala keluarga yang masih bersuami. Persoalan ada di definisi.

Badan statistik mengatakan bahwa Kepala Keluarga adalah si pencari nafkah utama atau yang dianggap sebagai kepala keluarga. BPS menggunakan rumah tangga untuk menghitung kepala keluarga. Buat saya kedua definisi ini bermasalah karena soal persepsi, di mana perempuan memang tidak dianggap sebagai kepala keluarga. Bappenas selalu mengatakan, PEKKA kan baru kerja di 500 desa sementara jumlah desa se-Indonesia ada 76.000. Saya tidak bisa bilang bahwa menurut kami setidaknya jumlah perempuan kepala keluarga (PEKKA) itu lebih dari 14 persen.

Definisi kami, kepala keluarga adalah seorang yang bertanggungjawab terhadap keluarga, mengelola, mengambil keputusan dan hidup dalam keluarga itu. Karena itu, perempuan kepala keluarga kita buat dalam tujuh kategori: janda suami meninggal, janda bercerai, perempuan lajang yang menghidupi orangtua dan adik-adiknya, perempuan dalam perkawinan poligami, perempuan yang suaminya merantau bekerja di luar negeri atau luar daerah, perempuan yang punya suami tapi suaminya tidak melakukan fungsi sebagai kepala keluarga, perempuan yang suaminya dalam kondisi sakit.

Definisi itu yang kita pakai untuk riset Sistem pemantauan Kesejahteraan Berbasis Komunitas (SPKBK) bersama SMERU tahun 2011-2012. Surveinya di 111 desa dengan memobilisasi ibu-ibu PEKKA untuk mendata menggunakan kuesioner pemerintah. Karena mereka tinggal di desa itu, jadi bisa dapat data yang akurat dan tidak dibohongi. Datanya lalu kita bandingkan dengan basis data terpadu punya pemerintah di desa-desa lokasi survei. Angka yang kita dapat adalah 25 persen!

Jadi, ada yang tersembunyi. Setelah kita telusuri, soalnya ada di definisi 'rumah tangga' yang dipakai dalam statistik pemerintah sementara kita memakai definisi 'keluarga'. Dalam satu rumah tangga di Indonesia, terutama rumah tangga miskin, seringnya terdapat lebih dari satu keluarga. Ada yang sampai tiga keluarga dalam satu rumah tangga dan perempuan yang menjadi kepala keluarga biasanya tinggal dalam satu rumah tangga bersama kerabat atau orangtuanya. Mereka ini tidak dihitung. Ini fatal sekali.

Contohnya, waktu terjadi gempa di Lombok baru-baru ini, ibu-ibu PEKKA bercerita ada satu rumah tangga dimana bapaknya masih hidup dan punya tiga anak perempuan dan satu anak lelaki. Tiga anak perempuan itu cerai semua dan kembali tinggal bersama bapaknya. Anak yang lelaki bangun rumah sendiri di pekarangan rumah bapaknya. Gempa menyebabkan rumah itu rubuh lalu ada bantuan tanggap darurat. Seluruh keluarga itu dihitung hanya satu dan mendapat satu jatah bantuan. Janda dan anak-anaknya tidak mendapat jatah bantuan, padahal mereka adalah perempuan kepala keluarga.

Bagaimana Anda melihat pentingnya peran pemerintah daerah?

PEKKA melihat ada tiga kekuatan atau kekuasaan yang mempengaruhi kehidupan anggota PEKKA, salah satunya pemerintah yang memiliki struktur formal, kebijakan, anggaran, yang semuanya berpengaruh kelanjutan kesejahteraan mereka. Kita perlu melibatkan mereka. Oleh karena itu, sejak awal PEKKA tidak pernah menempatkan pemerintah sebagai musuh melainkan pihak yang paling bertanggungjawab untuk membuat warganya sejahtera. Kita pastikan PEKKA berinteraksi dengan pemerintah. Kita latih mereka untuk bicara dan menggunakan data sehingga tidak menggeneralisir. Harus rajin mengumpulkan cerita dan data serta harus jelas apa yang mau disampaikan ke pemerintah.

Pendekatan pelibatan tersebut lewat forum dialog. PEKKA hampir tidak pernah ikut aksi demonstrasi. Dan memang pengalaman ibu-ibu memperlihatkan pemerintah itu cukup kooperatif. Tidak semua pemerintah daerah itu baik dan responsif, tapi ada beberapa yang punya visi dan bisa melihat PEKKA sebagai kekuatan, terutama dalam mendukung pelayanan sosial.

Di Yayasan PEKKA kita menguatkan Bupati juga. Misalnya bagaimana agar kebijakan tertentu perlu dibuatkan Perbup atau lainnya. Bupati juga konsultasi seperti apa aturannya. Seperti di kabupaten Kubu Raya, Kalbar, kita bantu-bantu juga untuk Perda-nya. Bupati kirim rancangannya dan kita bantu-bantu cari perda yang bagus terkait pemberdayaan perempuan. Kadang kepala desa juga minta bantuan ibu-ibu untuk menyusun Perdes.

Menurut Anda, apa tantangan PEKKA ke depan?

Ada tiga tantangan yang dihadapi PEKKA. *Pertama*, struktur formal yaitu bagaimana pemerintah dan kebijakan yang dihasilkan bisa lebih implementatif dan memberi ruang yang luas untuk partisipasi dan kepemimpinan perempuan mulai dari tingkat desa. *Kedua*, perubahan sistem nilai di mana ada kekuasaan tersembunyi dalam lembaga-lembaga dan kekuatan non-formal yang akan berpengaruh pada perubahan makna. Di Indonesia, tokoh agama, tokoh adat, masih sangat berpengaruh menciptakan dan melanggengkan nilai dan peran agama dan budaya. Budaya masyarakat di NTB, misalnya, kita harus permisi dengan tokoh non-formal, Tuan Guru, karena mereka sangat mempengaruhi kehidupan para ibu-ibu ini.

Yang paling berat menurut saya tantangan yang *ketiga* yaitu, soal ekonomi. Peran korporasi besar mempengaruhi seluruh kehidupan kita sampai ke desa-desa. Saya ingat pada tahun 2001, kalau kita ke pasar tradisional, 99 persen pedagang diisi oleh ibu-ibu. Ibu-ibu PEKKA banyak sekali berjualan di sana. Sekarang, 40 persen pasar dikuasai (pemilik modal) dari luar wilayah dengan produk-produk yang juga didatangkan dari luar. Karena ibu-ibu PEKKA hidupnya memang di pasar, perubahan ini terasa sekali dampaknya. Secara keseluruhan, masalahnya adalah *livelihood*. Karena alamnya juga sudah berubah. Dulu mereka punya penguasaan sumberdaya, sekarang sudah susah. Sama seperti orang lain juga, ke depannya kita ingin hidup tenang, menjalani hidup yang tercukupi. Saat ini masih banyak kekhawatiran.

Jadi, jika disimpulkan, apa pengertian pemberdayaan masyarakat?

Pemberdayaan itu adalah proses untuk membuat orang mampu merespon berbagai perubahan dalam hidup, baik perubahan alamiah maupun dibuat akibat tindakan orang lain. Orang yang berdaya bisa mengatasi kesulitan dan meneruskan hidupnya secara bermartabat. Pemberdayaan buat saya adalah proses, bukan hasil.

Bedanya dengan program pemerintah ada di perencanaan dan pengorganisasian. Tujuannya adalah transformasi dari program menjadi gerakan. Saya sering berargumentasi dengan PNPM. Saya sampaikan mengapa PNPM tidak bisa ditransformasikan sebagai gerakan karena metode perencanaan dan pendampingannya tidak transformatif melainkan menjalankan proyek. Karena proyek, kita turuti persyaratan-persyaratannya. Tetapi di balik itu semua kan ada ideologisasi, pemberdayaan, transformasi cara berpikir, meng-*exercise power*. Bank Dunia dan pemerintah juga kan kita *exercise*. Nah, itu yang membedakan. Hasilnya sekarang seharusnya pemerintah dan Bank Dunia senang karena dari program-program seperti PPK dan PNPM, hanya PEKKA yang masih ada dan tetap berjalan.

Kalau UU Desa dan Dana Desa itu soal paradigma. Kita ingin memastikan pelaksanaan UU Desa yang secara prinsip terkait kedaulatan desa dan pemberdayaan masyarakat. Akademi Paradigta mengajar ibu-ibu agar bisa memastikan UU Desa menjadi instrumen untuk mengembalikan kedaulatan desa dan pemberdayaan masyarakat. Kita sangat terlibat dengan isu ini karena ingin mengembalikan makna UU Desa pada hakikat yang sebenarnya.

Adakah pengaruh keluarga pada perjalanan Anda di bidang pemberdayaan masyarakat ini?

Saya lahir di satu kota kecil di Kalimantan Barat, di Ketapang, dari keluarga yang sederhana. Ibu saya tidak tamat SD, ayah saya tamat SMP. Saya anak nomor dua dari 10 bersaudara. Dari kecil saya terpaksa mandiri karena harus mengurus adik-adik saya. Di SMP saya sudah mulai belajar untuk menafkahi diri sendiri. Ayah saya sangat *patriarch* yang berpandangan bahwa laki-laki yang punya kedudukan tinggi di keluarga. Saya selalu prihatin dengan ibu yang menurut saya terlalu banyak berkorban, hanya menikmati sedikit dari apa yang seharusnya dia dapatkan karena kondisi kami. Ibu saya melahirkan sebanyak 11 kali, 12 anak, dua di antaranya meninggal.

Ibu yang memotivasi saya untuk sekolah tinggi. Dia selalu bilang, pokoknya sekolah setinggi tingginya dan punya uang sendiri. Jadi perempuan harus mandiri karena dia tak punya kesempatan itu. Dia selalu tergantung pada ayah yang tidak sepenuhnya mampu memenuhi kebutuhannya. Di SD, SMP, SMA, saya terpilih jadi pelajar teladan se-Kalbar lalu saya mendapat kesempatan kuliah di IPB masuk tanpa tes di Fakultas Perikanan.

Apakah pernah mendapat pengalaman tidak enak karena status Anda sebagai perempuan kepala keluarga?

Pernah, salah satunya saya alami di Aceh. Ada pertemuan di meunasah yang hadir hampir semua laki-laki. Ada kepala desanya, Pak Keucik, lalu ada panglima-panglima GAM. Seperti biasa saya memperkenalkan diri, “Saya Nani, saya janda dengan tiga anak.” Tiba-tiba Pak Keucik berdiri lalu menuding saya, “Ibu Nani janda, ya? Gimana nanti mau bantu perempuan-perempuan di sini, Bu Nani sendiri saja tidak becus mengurus suami.” Saya marah dan ibu-ibu PEKKA ketakutan sekali. Sebagian ada yang mulai nangis dan minta maaf atas kejadian itu. Saya katakan pada mereka itulah mengapa penting sekali bagi kita untuk membangun kekuatan bersama-sama.

Saat terjadi bencana tsunami tahun 2004, saya adalah orang luar pertama yang sampai ke desa itu untuk mendatangi posko PEKKA paska bencana. Pak Keucik yang *ngata-ngatain* waktu itu menghampiri saya, lalu minta maaf. Saya bilang, saya sudah melupakan, karena buat saya itu pembelajaran. Makanya kami mengorganisir ibu-ibu PEKKA untuk membuktikan bahwa kami bukan perempuan yang tidak becus mengurus keluarga.

“

Pemberdayaan itu adalah proses untuk membuat orang mampu merespon berbagai perubahan dalam hidup, baik perubahan alamiah maupun dibuat akibat tindakan orang lain. Orang yang berdaya bisa mengatasi kesulitan dan meneruskan hidupnya secara bermartabat. Pemberdayaan buat saya adalah proses, bukan hasil.

”







Enurlaela Hasanah

Mendekatkan Jarak antara Gagasan & Implementasi

Ela adalah fasilitator di salah satu kecamatan ujicoba PPK tahun 1996. Kemudian dia menjadi tenaga ahli pada lembaga konsultan pengelolaan nasional program PPK hingga berlanjut sebagai tenaga ahli Bank Dunia untuk program-program pemberdayaan masyarakat. Ela adalah anggota Tim Peneliti Local Level Institution (LLI-1, 1996) dan pada tahun 2012 menjadi ketua tim peneliti LLI-3. Penelitian kelembagaan lokal yang diprakarsai Bank Dunia itu bertujuan untuk melihat perubahan kapasitas masyarakat di tingkat lokal serta faktor apa saja yang memengaruhinya. Dia adalah sosok di balik penyusunan berbagai petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis program dan berada dalam pusaran interaksi antara lembaga pemerintah, donor, dan pelaku lapangan sepanjang pelaksanaan PPK dan PNPM Mandiri. Saat ini Ela bekerja sebagai Deputy Director for Implementation KOMPAK (Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan); fasilitas yang didanai oleh Pemerintah Australia untuk mendukung Pemerintah Indonesia untuk mencapai target mengurangi tingkat kemiskinan dan kesenjangan.

“

PPK tidak sebatas proyek, melainkan ruang belajar bagi banyak pihak, baik mereka yang menjadi pelaksana di lapangan maupun mereka yang ada di pemerintahan.

Ada banyak orang yang bekerja di program waktu itu sekarang punya pemikiran dan gagasan yang luar biasa untuk pemberdayaan.

”

Bisa diceritakan awal gagasan PPK?

Buat saya titik balik, atau titik pertamanya, waktu saya terlibat dalam penelitian *Local Level Institution* (LLI-1) tahun 1996. Idenya dari Bank Dunia, dikerjakan bersama dengan Pak Tatag dari Bappenas. Scott Guggenheim dari Bank Dunia awalnya belajar dari kajian tentang Kedung Ombo. Dia melihat bahwa *giant project* seperti itu tidak pas untuk Indonesia. Seharusnya yang dibangun adalah kekuatan sosial masyarakatnya atau *social capital*. Kalau dari cerita Pak Ayip dan lain-lain, sebetulnya pada saat yang sama pemerintah sudah punya inisiatif yang sama seperti dalam program IDT, P3DT, dan program lain sebelum PPK. Salah satu hasil kajian itu adalah peran penting modal sosial berupa *trust* yang mendorong orang mau terlibat dalam pembangunan. Pada saat yang sama, kita tahu terdapat banyak sekali pemotongan dana program-program di tengah jalan.

LLI kemudian dilanjutkan dalam bentuk *pilot* PPK yang awalnya mengarah pada uji coba desentralisasi administrasi keuangan. Kita pakai sistem yang sudah ada, forum UDKP (Unit Kerja Pembangunan Daerah) dan P5D (Pedoman Penyusunan dan Pengendalian Perencanaan Pembangunan Nasional) yang sudah ada dari tahun 1975. Tapi kita tambahkan adanya perwakilan tiga dari enam orang dari desa dalam musyawarah di kecamatan, lalu ada musyawarah khusus perempuan. Unit dengan tambahan perwakilan perempuan ini yang kita sebut UDKP Plus, ada mekanisme verifikasi, kompetisi, dan *open menu*. *Pilot*-nya di 6 kecamatan, masing-masing 2 kecamatan di NTT, Jateng, Sumatera Barat. Setahun kemudian di-*scale up* jadi 501-an kecamatan.

Pilot PPK dikelola oleh BAPPENAS, bekerja sama dengan sejumlah figur NGO. Setelah uji coba lalu di-*scale-up* di akhir tahun pertama, pengelolaan *pilot* yang semula Bappenas dipindah ke Dirjen Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD) Kemendagri. Relasi Bappenas dan PMD baik, meski sempat ada isu lembaga mana yang akan menyetujui implementasi

di daerah. Akhirnya disepakati ketuanya Bappeda dan pelaksanaanya adalah Dinas PMD.

Waktu pelaksanaan LLI, setiap tim peneliti mengunjungi delapan desa dan tinggal di rumah penduduk. Ketika itulah mata saya mulai terbuka. Ada banyak masalah dalam pembangunan lokal yang tidak kita tangkap di sekolah atau di media. Pada saat yang sama kita melihat bahwa potensi masyarakat desa itu besar sekali. Misalnya waktu FGD dengan Kepala Desa dan tokoh masyarakat kita minta mereka memberi tanda pada peta desa mana saja infrastruktur yang dibangun secara kolektif dan sukarela berikut tahun pembuatannya.

Dari situ kelihatan sekali makin ke sini makin kecil lingkup kegiatan swadaya yang dilakukan. Dulu masih bisa gotong royong, bisa di tingkat desa melibatkan seluruh warga desa karena *trust*-nya masih besar. Semakin lama semakin menurun dan paling hanya bisa di tingkat dusun saja. Di dusun warga masih mau 'buang uang' untuk gotong royong. Jadi, masalahnya bukan soal ketersediaan dana atau materi. *Nah*, oleh karena itu, kita mulai fokus bagaimana agar *trust* atau kepercayaan antar warga itu bisa meningkat kembali?

Jadi bukan sekadar kasih anggaran, ya?

Bukan. Masalahnya bukan soal uang atau materi tapi soal *trust*. Itu yang coba dibangun lewat PPK. Tetapi justru itu yang sekarang jadi tantangan kita dalam pelaksanaan UU Desa, yaitu membangun kepercayaan dengan adanya pertanggungjawaban ke bawah. Berbagai sistem dibangun untuk pertanggungjawaban dana desa yang besar ke kabupaten atau supra desa, tetapi terbatas sekali mekanisme yang mendorong adanya laporan atau tanggungjawab kepada warga. Soal ketiadaan *trust* tidak terjawab. Memang dalam UU Desa ada baliho, tetapi sejauh mana masyarakat bisa memahami informasi lewat baliho semacam itu tanpa adanya diskusi atau dibahas di musyawarah? Itu yang terlewat.

PPK dulu memberi dana hibah ke desa sebagai semacam ‘mainan’ agar orang desa punya isu bersama untuk didiskusikan dan dikerjakan. Sekarang uang dikasih ke desa untuk dilaksanakan, tapi soal *trust* itu tidak dijawab melalui mekanisme pengelolaan dana desa. Di satu sisi ada UU Desentralisasi ke kabupaten, tetapi enggak *nyambung*. Kabupaten punya otoritas tetapi tidak ada dana. Desa punya dana tetapi otoritasnya terbatas. *Disconnected*. Itu yang coba dikerjakan lembaga KOMPAK yaitu untuk membangun sistem hubungan antara kabupaten dan desa.

Jadi masalahnya ada di UU-nya atau pelaksanaannya?

Waktu PPK masih *pilot project*, saya mendaftar jadi fasilitator. Saat itu baru terasa bagaimana tantangannya menerjemahkan ide-ide ke praktek di lapangan. Misalnya, kalau di petunjuk pelaksanaan (juklak) disebutkan harus ada 40 persen perwakilan perempuan yang hadir dalam musyawarah desa, di lapangan saya bisa 10 kali bolak-balik ke desa. Pertama, perwakilan perempuannya tidak hadir. Berikutnya, mereka hadir tapi hanya duduk di belakang sehingga kita harus mengubah *setting* duduknya. Jadi, kalau di pusat kita bicara soal ide-ide, di lapangan pelaksanaannya bisa pusing kepala. Satu ide bisa berarti seribu langkah di lapangan. Dalam hal ini, menurut saya, yang keren itu seperti PEKKA dan Kapal Perempuan. Saya lihat di Jawa Timur, Kapal Perempuan bahkan mendampingi perempuan desa mengurus BPJS dan sebagainya. Kedua inisiatif ini kalau didukung terus ke depannya bisa hebat sekali.

Bagaimana penerimaan pemerintah dengan konsep dan inisiatif semacam PEKKA waktu itu?

Pertarungan terjadi karena adanya perbedaan pendekatan antara pemerintah dengan NGO semacam PEKKA. Selain masalah pemotongan anggaran program, ada juga masalah manajemen. PMD sudah kasih

anggaran sekian ratus juta, tetapi sama sekali tidak ada *disbursement* atau serapan di lapangan. Menurut PEKKA, mereka masih dalam tahap pengorganisasian sehingga belum tepat jika langsung menyalurkan dana ke kelompok. Pendekatan pemberdayaan itu berat buat dua pihak.

PEKKA membutuhkan ruang besar untuk pendekatan yang ingin diimplementasikan. Awalnya pemerintah menerima saja, tapi setelah berjalan, ada konsekuensi administrasi pencairan dan sebagainya. Pendekatan PEKKA sempat berubah dari rencana awal. Tadinya mau melibatkan NGO-NGO lokal, tetapi semua orang punya visi masing-masing. Akhirnya Nani keluar dari model yang seperti itu dan hanya ambil individu-individu dari NGO untuk jadi pendamping di lapangan. Nani dikritik karena *single fighter*, tetapi dia memang membangun pendekatannya dari nol. Maksudnya, Nani putuskan untuk tidak melibatkan organisasi lain karena ingin memastikan program dan pelaksanaan benar-benar sesuai visi pemberdayaan dan bukan sekedar proyek atau bagi-bagi uang.

Selain PEKKA, apa saja tantangan yang ditemui dalam pelaksanaan PPK?

Setelah saya menjadi fasilitator Kecamatan di *pilot project*, saya sempat terputus dari proses. Lalu mendaftar lagi untuk jadi fasilitator. Sudah sempat ikut pelatihan waktu itu. Tapi ada tawaran untuk bergabung di *National Management Consultant* PPK di Jakarta. Awalnya jadi asisten Lenny Dharmawan dengan tugas pokok mereview laporan dari kabupaten. Saya lalu mengelompokkan mana masalah lapangan yang bersifat teknis, administratif, dan mana yang soal pemahaman terhadap mekanisme program. Dari laporan itu saya melihat bahwa Fasilitator Kecamatan sangat membutuhkan berbagai dukungan karena jangkauan supervisi yang jauh sekali. Akhirnya terbentuklah Unit Penanganan

Pengaduan atau *complaint handling*. Kalau dibandingkan dengan program pemerintah yang lain ketika itu, saya merasa Bank Dunia sangat terlibat dalam pelaksanaan program, hal yang memang diperlukan terutama dalam penguatan isu transparansi dan akuntabilitas.

Tantangan dengan PMD waktu itu biasanya terkait soal pengelolaan konsultan, termasuk pengelolaan perusahaan konsultan, serta tindak lanjut penanganan permasalahan yang muncul di lapangan. Ada masalah pemilihan agenda prioritas. Misalnya, pemerintah menganggap pelatihan fasilitator tidak usah terlalu banyak. Ketika itu sebenarnya pemerintah sudah biasa dengan adanya tenaga pendamping program. Bedanya, di PPK kita mengejar kualitas dan penguatan fungsi pendamping. Tapi, kalau kita lihat sekarang sepertinya sudah ada pergeseran pandangan di sisi pemerintah terkait hal ini. Tapi saya akui, bagaimanapun besarnya tantangan yang kita hadapi saat itu, masih jauh lebih banyak tantangan yang kita hadapi dalam pelaksanaan UU Desa saat ini.

Yang perlu dicatat, PPK tidak sebatas proyek, melainkan ruang belajar bagi banyak pihak, baik mereka yang menjadi pelaksana di lapangan maupun mereka yang ada di pemerintahan. Ada banyak orang yang bekerja di program waktu itu sekarang punya pemikiran dan gagasan yang luar biasa untuk pemberdayaan.

Bagaimana hubungan antara PPK dan P2KP?

Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan atau P2KP muncul belakangan. Prinsipnya sama juga yaitu pemberdayaan. Tetapi mungkin pendekatannya sedikit berbeda dan dikembangkan masing-masing. Yang banyak mempertemukan PPK dan P2KP terutama ketika kerja bareng di Aceh paska Tsunami. Kita mulai tukar menukar modul lalu diintegrasikan, bikin film bareng soal CDD dan lain-lain.

Bagaimana Anda melihat prospek pemberdayaan ke depan?

Saat ini kerja pemerintah yang paling besar adalah Dana Desa yang perlu didorong agar tidak hanya fokus soal pencairan anggaran tapi juga aspek pemberdayaan termasuk pendampingannya. Yang harus diapresiasi sekarang ini, mulai awal tahun 2019 ada peraturan pemerintah yang membuka peluang untuk kerjasama dengan CSO. Pemerintah menyediakan komponen dana hibah yang bisa diberikan pada mereka. Prinsipnya bagus karena ada kesadaran bahwa tidak semua bisa dikerjakan oleh pemerintah dan *gap* itu harus diisi oleh CSO. Sayangnya, kalau melihat persyaratan yang harus dipenuhi oleh CSO, kelihatan belum terbangun kepercayaan. Misalnya, disyaratkan bahwa lembaga CSO harus diaudit tiga tahun berturut-turut dan syarat administrasi lain. Jika demikian, bisa-bisa yang dapat mengakses dana hibah tersebut ya CSO internasional. Seharusnya yang dilihat adalah kekuatan utama CSO yaitu pengalaman dan keterampilan kerja di akar rumput.

Kalau melihat berbagai program pendukung Dana Desa saat ini, meskipun banyak yang mengembangkan inisiatif terkait tata kelola desa, penguatan sistem, musrenbang dan sebagainya, saya kadang merasa kita perlu lihat seberapa banyak yang benar-benar mengecek ke orang desa; apakah mereka *happy*, apakah kegiatan memang sesuai dengan kebutuhan mereka atau tidak? Jika tidak begitu, masyarakat tetap dianggap sebagai obyek. Tidak cukup hanya memikirkan bagaimana memastikan anggaran dana desa bisa diarahkan pada masyarakat miskin saja. Uang bukan hal yang utama, melainkan membangun *trust* itulah yang bisa membuat Dana Desa akan memberi dampak yang luar biasa.

Jalan masih panjang. Kita perlu fokus bagaimana Dana Desa mendorong pertanggungjawaban ke masyarakat. Perlu petunjuk teknis untuk memastikan partisipasi dan akuntabilitas. Memang ada yang bilang hal semacam ini terlalu teknis. Tapi, hal semacam inilah yang bisa membantu memastikan keterlibatan aktif masyarakat. Selain itu, musrenbang pertanggungjawaban belum optimal. Informasi ke warga tidak cukup hanya terbatas lewat baliho.

Kalau UU Desa ini sudah dianggap final, saya khawatir tidak ada lagi yang membangun inovasi baru untuk pemberdayaan. Saya kira tidak bisa kita menganggap dengan membangun mekanisme di tingkat Pemerintahan Desa maka urusan sudah selesai. Dari Pemerintah Desa sampai ke masyarakat itu jaraknya masih sangat jauh dan butuh banyak dorongan dan penguatan. Di bagian inilah kita perlu melihat kerja-kerja pemberdayaan seperti di PEKKA dan Kapal Perempuan yang belum banyak diketahui orang.

Ada lagi yang mengkhawatirkan yaitu Permendes Nomor 2 Tahun 2015 dimana ada aturan bahwa warga desa hanya bisa datang ke Musyawarah Desa jika diundang. Kalau tidak ada undangan, warga yang ingin hadir harus lapor dulu ke pemerintah desa, didaftarkan, baru boleh datang. Di program sebelumnya, memang ada ketentuan siapa saja anggota masyarakat yang hadir di musrenbang. Tapi ada klausul yang dengan tegas menyatakan bahwa siapa saja boleh hadir. Masyarakat didorong untuk datang. Bahkan ada inisiatif musrenbang khusus untuk kelompok ini dan itu yang sekarang seharusnya bisa dilakukan dalam pelaksanaan UU Desa.

Bagaimana sebaiknya sebuah program dapat dilembagakan?

Kalau bicara pelembagaan pemberdayaan masyarakat, orang bertanya: mana hasilnya PPK *kok* sekarang tidak kelihatan? *Nah*, memang ada proses yang *missing*. Waktu peralihan anggaran PPK dari *loan* (pinjaman) ke APBN, pemerintah kasih *grant* ke desa yang bisa mereka pakai buat kegiatan apa saja dan hanya ada sedikit daftar kegiatan yang dilarang. Tetapi sekarang ada batasan-batasannya. Misalnya, kalau orang desa mau bangun sekolah, itu tidak bisa karena merupakan wewenang dinas pendidikan di kabupaten. Apakah kebutuhan orang desa itu direspon oleh dinas atau tidak, uang Dana Desa tidak boleh dipakai karena membangun sekolah itu adalah wewenang dinas. Lalu ada yang bilang, kalau mau begitu harus buat peraturan yang mengatur apa saja yang jadi wewenang desa terlebih dahulu. Saya bingung, *lho kok* perlu peraturan apalagi? Itu *kan* uang mereka.

Oleh karena itu, untuk membantu memastikan layanan kesehatan, pendidikan dan administrasi kependudukan (adminduk) misalnya, KOMPAK akhirnya masuk lewat ranah regulasi yang memberi wewenang pada desa untuk melakukan kegiatan sesuai kebutuhannya. Ada yang berkomentar mengapa masih memperkuat kecamatan, bukankah hal itu sudah banyak dikerjakan lewat PPK dan PNPM? Itu benar, tapi konteksnya sekarang berbeda. Dulu pelaksanaan PPK diatur melalui petunjuk teknis yang cukup disepakati oleh donor dan perwakilan pemerintah pengelola program. Tapi dalam melaksanakan UU desa perlu dilihat seluruh sistem yang bekerja di kecamatan untuk memastikan koherensi kegiatan yang dilaksanakan dengan lainnya.

Dulu pemerintah menguatkan kecamatan dalam hubungannya dengan desa-desa yang ada di wilayahnya dan sedikit sekali terkait dengan kabupaten. Sekarang dalam UU Desa kita harus melihat relasi desa dengan kabupaten. Jadi, ada banyak praktek baik yang tergerus saat *shifting* dari program ke pelembagaan (dari PNPM ke UU Desa). Harusnya ada ujicoba terlebih dahulu, atau semacam transisi antara PNPM dan pelaksanaan UU Desa. Jadi, memang masih banyak yang perlu kita pelajari dengan perubahan konteks dengan adanya UU Desa sekarang.

Apa lagi perbedaan mendasar antara Dana Desa dan program-program sebelumnya?

Kalau dulu uang itu hanya sebagai alat untuk pemberdayaan, sekarang uang (Dana Desa) sepertinya cenderung jadi yang paling utama. Tujuan terbatas pada mengalokasikan *resources* ke desa. Tapi, bagaimana soal pengelolaan kegiatan atau upaya agar masyarakat bisa benar-benar jadi subyek dalam pembangunan? Kalau kita cermati, narasinya fokus pada soal desa dibanding penguatan masyarakat. Coba baca tulisan-tulisan tentang itu, semuanya bicara tentang pertentangan antara desa dengan pemerintah pusat atau desa dengan kabupaten. Bukan tentang penguatan masyarakat. Padahal itu dua hal yang berbeda. Orang sering menganggap desa adalah entitas yang homogen dan harmonis. Padahal di desa ada lapis-lapis elit. Kita tidak bisa berasumsi bahwa dengan memperkuat desa masalah sudah beres. Jalan penguatan masyarakat masih panjang. Penting untuk diingat bahwa desa dan masyarakat adalah dua konsep yang meskipun saling terkait, namun dua hal yang berbeda.

Saya percaya, untuk mencapai akuntabilitas sosial, sangat penting untuk mengembangkan mekanisme sederhana yang dapat menerjemahkan atau mengoperasionalkan suatu konsep. Misalnya, penduduk desa dapat mengekspresikan tingkat kepuasan mereka terhadap lembaga desa dengan menggunakan *emoticon* pada kuesioner sederhana. Hal semacam itu akan memungkinkan mereka mengekspresikan pendapatnya dengan mudah. Jika terlalu rumit dan teknis, mereka tidak akan mau berpartisipasi. Agar pelayanan masyarakat bisa dilakukan secara optimal, masyarakat harus bisa mengekspresikan aspirasinya dengan cara yang memungkinkan agar suara mereka didengar.

Pendapat dan pandangan yang diungkapkan dalam wawancara ini tidak serta merta mencerminkan kebijakan atau posisi resmi KOMPAK, DFAT, serta organisasi atau entitas lainnya yang terkait.

“

*Uang bukan hal yang utama,
melainkan membangun trust
itulah yang bisa membuat
Dana Desa akan memberi
dampak yang luar biasa.*

”



Masyarakat mengumpulkan kayu bakar (Ngloro, Saptosari, Gunung Kidul, DIY. Yogyakarta).

Foto oleh Poriaman Sitanggang.





Budiman Sujatmiko
Pemberdayaan
Masyarakat Adalah
Agenda Kerja
Kita Semua

Master di bidang Hubungan Internasional dari Universitas Cambridge, Inggris; Master dalam Ilmu Politik dari Soas, University of London. Politikus PDIP yang terlibat dalam proses penyusunan Rancangan Undang-Undang Desa. Terlibat gerakan politik yang menggugat kekuasaan Orde Baru, berpartisipasi dalam membangun berbagai gerakan sosial bersama-sama organisasi masyarakat sipil yang bekerja di isu-isu agraria, penguatan dan pemberdayaan desa, sekaligus menjadi pendukung aktif PNPM Mandiri. Saat ini menjabat sebagai Ketua Umum Inovator 4.0 Indonesia, sebuah perkumpulan yang terdiri dari akademisi, peneliti, programmer, seniman, dokter dan lain-lain yang bertujuan untuk memicu lompatan Indonesia menuju Revolusi Industri 4.0. untuk mendukung pemajuan desa.

“

Kalau inisiatif pemberdayaan sekedar dikelola oleh eksekutif, ada resiko ketika eksekutifnya ganti, agenda pemberdayaannya berhenti atau ikut berganti. Tidak sustain. Dengan kata lain, pemberdayaan seharusnya jadi politik negara dan bukan politik rejim yang sedang memerintah.

”

Menurut Anda, bagaimana perkembangan konsep dan inisiatif pemberdayaan masyarakat di Indonesia?

Ada perbedaan tujuan dan pendekatan pemberdayaan masyarakat antara masa Orde Baru dan Reformasi. Dulu pemberdayaan merupakan instrumen advokasi politik untuk pembebasan rakyat berhadapan dengan rejim Orde Baru yang otoriter, sentralistik, dan *top down*. Arahnya agar masyarakat berani bicara, mengorganisir diri. Dengan demikian, akan mendorong demokratisasi di desa dan di masyarakat. Tujuan kedua waktu itu agar masyarakat bisa mempertahankan diri ketika dijadikan obyek *developmentalisme*. Bukan berarti anti pembangunan tetapi anti terhadap pembangunan yang mengabaikan demokrasi. Jadi, waktu itu penekanan pemberdayaan masyarakat ada pada aspek politik.

Pada tahap itu, ada beberapa kelompok atau faksi pemberdayaan masyarakat. Ada yang tujuannya untuk peningkatan taraf hidup (*income generating*), ada pendekatan budaya dan literasi, dan kelompok yang melihat pemberdayaan sebagai upaya membuka ruang berbicara dan beraspirasi. Dalam perjalanannya, kelompok-kelompok tersebut saling berinteraksi dan kerjanya beririsan. Perbedaan makin menajam di masa-masa akhir orde baru. Terjadi perpindahan. Jika sebelumnya fokus pada *income generating* bergeser pada penekanan advokasi politik tapi tetap membawa agenda dan pandangan yang sebelumnya.

Berbagai perubahan atau pergeseran tersebut menyumbang pada proses pematangan demokrasi. Kalau pemberdayaan masyarakat kan penekanan pada *local community* yang akan mendapat *direct benefit: income generating*, keterampilan baru, manajemen koperasi yang baik dan sebagainya. Dalam pandangan advokasi, ukuran keberhasilan tidak hanya cukup sampai di situ. Pemberdayaan masyarakat itu kemudian harus bisa menginspirasi kelas atau kelompok masyarakat yang lain untuk ikut berubah. Dalam istilah saya, ada penggabungan antara pemenuhan tujuan-tujuan etis (demokratisasi, aspirasi, keterbukaan)

dan tujuan pragmatis (*income generating*, keterampilan). Keberhasilan di tingkat praktis adalah “kemenangan-kemenangan kecil” sebagai sarana untuk mencapai kemenangan yang lebih besar dari aspek ‘etis’.

Menurut anda, dalam kategorisasi dan dinamika semacam ini, dimana posisi PNPM?

Ada dua arus besar yang bertemu dalam pemberdayaan masyarakat di PNPM. Secara global, waktu itu ada proses *shifting* di Bank Dunia. Setelah kemenangan perang dingin yang berarti kalahnya sosialisme. Yang menang kapitalisme dan liberalisme. Tetapi di dalam lembaga Bank Dunia muncul suara-suara yang mengingatkan jangan sampai lupa pada agenda kesetaraan atau *equality*. Ide ini yang dibawa ke negara-negara yang sedang mengalami transisi demokrasi seperti di Indonesia. Di dalam negeri, sudah ada inisiatif-inisiatif yang tumbuh dan berkembang, *indigenous* atau *home grown initiatives*, tentang pemberdayaan dan demokratisasi.

Jadi, PNPM itu titik temu antara *shifting* paradigma di tingkat global dengan perubahan tata politik dan sosial di Indonesia seperti desentralisasi, otonomi daerah, yang terjadi setelah jatuhnya Soeharto. Otonomi daerah itu jangan sampai sekedar soal distribusi *power elites* dari pusat ke daerah, tapi harus ada dampak ke akar rumput. Dari pemikiran inilah menguatnya gagasan tentang UU Desa.

PNPM itu sifatnya programatik dan temporer. Istilahnya, urusan bagi-bagi kuasa dari elit pusat ke daerah itu urusan pemerintah. *Nah*, PNPM melihat bagaimana memperkuat masyarakatnya. Di situ bertemu demokratisasi politik dan demokratisasi sosial. Kedua hal itu seperti rel kereta yang paralel tetapi tidak pernah bertemu di satu titik. Dengan terpilihnya bupati-bupati era otonomi, misalnya, mereka tidak selalu tersambung dengan ide pemberdayaan komunitas. Begitu juga DPRD.

Pemberdayaan masyarakat tidak jadi *mainstream* atau tidak *connected*. PNPM tidak masuk ke wilayah penguatan jalur pemerintah, dalam hal ini pemerintahan desa, melainkan penguatan masyarakat.

Tapi, penting untuk diingat bahwa pada saat yang sama terjadi juga gerakan pemberdayaan non-PNPM yang digagas kelompok masyarakat sipil. Mereka ini punya gagasan antara lain agar pemberdayaan masyarakat bukan jadi kepentingan global melainkan kepentingan rakyat. Pemberdayaan seharusnya bukan sekedar programatik dan temporer melainkan agenda jangka panjang. Kalau inisiatif pemberdayaan sekedar dikelola oleh eksekutif, ada resiko ketika eksekutifnya ganti, agenda pemberdayaannya berhenti atau ikut berganti. Tidak *sustain*. Dengan kata lain, pemberdayaan seharusnya jadi politik negara dan bukan politik rejim yang sedang memerintah.

Selain itu, PNPM juga dikritik karena tidak menyentuh (penguatan) pemerintahan desa. Mungkin skeptis karena pemerintahan desa dianggap bagian dari kekuasaan pusat dan koruptif. Padahal desa sebenarnya kan *self governing community*, meski memang ketika Orde Baru terjadi penyeragaman. Desa seharusnya dilibatkan karena punya energi untuk melakukan pemberdayaan. Kawan-kawan di reforma agraria bahkan lebih radikal; harus merangkul pemerintah desa. Agenda ini harusnya tidak lewat pendekatan programatik karena harus dijalankan oleh siapapun yang menjadi presidennya.

Meski bagus, tapi PNPM itu sifatnya masih *piloting* yang mengandalkan komitmen dan kesiapan birokrat. Seharusnya pemberdayaan masyarakat jadi agenda negara lewat UU yang sifatnya *nation-wide* dan sistemik. Nah di UU Desa itu kita mempertemukan dua hal: *value* pemberdayaan diambil dari non-PNPM, secara teknik dan mekanisme diambil dari PNPM.

Bagaimana anda melihat transisi PNPM ke UU Desa?

Saya puas karena ada kompromi yang tidak terlalu mengubah esensi. Kalau UU Desa dijalankan dengan konsisten, dia bisa jadi sumbangan strategi pembangunan di seluruh dunia. Saya beberapa kali diundang untuk menghadiri forum internasional. Banyak negara yang tertarik dengan UU Desa. Menteri Desa pernah bicara ke saya bahwa ada 32 negara di Asia, Afrika, Amerika Latin yang ingin belajar dari kita. Jarang kita punya UU yang disusun dalam waktu kurang dari 5 tahun tapi bisa menginspirasi banyak negara lain.

Dari perspektif pemberdayaan masyarakat, dimana kekuatan UU Desa?

UU Desa itu kalau dilaksanakan oleh mereka yang semata birokratis, politis, atau pragmatis, artinya bukan orang yang jadi bagian dari gerakan pemberdayaan, akan sulit ditangkap ruhnya. UU Desa itu seperti orang buat definisi tentang seekor gajah. Ada yang bilang gajah itu ular kalau pegang belalai, ada yang bilang daun kalau pegang telinga, ada yang bilang pohon kalau pegang kaki.

Dalam rapat Pansus UU Desa dulu, saya pernah bilang yang kita bahas ini bukan UU biasa. Ini seperti sidang BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) tahun '45 yang sedang menyiapkan kerangka bangun sebuah bangsa. Kalau BPUPKI bagian kepala, UU Desa bagian tubuh dari leher hingga kaki. Waktu itu saya sampaikan pada menteri dalam negeri, *gini coefisient* nasional kita di angka 0,41. Di desa bisa sampai 0,46. Dengan angka *segitu*, rakyat sudah tidak bisa percaya dengan struktur negara dan pemerintah. Kalau masih di PRD, saya bisa bikin revolusi. Jadi RUU ini adalah kerja konstitusional dan cara damai terakhir untuk menangani kesenjangan sosial di desa. Ini bukan sekedar soal kemiskinan saja.

Pada tahun 2013, PNPM masih berjalan. Apakah berarti PNPM tidak berdampak pada coefisient Gini?

Belum. PNPM belum mengejar sampai menutupi isu kesenjangan. Saya sempat diskusi dengan Pak Max Mohan dari Bappenas, dia katakan bahwa UU ini *too good to be true*. Maksudnya, dengan UU Desa, desa tiba-tiba diberi semua hal yang negara punya kecuali intelijen dan tentara. Buat aturan hukum, bisa. Buat bangun usaha, bisa. Dia tanya, memang sumberdaya desanya siap? Saya katakan bahwa kita sudah 70 tahun merdeka. Kalau belum siap juga, mau sampai kapan?

Saat pembahasan RUU, saya buka *live streaming*. Karena banyak yang *nyeleneh* juga. Terjadi tarik menarik antara pemikiran yang sangat romantik dan yang sangat developmentalistik, bahkan ada yang posmodernis juga. Kita maunya ya tetap berakar, atau istilahnya *grounded futuristic*. UU Desa ada prinsip subsidiaries; bangsa Indonesia mengakui bahwa negara ini terdiri dari 7000 lebih komunitas yang punya asal-usul, tradisi dan kultur yang bisa mengatur dirinya sendiri yang, kalau di Jawa, disebut Desa. UU Desa mengakomodasi ide desa sebagai entitas yang berkembang tapi sekaligus kultural. Desa bisa ditransformasi jadi desa digital, misalnya, tapi tetap ada ikatan kultural.

PNPM bicara tentang penguatan komunitas masyarakatnya sementara UU Desa soal entitas desanya. Padahal, desa dan komunitas itu dua hal yang berbeda....

Definisi dalam UU Desa, desa itu ya komunitas yang mengatur dirinya sendiri. Jadi, tetap komunitas yang *self governing*, bukan sekedar kesatuan wilayah tinggal. Hanya saja terjadi penyeragaman waktu Orde Baru. Desa 'ditelan' oleh negara.

Itu tataran UU. Bagaimana dengan pelaksanaannya?

Nah, kalau pelaksanaan itu sudah politik pemerintah dan aturan yang dibuat setelah UU. Ada tumpang tindih kementerian. Padahal UU nya bilang seharusnya satu kementerian. Istimahnya, desa itu kan *manunggaling kawula gusti*. Tapi ketika dilaksanakan seolah-olah antara kepala dan kakinya dipisah. Pelaksanaan itu sudah soal *power play*. Ya perlu pembenahan karena UU ini bukan hanya punya satu partai politik saja.

Desa bisa mengatur apa saja untuk dirinya sendiri sejauh mengikuti aturan deliberatif demokrasi, dalam bentuk musyawarah desa. Agar sumberdaya desa tidak dikooptasi oleh eksekutif, maka ada legislatif. Semua komponen itu sudah diatur di UU Desa. Begitu juga halnya tentang pendamping desa, itu sudah diatur. Seharusnya pendamping desa itu dikelola dan diisi secara profesional. Tapi, ya pelaksanaannya *kan* tergantung bagaimana konstelasi politik.

Terus terang saya tidak puas karena pendekatan pelaksanaannya, menurut saya, terlalu *entrepreneurial*. Masih banyak *top down*. Melahirkan BUMDes *sih* baik. Tapi, bisa bekerja atau tidak, ya butuh waktu. Harus lebih diperbanyak proses demokratisnya dan tidak kebanyakan arahan bersifat *top down* seperti buat infrastruktur ini itu. Ada juga soal fasilitator. Waktu itu, setelah diadakan penyusunan Kementerian Desa, yang pertama dilakukan justru pencabutan fasilitator PNPM sehingga masuklah unsur-unsur baru yang tidak profesional. Selain masalah teknis, ada juga soal kesiapan secara politis. Masih ada Pemda yang kasih titipan program sesuai dengan agenda mereka ke desa. Tapi harus juga diingat; UU Desa ini baru dilaksanakan 5 tahun. Butuh banyak perbaikan dan percepatan.

Dengan adanya UU Desa, bagaimana prospek pemberdayaan masyarakat?

Saya menekankan pada jejaring komunitas. Kebetulan saya Ketua dewan pembina organisasi kepala desa. Ini lintas partai. Kepala desa itu lebih berwenang dibanding pendamping desa. Jadi, kalau pendampingan tidak berjalan baik, ya kita bisa tetap jalan.

Pada waktu penyusunan UU Desa, kita sudah menangkap gejala global revolusi industri 4.0. dan era disruptif. Ada banyak peluang liberatif dengan fenomena tersebut. Tapi, jika tidak ada *social innovation*, justru akan tercipta *social gap* yang besar sekali. Dalam versi saya, UU Desa adalah sebuah siasat agar mereka yang ada di rural atau marginal bisa *catch up* dengan era digital. Jika tidak, desa akan sangat menggiurkan untuk jadi penambangan data atau *data mining*. Di era disruptif desa bisa kembali jadi obyek lagi. Kalau Amerika punya *Silicon Valley*, China membangun *State-driven industrial revolution*, maka UU Desa bisa jadi dasar membangun *Village-driven industrial revolution*. BUMDes itu bisa jadi perusahaan teknologi semacam *startup*.

Saat ini saya baru mulai mengkampanyekan tentang hal ini. Setelah era demokratisasi politik lewat reformasi lalu revolusi dana lewat kebijakan otonomi daerah dan UU Desa, tahap berikutnya adalah demokrasi data. Data akan menjadi mata uang yang lebih berkuasa. Komunitas-komunitas dan serikat-serikat itu kan punya data masing-masing. Mereka bisa bikin semacam *potluck* data yang di-*sharing*, disepakati validitasnya bersama-sama. Lalu masing-masing bisa pegang 'kunci'nya. Hanya anggota konsorsium yang bisa mengakses dan memanfaatkan data mereka bersama-sama.

Ini *block chain* atau teknologi rangkai data, semacam *smart social contract* berbasis digital. Ini pemberdayaan karena bisa membatasi hirarki data kementerian atau lembaga lain. Di sini juga ada solidaritas. Jadi serikat perawat, petani, buruh, nelayan, misalnya, saling *share* data dan terbangun solidaritas dan *trust*. Kalau kementerian tidak mau *sharing* data, ya komunitas bisa. Kalau dari IDT sampai PNPM itu bicara soal partisipasi dan demokrasi politik, *nah* ini demokrasi data. Masyarakat bukan hanya *data collector* tetapi produsen data. Saya sudah sampaikan ini ke Pak Jokowi. Presiden *kan* sudah bilang soal mengganti eselon dengan *Artificial Intelligence*.

Artinya, inisiatif pemberdayaan masyarakat seharusnya tidak hanya oleh pemerintah saja?

Saya punya tesis: *the best state or bureucrats can do at best* itu hanya dua: *piloting* atau *event organizing*. Pendekatannya formalistik dengan penekanan pada anggaran. Pengguntingan pita dianggap sebagai puncak karena menandakan anggaran sudah terserap. Pendekatan lewat pemerintah atau birokrasi ini *high cost, low impact*. Biayanya tinggi; ada perjalanan dinas, bayar konsultan dan sebagainya. Kalau pun pemerintahnya bersih misalnya, ya prestasi tertinggi adalah *event organizer* yang tidak korup. Pemerintah itu punya batas maksimum yang tidak bisa dilampaui.

Ada lapis kedua yaitu profesional, *enterpreneur*, atau *corporate*. Sistemnya adalah *cost efficiency* dan pendekatannya tidak formalis tetapi pakai standar profesional seperti *Key Performance Indicators* dan sebagainya. Tujuannya *accumulating* dan *spending*. Namanya juga kapitalis. Ada lapis ketiga untuk membangun bangsa yaitu *community* dengan pendekatan *voluntary* – kerelawanan. Ini *low cost, high impact*. Mereka punya modal yang bukan hanya dana tapi modal sosial; *to share and to contribute*.

Nah, UU Desa menggabungkan lapis profesional dan *community*. BUMDes itu profesional. Tujuannya memang cari untung sebesar-besarnya dari sumberdaya yang ada. Tetapi ada institusi lain yang sosialis yaitu musyawarah desa. Secara geografis, BUMDes dan Musyawarah Desa itu jaraknya hanya beberapa meter saja sehingga seharusnya bisa lebih mudah berinteraksi.



In the early morning, a boy walks to school through the dry, denuded scrub of West Timor. (Kefamenanu, North Southeast Timor, West Timor, E. Nusa Tenggara. Photo by Poriaman Sitanggang)

A black and white photograph of a forest. In the foreground, a large, textured tree trunk is prominent. The background shows a dense forest of bare trees, suggesting a winter or late autumn setting. A dark red rectangular overlay is positioned in the upper middle of the image, containing white text.

Refleksi

Menolak Kutukan Sisyphus

“

Sulit untuk berharap akan muncul gagasan perubahan dari seorang birokrat yang jarang bersentuhan dengan persoalan nyata di lapangan dan tidak dilatih untuk memiliki kesadaran kritis atas fungsi dan bidang pekerjaannya.

”

Birokrasi jarang bisa berteman dengan perubahan. Ia dibentuk untuk menjaga tertib dan keteraturan. Di bawah rejim Orde Baru, ketika birokrasi dijadikan tulang punggung dalam penyelenggaraan pemerintah yang hegemonik dan sentralistik, untuk mendorong perubahan dan inovasi dari dalam adalah hal yang sulit, jika tidak dikatakan sama sekali muskil. Begitu memasuki era Reformasi, peluang perubahan relatif lebih terbuka. Meski demikian, benturan krisis dan dinamika politik lebih banyak menghadirkan ketidakpastian. Akibatnya, tak sedikit orang yang memilih untuk 'bermain aman'.

Ketika instrumen yang dipilih untuk mendorong perubahan dan inovasi adalah program pemberdayaan masyarakat, tantangan bagi para birokrat semakin berlipat. Meskipun dalam skala program yang terbatas, gagasan pemberdayaan masyarakat (*community empowerment*) pada dasarnya berangkat dari kritik paling fundamental terhadap rejim Orde Baru yang sedang disiram pujian keberhasilan kerja "Bapak Pembangunan": kemiskinan dan ketimpangan sosial.

Dalam dua konteks tantangan di atas, gagasan perubahan dan inovasi yang dikerjakan oleh para reformis dalam buku ini layak mendapat lampu sorot yang memadai. Melewati periode sulit selama dua dekade, mulai pertengahan tahun 90-an hingga tahun 2015, mereka ikut mendorong pengembangan program pemberdayaan masyarakat. Capaiannya dapat kita sarikan ke dalam 5 komponen perubahan dan inovasi sebagai berikut: (a) penguatan kelembagaan dan kepemimpinan di tingkat lokal/desa; (b) peningkatan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan; (c) penguatan dan perluasan peran pendampingan masyarakat; (d) perluasan jangkauan partisipasi terutama bagi kelompok perempuan, miskin dan marjinal; dan (e) penguatan prinsip dan praktek tata kelola yang baik (*good governance*) dan akuntabilitas sosial. Pada tingkat tertentu, capaian tersebut ikut mempengaruhi perubahan pendekatan, sistem, dan mekanisme pembangunan yang berkontribusi bagi proses transisi demokrasi di Indonesia.

Secara bertahap dalam rentang waktu tersebut, program pemberdayaan menjadi instrumen yang dapat diandalkan oleh pemerintah untuk berbagai agenda krusial seperti penanggulangan kemiskinan, mengatasi dampak krisis ekonomi, mendukung pencapaian Millenium Development Goals (MDGs), pembangunan di daerah konflik atau bencana, dan sebagainya. Pengakuan atas efektifitas prinsip dan mekanisme pemberdayaan masyarakat menemukan puncaknya ketika pemerintah SBY menetapkan pemberdayaan masyarakat sebagai Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri tahun 2007⁵⁴ untuk kemudian dilembagakan melalui Undang-Undang Desa pada tahun 2014.

Meletakkan pengalaman para reformis ini pada konteks jamannya menghadirkan pertanyaan yang relevan buat kita hari ini. *Apa saja faktor pendorong (driven factor) dan pembuka peluang (enabling factor) yang memungkinkan gagasan dan komitmen perubahan itu bisa berjalan? Apa saja tantangan yang dihadapi dan bagaimana mereka mengelola resistensi dan kejumudan lembaga birokrasi? Agenda apa yang belum selesai dan jadi pekerjaan rumah bagi kita saat ini?*

VISI, KOMITMEN, & BERKAH DARI KRISIS

Joshi dan McCluskey (2018) menyebut 4 macam bentuk tekanan yang dapat mendorong birokrasi untuk melakukan perubahan (*discretion*): organisasional, profesional, elit politik, dan tekanan yang datang dari publik. Dalam mengelola berbagai tekanan tersebut, birokrat sangat dipengaruhi persepsi mereka terhadap tujuan obyektif kelembagaan, ketersediaan ruang bagi perubahan, serta insentif atau resiko yang akan terjadi. Semakin kuat budaya hirarkis sebuah lembaga, semakin terbatas respon terhadap tekanan dari publik.

Faktor Pendorong. Setidaknya hingga tahap munculnya gagasan, kita bisa menemukan motif serta dorongan subyektif seperti pengetahuan, keyakinan dan keberpihakan yang bersifat ideologis pada gagasan demokrasi, pemberdayaan masyarakat, serta komitmen pada penguatan kelembagaan desa dan kelompok miskin dan marjinal. Kita bisa melihat dengan jelas keterkaitan antara pengalaman (*experiencing*) ketika bersentuhan langsung dengan kemiskinan, ketidakadilan, kegagalan proses dan hasil pembangunan memengaruhi visi dan komitmen mereka terhadap pemberdayaan masyarakat. Pada kasus lain, data dan analisis terkait persoalan kemiskinan dan ketimpangan sosial meyumbang pada kesadaran kritis individu yang mendorong ia untuk melakukan perubahan. Dengan kata lain, sulit untuk berharap akan muncul gagasan perubahan dari seorang birokrat yang jarang bersentuhan dengan persoalan nyata di lapangan dan tidak dilatih untuk memiliki kesadaran kritis atas fungsi dan bidang pekerjaannya.

Faktor pendorong berikutnya adalah tekanan profesional dan organisasional untuk melakukan koreksi terhadap pendekatan dan mekanisme perencanaan pembangunan yang sentralistik dan *top-down*. Pendekatan tersebut terbukti tidak efektif, salah sasaran, menyuburkan praktek korupsi dan memperlebar kesenjangan ekonomi. Menyebutnya sebagai tekanan profesional dan organisasional tidak berarti perubahan dan inovasi yang didorong oleh para reformis serta merta menjadi agenda kerja yang disepakati di tingkat lembaga atau diarahkan dari atas. Alih-alih, yang sering terjadi adalah situasi dimana gagasan perubahan yang diusulkan oleh para reformis harus berhadapan dengan resistensi dan penolakan dari atasan dan rekan sejawat. Para reformis cenderung memiliki tafsir yang berbeda dengan arus utama menyangkut tugas, fungsi, dan hasil yang ingin dicapai dalam posisi dan bidang pekerjaannya.

Ini merupakan tahap yang krusial. Agar gagasannya dapat diterima oleh atasan, ia harus mengumpulkan argumentasi yang solid sekaligus relevansinya terkait regulasi, agenda kerja, dan terutama anggaran kelembagaan. Bagian ini cukup rumit mengingat begitu banyaknya regulasi (*over regulated*) di birokrasi, dan sebagian besarnya tumpang tindih. Tanpa dukungan atasan, gagasan tidak mungkin berkembang. Jika resistensi rekan sejawat tidak bisa dikelola, gagasan dan program tidak berjalan atau stagnan.

Karena itu, penting bagi reformis untuk juga mengidentifikasi sumber-sumber dukungan eksternal seperti elit politik, NGO dan kelompok masyarakat sipil, akademisi, dan lembaga donor. Dalam konteks ini, kita bisa melihat bahwa para reformis tidak pernah bekerja sendirian. Ia bukan pemain tunggal. Perubahan dan inovasi selalu saja merupakan hasil dari kerja kolaboratif bersama reformis dari lembaga lain.

Faktor Peluang. Faktor individu, profesional, dan organisasional belum memadai untuk menjelaskan bagaimana gagasan perubahan bisa dimanifestasikan dalam desain dan implementasi program. Dalam tulisannya mengenai proses kemunculan Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Scott Guggenheim (2004) mengidentifikasi krisis kelembagaan yang terjadi bersamaan di Indonesia pada pertengahan tahun 90-an. Pertama, legitimasi keberhasilan pembangunan rejim Orde Baru mulai tergerus. Angka kemiskinan tinggi, kesenjangan sosial melebar, dan berbagai kasus pelanggaran HAM yang menjadi onkos ketertiban dan stabilitas politik mencuat ke permukaan.

Kedua, di tingkat lokal/desa terjadi krisis kepemimpinan. Penyelenggaraan pemerintahan yang berkarakter birokratis dan teknokratis berimbas pada hilangnya legitimasi sosial dan kultural para pemimpin formal di desa, sementara tokoh informal kehilangan akses terhadap sumberdaya anggaran dan proses pembangunan. Ketiga, Bank Dunia yang mensponsori berbagai agenda pembangunan di Indonesia juga mengalami krisis internal. Berhadapan dengan berbagai kegagalan proyek-proyek infrastruktur berskala besar di Indonesia dan di banyak negara, ia harus menata ulang pendekatan dukungannya pada negara-negara berkembang. Desakan untuk beralih pada penguatan masyarakat dan kelembagaan di tingkat lokal mulai mendapat tempat.

Menciptakan Momentum. Keunggulan para reformis mencakup kemampuan mereka dalam mengidentifikasi dan atau menciptakan peluang perubahan. Krisis kelembagaan dan krisis ekonomi tahun 1998 telah melonggarkan ‘ambang toleransi’ politik yang lalu dimanfaatkan dengan baik. Momentumnya terjadi ketika rejim Orde Baru memberi ‘lampu hijau’ untuk program pembangunan dan penanggulangan kemiskinan di tingkat lokal/desa.

Dimulai dari Program Inpres Desa Tertinggal (IDT), pengalaman LSM dalam melakukan pendampingan masyarakat dipertemukan dengan gagasan pemberdayaan yang mulai menguat di Bappenas. Sekaligus, para akademisi yang diminta bekerja di Bappenas membawa gagasan ekonomi Pancasila dan ekonomi kerakyatan yang sudah cukup lama menjadi wacana. Bank Dunia datang dengan kajian Penguatan Lembaga di Tingkat Lokal (*Local Level Institutions Studies* - LLI, 1996). Bappenas, Bank Dunia, dengan melibatkan lembaga penelitian dan LSM, lalu mengembangkan desain percontohan PPK dan Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP).

Meskipun tidak direncanakan sebagai strategi bersama, perubahan lewat program percontohan (*pilot project*) adalah pilihan strategis sekaligus membawa beberapa konsekuensi. Pertama, dengan skala wilayah dan anggaran yang terbatas, ia membantu mengatasi resistensi atau kekhawatiran rejim pemerintah akan resiko dan dampak terhadap politik, anggaran, atau kebijakan. Kedua, program percontohan terbuka bagi ujicoba berbagai gagasan serta keterlibatan berbagai komponen pembaharu di luar birokrasi. Ia menjadi ruang terbuka untuk mulai membangun sinergi dan kolaborasi. Ketiga, program percontohan mensyaratkan dilakukannya kajian, monitoring dan evaluasi. Hal ini mendorong penguatan pendekatan kebijakan berbasis data (*evidence-based policy*) –sebuah instrumen perubahan yang ‘halus’ sekaligus kuat dalam membangun legitimasi. Dalam hal ini lembaga donor memberi kontribusi dan dukungan yang signifikan.

Seperti membuka kotak pandora, proyek percontohan menghadirkan peluang bagi banyak gagasan perubahan dan inovasi. Berbagai perubahan sistem dan mekanisme untuk memperkuat partisipasi masyarakat dan akuntabilitas sosial bisa diujicobakan. Begitu pula halnya dengan keragaman kelompok sasaran (perempuan, miskin, marjinal, kombatan, terdampak bencana, dan sebagainya) yang memerlukan pendekatan perencanaan dan pembangunan yang bersifat afirmatif.

Berbarengan dengan itu, terbangun pula semacam ‘aliansi kerja’ para reformis dari berbagai lembaga dan kementerian serta kelompok masyarakat sipil serta lembaga internasional. Terjadi simbiosis mutualisme di mana, untuk menyebut beberapa contoh, reformis dari birokrasi ‘menitipkan’ pokok-pokok perubahan atau gagasan afirmatif yang kurang didukung pemerintah untuk dituangkan dalam persyaratan kerjasama antara pemerintah dan lembaga donor. Sebaliknya, lembaga donor mendorong adanya koordinasi dan sinergi antar lembaga yang mereka perlukan untuk bisa efektif dalam bekerja.

Drama. Pandangan para reformis dalam buku ini bersifat reflektif. Ia berjarak dari waktu dan peristiwa. Telah terjadi pengendapan atau penafsiran atas situasi dan kenyataan yang berlangsung di masa lalu. Membaca pengalaman mereka sekarang, kita mungkin menemukan sebuah proses perubahan yang seolah-olah berjalan dengan penuh kesadaran, penuh semangat, mulus, dan gampang. Pada kenyataannya, ada banyak benturan dan konflik yang menuntut kecakapan para reformis untuk mengelolanya.

Secara internal, hirarki dalam pengambilan keputusan dan ego sektoral adalah persoalan serius yang harus mereka hadapi. Pertentangan terjadi, bahkan di antara para reformis dari birokrasi sendiri, terkait kejelasan otoritas, peran, dan wewenang individu atau lembaga yang berpengaruh pada berjalannya koordinasi dan sinergi. Ada yang berhasil dikelola, tapi ada juga yang gagal sehingga gagasan perubahan jalan di tempat atau berhenti sama sekali. Bagi aktor di masyarakat sipil atau lembaga donor, situasi ini kerap merepotkan sekaligus dilematis. Tidak mudah untuk mengarahkan dukungan hanya pada salah satu tokoh atau lembaga yang dianggap paling berpeluang untuk keberlanjutan gagasan inovasi dan perubahan.

Benturan juga terjadi antara para birokrat dan aktor LSM. Para reformis di birokrasi menyadari pentingnya peran LSM untuk mengisi kesenjangan pendekatan dan jangkauan program pemerintah. Sebaliknya, LSM menyadari strategisnya kerjasama dengan pemerintah bagi perjuangan mereka mengadvokasi kebijakan. Program pemerintah yang dibatasi tahun anggaran dan serapan berseberangan dengan pendekatan kelompok LSM yang menekankan pendekatan transformatif. Situasi diperumit oleh persepsi negatif yang terbentuk dari pengalaman panjang keduanya dimana mereka lebih sering berada dalam posisi berhadapan. Ketegangan dengan lembaga donor kerap terjadi disebabkan perbedaan budaya kerja. Ketegangan muncul ketika Lembaga donor dianggap 'terlalu maju'. Atau, dianggap 'terlalu mengatur' pemerintah.

Konflik lantas dikelola lewat pembentukan forum bersama seperti Tim Pengendali atau Tim Pengarah Program. Begitupun, kita tidak bisa meremehkan pentingnya forum-forum dialog yang bersifat informal. Para reformis memiliki kecakapan komunikasi dan pendekatan personal yang memungkinkan tercapainya kesepakatan-kesepakatan tentang pembagian peran sesuai dengan fungsi serta keterbatasan lembaga masing-masing. Tidak berlebihan untuk menyebut bahwa kepemimpinan (*leadership*) aktor birokrasi dan reformis di lembaga lain adalah kunci.

PERUBAHAN & KONTRADIKSI

Capaian perubahan dan inovasi para reformis lewat program pemberdayaan masyarakat ini bersifat parsial dan bertahap tersebut dikategorikan sebagai perubahan inkremental (*incremental change*) –opsi perubahan yang umum terjadi pada negara-negara yang berada dalam proses transisi menuju demokrasi.⁵⁵ Ia dicirikan dengan jangkauan diskresi sejauh resiko dan implikasinya masih dapat ditoleransi oleh rejim pemerintah. Model perubahan inkremental memiliki beberapa keterbatasan dan kontradiksinya sendiri.

The Devil is in the Detail. Dari gagasan menjadi desain, dari desain menjadi program, dari program menuju implementasi, adalah proses panjang yang membuka peluang terjadinya reduksi. Semakin luas jangkauan wilayah program, semakin besar tantangan untuk memastikan konsistensi antara gagasan dan praktek pelaksanaan. Enurlaela Hasanah, praktisi senior program pemberdayaan masyarakat, mengilustrasikan dengan jitu persoalan ini, “Satu ide perubahan di Jakarta bisa berarti ribuan langkah yang harus dikerjakan di lapangan.”

Seiring dengan peningkatan skala wilayah pelaksanaan program, muncul desakan perlunya petunjuk pelaksanaan (Juklak), petunjuk teknis (Juknis), dan Petunjuk Teknis Operasional (PTO) program.

Dilanjutkan dengan berbagai pelatihan intensif kepada para pendamping masyarakat (fasilitator program) yang menjadi instrumen program untuk memastikan konsistensi antara desain dan pelaksanaan. Pada titik tertentu, muncul dilema antara ketaatan terhadap petunjuk operasional dengan tujuan memberi ruang partisipasi dan aspirasi lokal. Program yang secara fundamental ditujukan sebagai upaya pembebasan atau deliberasi demokrasi menghadapi resiko menjadi ‘birokrasi baru’ dengan para pelaksana yang ‘mendewakan’ PTO.

Sama halnya dengan pelaksanaan UU Desa yang mendapat berbagai catatan kritis dari berbagai kalangan, termasuk para reformis program pemberdayaan masyarakat. Penetapan Menteri Desa tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa, intervensi sistematis partai-partai politik dalam pengadaan tenaga pendamping desa⁵⁶; pembatasan partisipasi masyarakat dalam musyawarah desa⁵⁷, dinilai sebagai langkah *set back*—kembalinya pendekatan pembangunan yang sentralistik dan teknokratik. Alih-alih menguatkan mekanisme akuntabilitas sosial, ketika merespon maraknya dugaan korupsi Dana Desa pemerintah justru mendorong pelibatan pengawasan oleh Kepolisian dan Kejaksaan.⁵⁸

Keberlanjutan (*Sustainability*). Menggagas perubahan adalah satu hal, memastikan keberlanjutannya adalah perkara yang lain. Sedari awal para reformis telah mengupayakan agar gagasannya bisa diterima, dilaksanakan, dan berkesinambungan. Prinsip dan pendekatan pemberdayaan masyarakat, sebagaimana diakui oleh mereka, sejatinya adalah bagian dari agenda besar demokratisasi. Oleh karena itu, gagasan yang telah diujicobakan diupayakan terus menerus untuk mendapat dukungan politik terutama dari rejim pemerintah –yang berganti berkali-kali di era reformasi. Tujuan akhirnya adalah pelembagaan lewat regulasi. Premisnya, semakin tinggi tingkat peraturan yang mengaturnya, akan semakin besar peluang perubahan dilakukan dalam jangka panjang.

Dengan latar tersebut, kita bisa merasakan gelombang euforia ketika Pemerintah SBY mencanangkan PNPM Mandiri (2007). Untuk pertama kalinya istilah pemberdayaan masyarakat dipakai sebagai nama program. Hal ini adalah pernyataan politik yang jelas untuk pengakuan atas keberhasilan sebuah gagasan yang berangkat dari program percontohan hanya di 6 kecamatan (1996) kini telah bertransformasi menjadi program nasional yang diimplementasikan pada lebih dari 5000 kecamatan di seluruh Indonesia. Begitu pula saat UU Desa disahkan (2014). UU Desa dianggap sebagai capaian spektakuler yang menandai keberhasilan kerja-kerja panjang untuk pelembagaan prinsip dan mekanisme pemberdayaan masyarakat di Indonesia.

Kebutuhan akan legitimasi berhadapan realitas politik dan dinamika lembaga birokrasi sendiri. *Pertama*, sistem politik memungkinkan terjadinya perubahan pimpinan pemerintah setiap lima tahun sekali. *Kedua*, tidak ada jaminan mereka akan tetap menduduki posisi yang sama (atau lebih tinggi). Besok hari selalu ada kemungkinan mereka pindah ke lembaga atau kementerian lain, dengan tugas, peran dan fungsi yang berbeda. Selalu terbuka kemungkinan adanya mutasi, rotasi, dan yang tidak bisa dihindari, datangnya masa purna bakti. Tidak ada yang lebih mengecewakan bagi para reformis selain terpaksa menelan pil pahit ketika gagasan dan upaya perubahan yang telah susah payah dikerjakan akhirnya dihapus atau dianulir menyusul terjadinya pergantian presiden dan pembentukan kabinet pemerintahan yang baru.

Teknis pelaksanaan dan jaminan keberlanjutan adalah dua kontradiksi dalam proses reformasi yang bisa mengilustrasikan nجوم Huntington: pada gelombang ketiga demokratisasi di berbagai negara di dunia, kita tidak bisa mengabaikan kemungkinan adanya arus balik berupa penguatan kembali otoritarianisme-totalitarianisme (Rafni, 2002). Jikapun kita menolak tuduhan seserius itu, perkaranya bisa jadi terletak pada keterbatasan yang melekat pada setiap program pemerintah. Ia mengandalkan regulasi dan tata birokrasi sebagai instrumen dalam

bekerja, termasuk untuk bisa mendorong perubahan dan inovasi. Pada saat yang sama, birokrasi memiliki logikanya sendiri, dan tidak terbebas dari perubahan politik yang bisa mendorong upaya perubahan ke arah yang sama sekali berlawanan. Meminjam tesis Budiman Sudjatmiko, "...pada capaiannya yang paling baik, kita hanya bisa berharap dua bentuk kerja pemerintah yakni *piloting* atau *event organizing* (karena) pendekatannya memang formalistik dan menekankan pada serapan anggaran...pemerintah punya batas maksimum yang tidak bisa dilampaui..."⁵⁹

MENIMBANG PILIHAN GERAKAN SOSIAL

Para reformis telah menyumbangkan gagasan perubahan dan inovasi untuk mewujudkan prinsip pemberdayaan masyarakat. Lewat PNPM Mandiri, masyarakat dan pelaku pembangunan di tingkat lokal setidaknya telah berkesempatan untuk mengalami proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan pembangunan yang partisipatif, transparan, berikut mekanisme tata kelola yang baik. Prinsip dan mekanisme pemberdayaan telah dilembagakan dalam UU Desa.

Tapi, kita belum tiba di ujung cerita. Ada bahaya yang tersembunyi pada asumsi bahwa UU Desa adalah akhir permainan (*end game*); perjuangan untuk mengembangkan prinsip dan mekanisme pemberdayaan masyarakat kini telah terlembaga dalam undang-undang sehingga persoalan sekarang tinggal bagaimana ia dilaksanakan. Pada jalan panjang transisi demokrasi, capaian tersebut mungkin serupa dengan mitologi *Sisyphus*—raja yang dikutuk mendorong batu besar ke puncak gunung untuk kemudian menggelinding kembali ke bawah, mendorong lagi ke atas, begitu seterusnya berulang-ulang. Batu perubahan sudah hampir tiba di atas. Masih perlu kerja keras, termasuk menciptakan atau menjadi reformis dari generasi baru, untuk menahan dan mendorong batu perubahan dan inovasi hingga terus ke puncak.

Apa yang terlewat? Atau, untuk membuatnya menjadi sedikit provokatif, apa agenda pemberdayaan yang sedemikian sulit sehingga belum bisa dituntaskan oleh sekumpulan reformis dalam rentang waktu lebih dari dua dekade? Pertanyaan tersebut merupakan simpul refleksi kita kali ini; sebuah undangan terbuka bagi para pegiat dan pemerhati sosial untuk merumuskan agenda kerja pemberdayaan yang relevan dan strategis saat ini.

Kata kunci dalam istilah pemberdayaan (*empowerment*) adalah daya atau kuasa (*power*). Ia dimaksudkan sebagai serangkaian proses jangka panjang dan berkelanjutan untuk terjadinya demokrasi partisipatif. Tujuannya adalah keseimbangan relasi kuasa antara masyarakat dan negara.⁶⁰ Dalam agendanya yang paling radikal, partisipasi demokrasi dimaksudkan untuk mendorong berlangsungnya sebuah proses transformasi sosial; mendistribusikan kekuasaan dan penguatan emansipasi individu dan kelompok dalam berbagai aspek kehidupannya.⁶¹

Gagasan deliberasi yang diselenggarakan oleh pemerintah melalui instrumen birokrasi, bagaimanapun, memiliki keterbatasan. Betapapun besar komitmennya, program pemerintah tidak pernah bisa secara radikal membongkar dominasi kuasa dalam tata politik dan ekonomi. Program-program tersebut adalah cara (*means*) dan bukan tujuan akhir (*ends*). Ia seharusnya diperlakukan sebagai stimulan dan perlu ditransformasikan menjadi sebuah gerakan sosial.

Sebagai gerakan sosial, pemberdayaan bekerja di dua ranah. Pertama, mendorong perubahan persepsi individu terhadap kapasitasnya untuk membuat keputusan dan mencari jalan keluar atas masalahnya sendiri (*internal transformation*). Kedua, membantu masyarakat menemukan saluran untuk bertindak, mempraktekan pengetahuan, informasi, keterampilan, dan kemampuan sesuai yang diperlukan (*external transformation*) (Cavalieri, Almeida, 2018).

Lantas, bagaimana mengubah program menjadi sebuah gerakan sosial?

Dari dinamika perkembangan program pemberdayaan masyarakat di Indonesia, kita bisa mengambil pelajaran dari pengalaman Program Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA). Program yang awalnya bernama “*Widow's Project*” ini digagas oleh pemerintah (Kementerian Dalam Negeri, Komnas Perempuan) dengan dukungan dari Bank Dunia.

PEKKA dimulai pada tahun 2001 sebagai sebuah program penyaluran dana bantuan bagi perempuan kepala keluarga (janda) untuk kegiatan usaha ekonomi. Pada tahun kedua terjadi pertentangan keras antara pengelola PEKKA dan Kemendagri. Kemendagri mendesak agar dana bantuan segera dicairkan karena, jika tidak, akan berpengaruh pada tingkat serapan anggaran yang menjadi indikator kinerja kementerian. Di sisi lain, pengelola program harus menunda pencairan dana karena proses penguatan individu dan kelompok di tingkat lapangan masih berjalan. Berapapun dana yang digelontorkan akan lenyap tanpa bekas. Akhirnya, atas kesepakatan bersama kerjasama PEKKA dan Kemendagri dihentikan. PEKKA tidak berhenti. Dengan bantuan Bank Dunia, PEKKA bisa mendapatkan dana hibah jangka panjang yang memungkinkan pengelola PEKKA secara konsisten menempuh tahap demi tahap pemberdayaan menuju transformasi sosial.

Tahap penyadaran dan penguatan kelompok tidak bisa diringkas. Yang dihadapi adalah stigma sosial yang negatif yang jauh mengakar terhadap kapasitas dan kapabilitas perempuan berstatus janda. Yakin dengan tahapan yang harus dijalankan, dengan ketat PEKKA menempuh jalan panjang dan bertahap sebagai konsekuensi transformasi sosial, “...*new perceptions lead to new understanding, new understanding leads to new behavior, new behavior leads to new perception. In this formulation the power to name (perception-cognition) includes the power to act (behavior), and vice versa...In order for empowerment practice to broaden*

its focus on individual enlightenment and emancipation to be relevant to collective action and social transformation."⁶²

Selain mengupayakan perubahan persepsi individu dan kelompok, PEKKA memperlengkapi anggotanya dengan berbagai pengetahuan, keterampilan, dan pendampingan. Targetnya agar mereka dapat percaya diri untuk terlibat dan berpartisipasi sebagai subyek dalam agenda-agenda pembangunan (ekonomi, identitas hukum, keluarga, kesehatan, dan sebagainya) sejak di tingkat lingkungan, desa, kecamatan, dan seterusnya.

Seiring terjadinya penguatan kepemimpinan perempuan dan modal sosial kelompok, PEKKA bertransformasi menjadi sebuah serikat. Dengan upaya sendiri ia mendirikan senter PEKKA di beberapa lokasi –bangunan sederhana untuk pusat kegiatan. Anggota PEKKA terlibat aktif dalam perubahan kebijakan dan mampu menjadi mitra kerja bagi pemerintah desa atau bahkan kabupaten dalam penyusunan kebijakan, pendataan penduduk, penguatan ekonomi rumah tangga miskin, dan pusat pelayanan dan informasi publik. Menyambut pelaksanaan UU Desa, Serikat PEKKA membentuk Akademi Paradigta yang bertujuan meningkatkan kepemimpinan perempuan, tidak sebatas anggota PEKKA, agar dapat memanfaatkan sumberdaya kebijakan dan anggaran UU Desa.

PEKKA adalah salah satu dari beberapa contoh nyata bahwa mengubah program menjadi sebuah gerakan sosial itu mungkin. Bisa dilakukan.



Anak-anak menggunakan jembatan ini untuk pergi ke sekolah, dan membuat perjalanan mereka menjadi jauh lebih cepat dari yang sebelumnya. (Pantai Harapan, Cempaga, E. Kota Waringan, Kalimantan Tengah).

Foto oleh Poriaman Sitanggang.



DAFTAR BACAAN

- Rappaport, J. Terms of empowerment/exemplars of prevention: Toward a theory for community psychology. *Am J Commun Psychol* 15, 121–148 (1987). Diunduh dari <https://doi.org/10.1007/BF00919275>
- Habermas, Jurgen; translate by Sara Lennox and Frank Lennox (1964), *The Public Sphere: An Encyclopedia Article*, New German Critique, No. 3. (Autumn, 1974), pp. 49-55, diunduh dari <http://links.jstor.org/sici?sici=0094033X%28197423%290%3A3%3C49%3ATPSAEA%3E2.0.CO%3B2-Z>
- Bessette J. M.,-1980, Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government, in Goldwin R.A-Schambra W.A. (eds.), How Democratic Is the Constitution? *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, Washington and London, dunduh dari Antonio Florida, “Participatory Democracy versus Deliberative Democracy: Elements for a Possible Theoretical Genealogy. Two Histories, Some Intersections”, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/71d7f83c-3fe4-4b11-82a2-c151cd3769f4.pdf>
- Sen, Amartya, *Democracy as Freedom* (1999), Anchor books, Random House, New York.
- Checkoway, Barry, “Six strategies of community change”, *Community Development Journal* ,Vol. 30, No. 1 (January 1995), pp. 2-20, Oxford, Oxford University Press , diunduh dari <https://www.jstor.org/stable/44257195>

Freire, Paulo (1968) *Pedagogy of the Oppressed*, New York: Continuum, 2007.

Freire, Paulo (1965), *Education for Critical Consciousness*. New York, NY: Continuum International Publishing (1973).

Rajesh Tandon dan Mohini Kak (2007), *Citizen Participation and Democratic Governance*, New Delhi: Concept Publishing Company.

Eva M. Rathgeber (1989), *WID, WAD, GAD: TRENDS IN RESEARCH AND PRACTICE*, 1989, Kanada: International Development Research Centre Ottawa.

Chandra Talpade Mohanty, Ann Russo, Lourdes Torres, *Third World Women and the Politics of Feminism* (1991), Bloomington, AS: Indiana Univerity Press.

Caroline O.N Moser (1993), *Gender Planning and Development: Theory, Practice, and Training*, New York: Routledge

Robert D. Putnam (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey, USA, Princenton University Press.

Human Developemnt Report: Indices and Indicators, 2018 Statistical Update. New York: UNDP

Freek Colombijn (2013), *Under Construction: The Politics of Urban Space and Housing during the Decolonization of Indonesia, 1930-1960*, Leiden, Belanda: Brill Publishers

Ramadhan KH (1992), *Ali Sadikin: Membenahi Jakarta Menjadi Kota Yang Manusiawi*, Jakarta, Ufuk Press.

Guggenheim, Scott (2004), *Crises and Contradictions: Understanding the Origins of a Community Development Project in Indonesia*, Jakarta, World Bank.

Al Rafni, "Transisi Menuju Demokrasi di Indonesia", *Jurnal Demokrasi*, Vol.1 No.1, 2002.

Lean Alfred Santos, "10 Lessons on democratic transition and its development impact", diunduh dari <https://www.devex.com/news/10-lessons-on-democratic-transitions-and-its-development-impact-88738>

Irene Corrêa Cavalieri, Helena Neves Almeida, "Power, Empowerment and Social Participation- the Building of a Conceptual Model", *European Journal of Social Science Education and Research*, Vol 5 No 1. April 2018.

Laurence Bherer, Pascale Dufour and Françoise Montambeault, "The Participatory Democracy Turn: an introduction", *Journal of Civil Society*, Vol. 12, No.3, Montreal, Canada, Department of Political Science, Université de Montréal, diunduh dari <http://dx.doi.org/10.1080/17448689.2016.1216383>

James Heric , "Empowerment Practice and Social Change: The Place for New Social Movement", A working draft prepared for The New Social Movement and Community Organizing Conference, University of Washington, Seattle, WA. November 1-3, 1995.

Situs web:

<https://tirto.id/upaya-partai-berebut-pengaruh-lewat-pendamping-dana-desa-cwCQ>

<https://www.freire.org/paulo-freire/concepts-used-by-paulo-freire>

<http://ciptakarya.pu.go.id/water/post.php?q=471-Menggali-Semangat-KIP-di-Tengah-Perkembangan-Kota.html>

<https://www.tribunnews.com/nasional/2017/10/23/apdesi-tolak-mou-me-d>

<https://tirto.id/upaya-partai-berebut-pengaruh-lewat-pendamping-dana-desa-cwCQ>

CATATAN AKHIR

¹ Lebih jauh, baca, <https://tirto.id/upaya-partai-berebut-pengaruh-lewat-pendamping-dana-desa-cwCQ>

² Soedjatmoko (1980), *Development and Freedom, Volume 2 of Ishizaka Kinen Zaidan kōen shirūzu Ishizaka Memorial Lectures, Centre for Policy Research, Volume 2 of Ishizaka lectures Ishizaka memorial lectures*, Tokyo: Simul Press

³ Soedjatmoko (2010), *Menjadi Bangsa Terdidik*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas

⁴ Lebih jauh baca, <https://www.freire.org/paulo-freire/concepts-used-by-paulo-freire>

⁵ Pendekatan Boserup terkait “perempuan” dan “pembangunan” hanya memandang perempuan dari lensa teori pembangunan, bukan sebagai kategori analisis. Pendekatan WID menegaskan kenyataan bahwa perempuan kelompok yang monolitik. Pendekatan itu mengabaikan soal kelas sosial serta kesenjangan kelas yang sangat lebar di dalam masyarakat negara berkembang dan antara perempuan dari negara maju dan negara berkembang, serta relasi kuasa yang timpang antara perempuan dan laki. Mazhab *Women and Development* (WAD), berusaha mengatasi perangkat tersebut. Pendekatan WAD berasal dari perspektif bahwa kesetaraan sangat penting dalam upaya meningkatkan posisi perempuan, tetapi masih membingkai perubahan hanya dalam hal memberikan perempuan akses ke sektor produktif. WAD, sementara mungkin lebih kritis daripada WID, namun gagal menggali lebih dalam masalah sistemik yang terkait dengan hubungan antara perempuan dan laki-laki. Sebenarnya, jauh sebelum pemikiran Boserup itu, beberapa ahli sudah menulis mengenai peran perempuan dalam

ekonomi pertanian, khususnya di Afrika. Antropolog sosial ahli Afrika dari Jerman yang sangat berpengaruh, Hermann Baumann (1902-1972), menulis artikel klasiknya, *Division of Work According to African Hoe Culture* (1928). Antropolog lain, Phyllis Mary Kaberry menerbitkan sebuah penelitian yang banyak dikutip tentang perempuan di Kamerun pada tahun 1952, dan data empiris tentang kegiatan laki-laki dan perempuan petani kakao di Nigeria diterbitkan didokumentasikan oleh R. Galletti, K.D.S Baldwin dan I.O Dina, *Nigerian cocoa farmers: an economic survey of Yoruba cocoa farming families* dan diterbitkan tahun 1956 oleh Oxford University Press.

⁶ Pendekatan Gender and Development (GAD), yang dikembangkan pada 1980-an, adalah pendekatan berbeda dibandingkan dua pendekatan sebelumnya. Fokus GAD adalah memeriksa mengapa perempuan secara sistematis diposisikan dalam peran yang lebih rendah dan atau sekunder, selain untuk menghadapi pertanyaan tentang kekuasaan dan agensi. GAD berupaya mengeksplorasi akar penyebab ketidaksetaraan gender. Pendekatan GAD menekankan pada hubungan gender daripada melihat isu-isu perempuan secara terpisah. Banyak pakar menguraikan kesamaan dan perbedaan pendekatan antara “Women in Development” (WID), “Women and Development” (WAD) dan “Gender and Development” (GAD). Di antaranya adalah Caroline Moser (1989&1993), Eva Rathgeber (1990) dan Chandra Mohanty (1991).

⁷ Lebih jauh baca, Freek Colombijn (2013), *Under Construction: The Politics of Urban Space and Housing during the Decolonization of Indonesia, 1930-1960*, Leiden, Belanda: Brill Publishers

⁸ Lebih jauh baca, Ramadhan KH (1992), *Ali Sadikin: Membenahi Jakarta Menjadi Kota Yang Manusiawi*, Jakarta, Ufuk Press.

⁹ Dikutip dari ‘Menggali Semangat KIP di Tengah Perkembangan Kota’ diunduh dari <http://ciptakarya.pu.go.id/water/post.php?q=471-Menggali-Semangat-KIP-di-Tengah-Perkembangan-Kota.html>

¹⁰ World Bank, "Enhancing the Quality of Life in Urban Indonesia: The Legacy of Kampung Improvement Programs," Impact Evaluation Report no. 14747, Indonesia Urban Projects (Washington D.C.: World Bank, June 29, 1995) URL: <http://www.worldbank.org/html/oed/14747.htm>

¹¹ Proyek IDT merupakan implementasi dari Instruksi Presiden RI No 5 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan, yang selanjutnya disebut sebagai Inpres Desa Tertinggal (IDT).

¹² Upaya-upaya pemberdayaan menjadi sangat penting, terlebih setelah terjadinya perubahan sistem pemerintahan dengan desentralisasi, dimulai dengan UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian digantikan dengan UU No 32 Tahun 2004, dan terus mengalami perubahan. Terakhir menjadi UU No 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Budiman Sujatmiko menyebut kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sebagai 'gelombang demokratisasi kedua' di mana elite politik di tingkat pusat membagi sumberdaya pada elit di tingkat lokal.

¹³ Dampak krisis ekonomi dan politik pada tahun 1998 menghadirkan berbagai tantangan serius bagi pemerintah. Terjadi gelombang pemutusan hubungan kerja (PHK) besar-besaran hingga angka pengangguran melonjak sampai 20 persen dari total angkatan kerja ~yang terburuk sejak tahun 1960-an. Jumlah penduduk miskin sebanyak 50 persen dari total penduduk serta ketidakstabilan politik membawa resiko keresahan sosial yang meluas dan makin memperburuk situasi negara.

¹⁴ Di bawah bendera PNPM Mandiri, program pemberdayaan berkembang biak. PNPM Mandiri Perdesaan di bawah pengelolaan Dirjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kemendagri terdapat beberapa program tambahan yang melekat seperti PNPM Generasi Sehat dan Cerdas (PNPM Generasi), PNPM Rencana Strategis Pembangunan Kampung (PNPM Respek), dan PNPM Pengembangan Sistem Pembangunan Partisipatif (PNPM P2SPP). Belum lagi

program yang dikembangkan oleh kementerian-kementerian yang diberi label pemberdayaan seperti Program Pengembangan Insfrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW), Rural Infrastructure Services (RIS), Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan (PIIP) dan sebagainya.

¹⁵ Tahun 2008, Pemerintah propinsi DIY bekerjasama dengan pemerintah propinsi Gyeongsangbuk-do, Korea melaksanakan percobaan gerakan Semaul Undong di 3 desa di DIY. Menurut Drs Sumedi Andono Mulyo, MA, PhD, Direktur Pengembangan Wilayah dan Kawasan Bappenas, yang pada awal tahun 1990-an, staf terdekat Gunawan Sumodiningrat, *Saemaul Undong* mirip dengan Inpres Desa Tertinggal (IDT), tetapi dikawal dan dilembagakan secara berkelanjutan. Di Indonesia, *misssing link*-nya karena ada *discontinue policy*; transformasi sosial, budaya, ekonomi, dan politik tidak konsiten dan terputus-putus. Seharusnya yang terjadi tidak hanya akumulasi modal fisik dan keuangan tapi juga akumulasi modal sosial dan pengetahuan.

¹⁶ Program IDT dicanangkan melalui Instruksi Presiden RI No 5 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan, yang selanjutnya disebut sebagai Inpres Desa Tertinggal (IDT). Gunawan Sumodiningrat ditunjuk oleh Ketua Bappenas saat itu, Ginanjar Kartasasmita, menjadi Pimpinan Proyek Inpres Desa Tertinggal atau IDT, termasuk persiapannya, pada tahun 1993-1995.

¹⁷ Program IDT secara legal-formal dicanangkan melalui Instruksi Presiden RI No 5 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan, yang selanjutnya disebut sebagai Inpres Desa Tertinggal (IDT).

¹⁸ Bambang Ismawan adalah pendiri Bina Swadaya tahun 1958, Pemimpin Umum Majalah Trubus, yang aktif pada berbagai organisasi kemasyarakatan, khususnya terkait Ekonomi Pancasila, Gerakan Bersama Pengembangan Keuangan Mikro Indonesia, agro ekonomi, kewirausahaan sosial dan lain-lain. Anton Sujarwo adalah pendiri Yayasan Dian Desa tahun 1972. Dian Desa dikenal sebagai lembaga yang secara keuangan mandiri mengelola beberapa home industry. Haselan Harapan dari Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penarangan

Ekonomi dan Sosial, didirikan tahun 1971, dikenal sebagai salah satu NGO terbesar di Indonesia yang memiliki kompetensi dalam melaksanakan kegiatan penerbitan, penelitian, pendidikan politik dan sosial ekonomi.

¹⁹ Ginanjar Kartasmita diangkat sebagai Menteri PPN/Ketua Bappenas dalam Kabinet Pembangunan VI (1993-1998). Pada saat itulah dia mulai terlibat dalam kerjasama pembangunan internasional, seperti JICA (Jepang), Amerika Serikat (USAID), Kanada (CIDA), Swedia (SIDA), Australia (AusAID) dan lembaga-lembaga donor, serta berbagai lembaga Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB). Dalam buku *Managing Indonesia's Transformation: An Oral History* (2013), Ginanjar mengungkapkan, pada tahap pembangunan Indonesia saat itu, bantuan teknis sangat penting karena melalui bantuan itulah dilakukan berbagai upaya peningkatan kapasitas manusia dan kelembagaan.

²⁰ Penjelasan dari Sumedi, pada tahun 1990-an itu ada kritik tajam dari Prof. Amien Rais dari UGM tentang situasi kemiskinan dan kesenjangan sosial. Bappenas waktu itu sudah ada Program Inpres Desa, Inpres Puskesmas, Inpres Pasar, Inpres Dati II dan Inpres Dati I, tetapi belum bisa mengurangi kemiskinan di perdesaan dengan cepat. Ginanjar, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Ketua Bappenas, memerintahkan Pak Gunawan untuk memperbaiki dan menajamkan data kemiskinan. Gunawan kemudian berdiskusi dengan BPS tentang penghitungan garis kemiskinan dan membahas kemungkinan optimalisasi Data Podes. Pada saat garis kemiskinan menjadi isu nasional, Gunawan adalah Kepala Biro Analisa Ekonomi dan Statistik yang bertanggungjawab pada alokasi anggaran BPS tahun 1992.

²¹ Hasil studi lapangan, menurut Sumedi, menunjukkan bahwa penanggulangan kemiskinan akan efektif kalau: (a) Penyediaan bantuan dana bergulir dengan menggunakan pendekatan kelompok; (b) Pembangunan prasarana dan sarana pedesaan, seperti perbaikan perumahan, air bersih, sanitasi, listrik, transportasi, seperti jalan dan jembatan; (c) Pendampingan oleh tenaga pendamping termasuk Sarjana Pendamping Penggerak Pembangunan Desa (SP3D); (d) Pengembangan lembaga keuangan pedesaan; (e) Kerjasama

antarkementerian/lembaga dalam memberikan pelayanan publik seperti kesehatan, pendidikan, pertanian, perdagangan dan lain-lain.

²² Podes adalah survei yang memberikan informasi seluruh karakteristik desa di Indonesia yang mencakup 65.000 sampel. Sedangkan Survei Sosial Ekonomi nasional (Susenas) merupakan serangkaian survei skala besar multi guna yang dimulai tahun 1963-1964. Sejak tahun 1993, Susenas mencakup 200.000 rumah tangga sebagai sampel.

Sumedi menerangkan bahwa data Podes menjelaskan tentang kondisi dan potensi desa. Data Podes bersifat sensus sehingga mencakup semua desa dan dikumpulkan setiap lima tahun sekali. Data Core Susenas bersifat survei sehingga hanya representatif sampai tingkat provinsi. Saat itu data Podes sangat jarang digunakan. Bappenas, khususnya Gunawan, mengoptimalkan Podes sebagai instrumen untuk menentukan prioritas pembangunan desa. Sumedi menyebut Podes sebagai *knowledge and evidence based planning*.

Data desa miskin tahun 1995-1997 yang dibuat oleh Biro Analisa Ekonomi dan Statistik kemudian disahkan Bappenas sebagai desa penerima Program Prasarana Pendukung desa Tertinggal (P3DT). Data itu diterbitkan secara regular oleh BPS. Data Desa Tertinggal tahun 1994, data Podes tahun 1993, data Keluarga Sejahtera tahun 1993 disatukan. Data IDT basisnya adalah desa dari BPS, sedangkan Indikator Keluarga Sejahtera dari Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, basisnya keluarga. Datanya dibuat oleh petugas KB. Tahun 1995 diupayakan sinkronisasi ketiga data tersebut. Hasilnya kesepakatan lokasi dan kegiatan keluarga sejahtera. Yang dilakukan Bappenas waktu itu adalah, harmonisasi kodifikasi rumah tangga miskin di desa tertinggal.

Dengan sinkronisasi dan penajaman lokasi kegiatan, keluarga miskin di desa tertinggal mendapat perhatian ekstra selain dana bergulir, pendampingan dan pembangunan prasarana, juga pemberian tambahan makanan anak sekolah (PMTAS).

Menurut Rizang Wrehatnala, (asisten Gunawan saat itu, sekarang menjabat sebagai Kepala Pusat Data dan Informasi Perencanaan Pembangunan, Kementrian PPN/Bappenas), data yang dibuat ketika itu masih *top-down*, tetapi sudah mengakui bahwa rakyat bisa dipercaya mengelola dana. Dengan kata lain, kondisi rumah tangga miskin sangat dipengaruhi oleh kondisi dan potensi desa. Bappenas mulai tahun 2019 bersama BPS merintis Core Susenas dan Core Podes dilaksanakan dalam waktu bersamaan sehingga karakteristik rumah tangga miskin bisa dijelaskan dengan karakteristik desa.

Gunawan bersama Sumedi dan staf BPS melakukan kunjungan studi lapangan dan uji coba ke Desa Neglasari di Kabupaten Sukabumi, di sekitar perkebunan karet. Menurut Gunawan, desa itu punya potensi sumberdaya air untuk konsumsi dan pembangkit listrik desa, pertanian berjalan baik, begitu juga sektor perikanan dan peternakan. Akan tetapi, secara fisik tertutup karena tak ada prasarana jalan. Hasil catatan studi lapangan kemudian dibuat dalam bentuk memorandum sebagai dasar laporan kepada Presiden Soeharto tentang Pokok-pokok Pikiran Inpres Desa Miskin. Arahan Presiden Soeharto kepada Ginanjar Kartasasmita waktu itu, Inpres Desa Miskin diubah menjadi Inpres Desa Tertinggal dengan berpedoman pada lima hasil temuan lapangan tersebut.

²³ Alokasi dana Program IDT sebesar Rp 20 juta langsung kepada kelompok masyarakat melalui bank penyalur yang ditunjuk di tingkat kecamatan. Pencairan dana oleh kelompok masyarakat dilakukan berdasarkan Daftar Isian Kegiatan Kelompok (DIKK), yang berasal dari Daftar Usulan Kegiatan (DUK) dari masing-masing anggota kelompok miskin yang bersangkutan. DIKK sudah dibahas bersama dalam musyawarah kelompok, disetujui dalam forum diskusi Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP), dan diketahui lurah atau kepala desa. Dengan berpedoman pada DIKK, kelompok masyarakat dapat mencairkan dana sesuai kebutuhan dan kesiapan dari anggota kelompok masyarakat sasaran.

Pada tahun anggaran 1995/1996, desa yang telah mencairkan dana mencapai 21.303 desa atau sekitar 96,42 persen, dengan pengembalian modal sebesar 23,92 persen dan perguliran dana sekitar 4,92 persen. Pada tahun anggaran

sebelumnya, 1994/1995, desa yang mencairkan dana berjumlah 20,627 desa, dengan pengembalian modal sebesar 52,40 persen dan perguliran dana mencapai 15,09 persen. Pada tahun anggaran 1996/1997 jumlah desa yang telah mencairkan dana sebesar 18.094 desa. Jumlah Kelompok masyarakat (Pokmas) tahun anggaran 1994/1995 sebanyak 88.973 dengan jumlah anggota sebanyak 2.490.006. Secara akumulatif jumlah tersebut meningkat pada tahun anggaran 1996/1997, menjadi 120.586 dengan jumlah anggota 3.348.020. Jumlah penduduk miskin di Indonesia pada tahun 1993 sekitar 23,81 juta atau 13,67 persen dari jumlah penduduk, turun menjadi sekitar 22,45 juta atau 11,34 persen.

²⁴ Sumedi menjelaskan, Koperasi Unit Desa didasarkan pada nilai-nilai kebersamaan, sekaligus berwatak ekonomi. Dengan dasar itulah, maka revitalisasi koperasi simpan pinjam menjadi UPK akan menguatkan nilai-nilai sosial ekonomi dari KUD. Dengan menguatkan nilai-nilai sosial ekonomi, maka ekonomi yang dikembangkan akan memperkuat kemandirian dan sekaligus menegaskan keadilan, atau dalam Bahasa teknokratik menegaskan penerapan prinsip ekonomi Pancasila. Sayangnya kebijakannya diskontinyu alias tidak berkesinambungan.

²⁵ Menurut Sumedi, pendekatan IDT menerobos kekakuan birokrasi selain merintis pemberdayaan masyarakat sekaligus menguatkan masyarakat sipil. Ini menjadi cikal bakal atau rintisan untuk menumbangkan kekuasaan absolut Orde Baru sampai ke desa. Orde Baru membuat penyeragaman, sentralistik dan dominasi aparat sampai ke desa, tetapi IDT adalah antithesis dari semua itu. Masyarakat bisa merencanakan kegiatan sendiri, beraneka ragam sesuai kebutuhan mereka dan berani berbeda pendapat dengan aparat desa terkait prioritas kegiatan. Masyarakat bahkan berani melaporkan kecurangan yang dilakukan aparat desa, kecamatan dan kabupaten dalam penyaluran dana IDT. Maka IDT menjadi gelegar budaya, mengguncang kemamapanan Orde Baru dan menerobos kebuntuan masyarakat.

Keberhasilan IDT bukan hanya dari soal pemanfaatan dana, tetapi terutama adalah keberanian mengubah cara berpikir masyarakat. Istilahnya *silent*

revolution. Yang juga merupakan revolusi tersembunyi atau *hidden revolution* dari IDT adalah penguatan peran perempuan. Keberhasilan IDT, PPK dan PNPM terletak pada intensitas peran perempuan dalam kegiatan dan pasar sebagai simpul aktivitas sosial ekonomi masyarakat. Kalau perubahan mindset tergantung pada lokasi atau wilayah. Maka dikenal pendekatan asimetris. Perubahan mindset di Jawa dan Bali lebih cepat dan massif dibandingkan di wilayah Maluku Papua, Nusa Tenggara karena tidak terjadi akumulasi modal fisik, keuangan, sosial dan pengetahuan.

²⁶ Sebagaimana dijelaskan oleh Rizang, Program Bantuan Pendampingan bertujuan memberikan bantuan kepada masyarakat miskin di perdesaan atau anggota Pokmas. Mereka membantu menghidupkan dan mengembangkan Pokmas sebagai wadah peningkatan kesejahteraan, Namun, dalam melaksanakan perannya, seorang pendamping harus menghargai kemandirian Pokmas. Dengan demikian, kebutuhan akan tenaga pendamping akan semakin berkurang kalau Pokmas benar-benar bisa mandiri. Bantuan modal antara tahun 1993-1994 dirasa belum mencukupi, kemudian dilengkapi dengan bantuan pendampingan.

Ada tiga kategori pendamping dalam IDT, yaitu pendamping lokal, pendamping teknis dan pendamping khusus. Pendamping lokal berasal dari anggota masyarakat desa setempat serta Kader Pembangunan Desa (KPD) yang pembinaannya dilakukan oleh Kantor Pembangunan Masyarakat Desa (PMD) di bawah Departemen Dalam Negeri. Pendamping teknis berasal dari petugas penyuluh lapangan dari instansi sektoral terkait seperti Petugas Penyuluh Lapangan (PPL) dari dinas Pertanian, Dinas Peternakan, BKKBN dan sebagainya. Pendamping khusus berasal dari sarjana yang ditugaskan khusus untuk mendampingi Pokmas secara purna waktu, atau Sarjana Pendamping Purna Waktu (SP2W). Mereka terdiri dari Keluarga Mahasiswa dan Alumni Penerima Beasiswa Supersemar (KMA PBS), Perguruan Tinggi dan Pemerintah Daerah, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan melalui Sarjana Penggerak Pembangunan Pedesaan (SP3) dan Departemen Tenaga Kerja melalui Tenaga

KerjaMandiri Profesional (TKMP), Departemen Sosial melalui Petugas Sosial Kecamatan (PSK). Pak Prabowo Subianto secara tidak langsung terklibat dalam pembangunan desa tertinggal melalui pengerahan SP2W dari KMA PBS. Jumlah SP2W dari unsur KMA PBS, menurut data Bappenas (1998), adalah 1.004 dari 54.017 jumlah seluruh pendamping tahun 1994/1995. Jumlah itu tetap sama pada tahun anggaran 1995/1996, sementara jumlah keseluruhan pendamping meningkat menjadi 70.633.

²⁷ Sumedi mengungkapkan, soal koordinasi Bappenas dan BKKBN saat itu berada pada periode sulit, karena Kepala BPPKB Haryono Suyono bersiteguh dengan Proyek Keluarga Sejahtera. Setelah beberapa kali dirapatkan dirumuskan 14 indikator kemiskinan yang menggunakan sebagian data Podes dan data BKKBN. Pada putaran berikutnya, 14 indikator itu digunakan untuk pendataan keluarga miskin yang digunakan sebagai dasar alokasi anggaran beras miskin (raskin), Kartu Indonesia Sehat dan Kartu Indonesia Pintar. Pendataan itu disebut Pemutakhiran Data Terpadu atau PBDT, yang semula dilakukan oleh BPS pada tahun 2005, kemudian dilakukan oleh Kemensos. PBDT digunakan untuk memperbaiki kualitas penetapan sasaran program-program perlindungan sosial.

Basis Data Terpadu membantu perencanaan program, memperbaiki penggunaan anggaran dan sumberdaya program perlindungan sosial. Dengan menggunakan data dari Basis Data Terpadu, jumlah dan sasaran penerima manfaat program dapat dianalisis sejak awal perencanaan program. Hal ini akan membantu mengurangi kesalahan dalam penbetapan sasaran program perlindungan sosial. Bantuan modal dan pendampingan dalam IDT ternyata masih belum mencukupi untuk mendongkrak kesejahteraan masyarakat miskin di kawasan perdesaan. Maka, sejalan dengan langkah Bappenas, Pemerintah Jepang melalui Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) menawarkan bantuan untuk pembangunan prasarana desa seperti jalan desa, jembatan, tambatan perahu dan lain-lain. Lalu muncul Pogram P3DT, Proyek Pembangunan Prasarana Desa Tertinggal. Pak Gunawan dan Bappenas yang mendesain proyek itu. Saya terlibat langsung. Bank Dunia waktu tidak mau membiayai pembangunan prasarana desa tertinggal.

²⁸ Menurut Sumedi, bantuan modal dan pendampingan dalam IDT ternyata masih belum mencukupi untuk mendongkrak kesejahteraan masyarakat miskin di kawasan perdesaan. Bank Dunia waktu tidak mau membiayai pembangunan prasarana desa tertinggal. Maka, sejalan dengan langkah Bappenas, Pemerintah Jepang melalui Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) menawarkan bantuan untuk pembangunan prasarana desa seperti jalan desa, jembatan, tambatan perahu dan lain-lain. Lalu muncul Program P3DT, Proyek Pembangunan Prasarana Desa Tertinggal. Prof Gunawan dan Bappenas yang mendesain proyek itu. Sumedi terlibat langsung.

²⁹ Menurut Sumedi, meski demikian, Prof. Gunawan menjadi penanggungjawab IDT, P3DT dan PPK. Proyek P3DT terfokus di Jawa. Setelah dua-tiga tahun P3DT dipandang berhasil, barulah Bank Dunia mau membiayai pembangunan prasarana desa tertinggal. OECF diminta fokus di luar Jawa, dan Bank Dunia di Jawa, karena pasti berhasil. Setelah melakukan kajian lapangan, ternyata bantuan dana bergulir melalui Proyek IDT dan Proyek Keluarga Sejahtera masih belum sinkron dengan pembangunan prasarana desa dan kurangnya peran aparat kecamatan dalam pelaksanaan pembangunan desa. Oleh sebab itu, kita desain Program Pembangunan Kecamatan atau PPK.

³⁰ PPK dimulai tahun 1998 kemudian berkembang menjadi program nasional. Dalam tempo tiga tahun menjangkau 984 kecamatan di 20 puluh provinsi atau sekitar 25% dari 4028 kecamatan di Indonesia. Dana yang digunakan dalam PPK adalah dana pinjaman yang berasal dari Bank Dunia (pinjaman lunak dari IBRD) sebesar US\$225 juta dan US\$1 juta untuk tahap persiapan.

³¹ Perencanaan pemerintah sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 9 tahun 1982 memberi ruang bagi partisipasi masyarakat. Usulan pembangunan dimulai dari forum musyawarah di tingkat desa lalu hasilnya dibawa ke Rakorbangda kabupaten, Rakorbangda provinsi dan bermuara pada Rakorbangnas di tingkat pusat.

³² UDKP: Unit Daerah Kerja Pembangunan, berupa forum yang terdiri dari perwakilan desa-desa dan kecamatan.

³³ Ungkapan simbolis. Jeneng (jawa) artinya Nama. Jenang (jawa) makanan yang terbuat dari ketan.

³⁴ Undang-Undang No.6 tahun 2014 tentang Desa.

³⁵ Pungky Sumadi adalah anak pertama dari tiga bersaudara dari Drs Sumadi, Dirjen Radio, Televisi dan Film Departemen Penerangan tahun 1970-an. Ibunya adalah Ani Sumadi, dikenal sebagai “Ratu Kuis” TVRI pada masa itu.

³⁶ Yando Zakaria adalah praktisi antropologi yang saat itu bekerja sebagai peneliti pada Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat (LPEM) Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (FEUI) yang saat itu dipimpin oleh Sri Mulyani Indrawati (Menteri Keuangan 2016-2019). Pungky dan Anik adalah teman sekelas. “Saya dikirim oleh LPEM UI, kemudian diwawancara oleh Mas Pungky dan timnya sebelum diterima sebagai anggota dari tim konsultan yang dipimpin orang Australia,” tutur Yando dalam wawancara yang dilakukan secara terpisah.

Menurut Yando, awalnya tim hanya diminta sekadar menyusun semacam project implementation manual yang sudah disetujui. “Desainnya adalah program pengentasan kemiskinan di perkotaan yang akan dilaksanakan oleh LKMD. Saya tidak setuju karena LKMD adalah bagian dari masalah dalam komunitas pada waktu itu,” sambung Yando.

³⁷ Yando memaparkan bahwa selama proses penyusunan konsep tersebut terjadi juga perdebatan di antara sesama konsultan yang datang dari berbagai latar belakang. Demikian pula perdebatan antara pandangan konsultan dengan kolega Pungky di Bappenas, dan antara konsultan dengan pihak Bank Dunia. “Di situlah peran Mas Pungky yang lebih berpihak pada pandangan konsultan. Karena seringnya terlibat dalam perdebatan keras, meski maksudnya adalah rapat, tim konsultan itu dijuluki Bank Dunia sebagai ‘the devil consultant.’”

Perdebatan yang seperti tanpa akhir itu, menurut Yando, project manager dari Bank Dunia khawatir tim itu tak bisa menyelesaikan tugas. “Nyatanya, ketika ide-ide yang tergolong radikal pada saat itu sudah bisa disepakati, dalam dua bulan terakhir kami mampu menyelesaikan tugas. Malah, di bawah koordinasi Mas Pungky, tim bekerja melebihi mandat, karena ikut mendesain skema lelang dan juga pelaksanaannya, meski kemudian dibatalkan karena satu dan lain hal. Konon banyak kontraktor yang biasa bekerjasama dengan Bappenas merasa ‘terganggu’, sehingga kemudian melobi Bappenas melalui jalur yang lebih tinggi dari Mas Pungky.

³⁸ Menteri Bappenas ketika itu, Pak Ginanjar Kartasasmita, mengundang ahli dari Bank Dunia untuk membantu mengkaji penanggulangan kemiskinan. Dari situ muncul prakarsa Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dengan pendekatan yang sama sekali berbeda dari program-program sebelumnya. Basisnya memakai pendekatan pemberdayaan masyarakat dengan tujuan untuk mendorong partisipasi aktif warga dan mengoptimalkan peran Kecamatan. Menurut Pungky, terdapat banyak kesamaan hasil kajian Bank Dunia dengan apa yang jadi temuan tim kajiannya. Antara lain, pendekatan pemberdayaan itu bisa berpotensi mencegah konflik sosial karena ada elemen dialog antara warga. Hasil ujicoba PPK di lapangan menunjukkan hasil yang bagus.

³⁹ Disertasi Pungky berjudul *Governance in a Democratic Transition: The Case of the Urban Poverty Project in Cirebon (2004)*.

⁴⁰ Nama pengusaha itu adalah Sam Filiacci.

⁴¹ Wilayah Kubu Raya merupakan penghasil beras terbesar kedua di Provinsi Kalimantan Barat setelah Kabupaten Sambas. Muda menghidupkan kembali Program Beras Lokal yang pernah digagasnya saat menjabat sebagai Bupati Kubu Raya tahun 2009 silam. “Kita akan memunculkan ikon daerah yang sifatnya pangan. Pangan menjadi isu ke depan, menjadi spirit, memperkuat ekonomi rumah tangga dan menjadi solusi untuk pengangguran. Dengan lebih 70 persen masyarakat yang hidup dari sektor pertanian, program beras lokal memberi harapan baru bagi petani.”

⁴² Kabupaten Kubu Raya terletak di Bagian Barat Provinsi Kalimantan Barat, merupakan pemekaran dari Kabupaten Mempawah, yang terbentuk melalui Undang-undang No 35 LN. 2007/No. 101 yang ditetapkan secara administratif pada tanggal 10 Agustus 2007. Luas wilayah Kabupaten Kubu Raya adalah 6.985,20 kilometer persegi, bagian lautan seluas 2.197 kilometer persegi dengan 39 pulau-pulau kecil. Kabupaten yang erat kaitannya dengan sejarah Kerajaan Kubu Raya itu memiliki sembilan (9) kecamatan dan 117 desa.

⁴³ Dikutip dari <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2018/10/DANA-DESA.pdf>

⁴⁴ Dikutip dari <http://kompak.or.id/id/partners/read/pemberdayaan-perempuan-kepala-keluarga-PEKKA>

⁴⁵ IPM diperkenalkan United Nations Development Program (UNDP) tahun 1990, dipublikasikan setiap tahun dalam laporan Human Development Report (HDR). IPM merupakan indikator penting untuk mengukur keberhasilan dalam upaya membangun kualitas hidup manusia, masyarakat atau penduduk. Bagi Indonesia, IPM merupakan data strategis karena selain untuk mengukur kinerja pemerintah, termasuk pemerintah daerah, IPM juga digunakan sebagai salah satu indikator Dana Alokasi Umum (DAU).

⁴⁶ Berdasarkan pemantauan status gizi tahun 2018, satu dari empat balita di Kabupaten Kubu Raya mengalami gagal tumbuh, tengkes atau *stunting* (25,6 persen), dan angka gizi kurang menunjukkan kurva tertinggi pada tahun 2018, yakni 547. Persoalan *stunting* atau tengkes bukan sekadar fisik seperti tinggi badan dan pertumbuhan yang terhambat. *Stunting* juga berkaitan dengan perkembangan otak yang tak maksimal, yang menyebabkan ampatnya kemampuan mental dan intelektual, sehingga prestasi anak di sekolah buruk. Bukti-bukti ilmiah menunjukkan, *stunting* memang berdampak terhadap perkembangan otak anak akibat kurang gizi kronis.

⁴⁷ Bersamaan dengan krisis ekonomi 2006, PBB secara aktif sedang mengkampanyekan perang terhadap kemiskinan ekstrim dengan meluncurkan Millennium Development Goals (MDGs, 2000) dimana dilakukan evaluasi tahunan capaian MDGs di setiap negara, termasuk Indonesia. Di dalam negeri terjadi gelombang kritik terkait angka kemiskinan sebagaimana tertuang dalam pidato Presiden SBY tanggal 16 Agustus 2006 yang dinilai tidak sesuai dengan kenyataan. Pemerintah mengeluarkan kebijakan seperti Strategi Nasional Peanggulangan Kemiskinan (SNPK), konsolidasi program pemberdayaan masyarakat. Bappenas membentuk ke deputian baru Bidang Kemiskinan, Ketenagakerjaan dan UKM.

⁴⁸ Basis Data Terpadu (BDT) yang jadi rujukan data rumah tangga miskin di Indonesia memang baru diluncurkan oleh pemerintah 8 tahun kemudian pada tahun 2014 yang dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) di bawah kantor Wakil Presiden Boediono.

⁴⁹ PNPM Generasi Sehat dan Cerdas, sebuah inisiatif untuk menysar peningkatan pelayanan kesehatan dan pendidikan bagi rumah tangga miskin menggunakan pendekatan dan mekanisme pemberdayaan masyarakat dilaksanakan di 8 propinsi, 290 kecamatan, dan 2.892 desa di Indonesia.

⁵⁰ Hasil evaluasi Bank Dunia (2012), capaian PNPM Generasi di NTT menunjukkan penurunan angka berat badan rendah sebesar 21 persen dibanding wilayah non-program, peningkatan angka partisipasi siswa SMP sebesar 29% dibanding lokasi kontrol dan partisipasi murid SD sebesar 4 persen dibanding lokasi kontrol.

⁵¹ Sistem Perencanaan, Penganggaran, Pemantauan, Evaluasi dan Analisa Kemiskinan Terpadu (SEPAKAT) diluncurkan pada bulan Mei 2018. SEPAKAT merupakan hasil pengembangan dari dua alat analisa yaitu Perencanaan Penganggaran dan Pemantauan Pro-Miskin (P3BM) dan Sistem Informasi Terpadu (SIMPADU) yang diintegrasikan dengan aplikasi Sub-national Poverty Assessment (SNAPA) yang dikembangkan oleh Bank Dunia. Sistem ini memanfaatkan data makro dan mikro yang berasal dari BPS, Kemensos, dan Pemerintah Daerah.

⁵² Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah, ada di propinsi dan kabupaten.

⁵³ Program KEPERANTARAAN dilaksanakan oleh Bappenas dan didukung lembaga KOMPAK, ada di 9 lokasi antara lain: kerajinan enceng gondok di Aceh Barat, Budidaya teh di Pekalongan, Produksi minyak Atsiri di Pemalang, Pengelolaan rumput laut dan kopi di Bantaeng, Budidaya kelapa dan Rempah Biofarmaka di Trenggalek. Contoh perusahaan sosial yang dinilai telah berhasil memberi dampak sosial berupa pemberdayaan ekonomi kelompok masyarakat miskin antara lain Du'anayam (NTT) yang bekerjasama dengan kelompok perempuan berbakat untuk memberdayakan dan meningkatkan kesehatan ekonomi dan Nusa Berdaya (Nusa Penida, Bali) dan Kendal Agro Atsiri (Kendal, Jawa Tengah).

⁵⁴ Untuk Tahun Anggaran PNPM Mandiri 2014, terdapat 4 program PNPM inti (Perdesaan, Perkotaan, Infrastruktur Perdesaan, Infrastruktur dan Ekonomi Wilayah) serta 5 program sektoral dan pendukung (Pariwisata, Kelautan, Perikanan, Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan, Generasi Sehat dan Cerdas, Perbatasan dan sebagainya).

⁵⁵ Lean Alfred Santos, "10 Lessons on democratic transition and its development impact", diunduh dari <https://www.devex.com/news/10-lessons-on-democratic-transitions-and-its-development-impact-88738>

⁵⁶ <https://tirto.id/upaya-partai-berebut-pengaruh-lewat-pendamping-dana-desa-cwCQ>

⁵⁷ Permendes No 2 Tahun 2015 mengenai Pedoman tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa, terdapat klausul (Pasal 21), yang menyatakan, Musyawarah desa hanya bisa dihadiri oleh mereka yang secara formal diundang oleh Ketua Badan Permusyawaratan Desa.

⁵⁸ Dikutip dari <https://www.tribunnews.com/nasional/2017/10/23/apdesi-tolak-mou-me-d>

⁵⁹ Wawancara Budiman Sujatmiko, Desember 2019.

⁶⁰ Irene Corrêa Cavalieri, Helena Neves Almeida, “Power, Empowerment and Social Participation- the Building of a Conceptual Model”, *European Journal of Social Science Education and Research*, Vol 5 No 1. April 2018.

⁶¹ Laurence Bherer, Pascale Dufour and Françoise Montambeault, “The Participatory Democracy Turn: an introduction”, *Journal of Civil Society*, Vol. 12, No.3, Department of Political Science, Université de Montréal, Montreal, Canada, diunduh dari <http://dx.doi.org/10.1080/17448689.2016.1216383>

⁶² James Heric , “Empowerment Practice and Social Change: The Place for New Social Movement”, A working draft prepared for The New Social Movement and Community Organizing Conference, University of Washington, Seattle, WA. November 1-3, 1995.



ISBN 978-602-52841-3-7



9 786025 284137