
PNPM

dan Pembaharuan Desa:

“Sejauh Manakah?”

Oleh: Emil E. Elip

Jakarta, September 2012

PNPM dan Pembaharuan Desa: “Sejauh Manakah?”¹

Oleh: Emil E. Elip²

*Desaku yang ku cinta, pujaan hatiku
Tempat ayah dan bunda, dan handai taulanku
Tak mudah ku lupakan, tak mudah tercerai
Selalu ku rindukan, desa ku yang permai.*

*Kemarin paman datang
Pamanku dari desa
Dibawakannya rambutan pisang
dan sayur mayur segala rupa
Bercita paman, tentang ternaknya
berkembang biak semua ...*

Lagu-lagu yang saya kenal tentang desa --saya kira sidang pembaca juga mengenalnya-- dan sering saya nyanyikan di depan kelas sewaktu masih duduk dibangku SD, terasa sangat romantis. Masih banyak lagu-lagu semacam itu yang menggambarkan “desa nan permai”, damai, indah, harmonis, orangnya ramah, ringan bergotong-royong, saling suka membantu, yang semuanya itu melukiskan kondisi kehidupan desa yang sejahtera. Dalam bahasa Jawanya: *ayem tentrem loh jinawi*.

Sampai dengan ketika saya duduk di bangku SMA, informasi dari bahan ajar tentang dengan desa masih saja terasa menawarkan nuansa romantis tidak berbeda jauh dengan ketika di SD. Romantisme tentang desa itu, dari berbagai segi tentang desa, berguguran semenjak saya belajar lebih jauh tentang desa dari sudut sosiologis dan antropologis di bangku kuliah. Keterlibatan saya dalam penelitian-penelitian lapangan tentang kehidupan masyarakat adat dan desa, baik dibidang ekonomi rumah tangga perdesaan, hak-hak lingkungan masyarakat, penguatan demokratisasi masyarakat, penguatan ekonomi (*livelihood*) desa, dll., membawa saya hampir pada titik “pesimis”: ada apa dengan desa!

Rupa-rupanya sejak saya di bangku SMP sampai masa perkuliahan, dimana waktu itu mulai berkiprah Orde Baru sampai lengsernya, kemudian memasuki pemerintahan Megawati, Habibie, Gus Dur, sampai naiknya Susilo Bambang Yudoyono, telah terjadi perubahan yang hiruk-pikuk terhadap desa baik dari ranah

¹ Tulisan ini merupakan upaya review-analitis dari penulis terhadap sumbangan PNPM atas isu yang menjadi keprihatinan banyak pihak mengenai desa, yaitu tentang “pembaharuan desa”. Sebagai review tulisan ini tidak beranjak dari sebuah penelitian lapangan, namun berbasiskan pada pembacaan terhadap literatur, laporan-laporan program, observasi dari berbagai *field-trip*, maupun makalah-makalah terpilih yang tersebar di internet. Review-analitis ini tidak mewakili keterlibatan penulis di institusi tempat penulis bekerja.

² Penulis adalah alumnus Antropologi UGM. Pendiri dan *Board of Advisory* di Lembaga Nawakamal (Yogyakarta), sebuah LSM yang bergerak di penguatan *livelihood* perdesaan, sejak 1994. Pernah bekerja di Program Pemberdayaan Masyarakat Adat (IRE, Yogyakarta: 2004-2006); *Capacity Building-Aceh Local Government Program* (GTZ, 2007-2010), Tenaga Ahli Monev di *National Management Consultant* (NMC)-P2DTK (2011), dan Tenaga Ahli Monev & Analisa Program di Sekretariat *Project Implementing Unit* (PIU) P2DTK-KPDT (Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal), 2012.

desa yang termarginalkan secara absolut, pemiskinan desa, pembaharuan-pembaharuan reformasi tata pemerintahan dan demokratisasi desa, bongkar pasang perundang-undangan tentang desa, sampai pada paket-paket program yang bagai “hujan di musim kering” bertubi-tubi masuk ke desa.

Dari pengamatan saya waktu ke waktu, tahun ke tahun, dari masa ke masa terhadap lingkungan sekitar saya, juga kunjungan lapangan ke berbagai tempat di Indonesia, pembacaan atas literatur, laporan penelitian, dan media massa, memanglah benar bahwa romantisme tentang desa kian tidak relevan. Pandangan romantik tentang desa “menyesatkan”, tidak saja sesat sebagai deseminasi pengetahuan terhadap generasi kini dan masa datang, tetapi juga menjadi materi yang absurd dalam membangun teori dan strategi implementasi untuk membawa desa menuju ke arah lebih baik dalam hal otonomi dan kesejahteraan masyarakatnya.

Perubahan Mendasar di Desa

Desa-desa di sekitar saya yang saya kenal, juga desa-desa lain diseputar wilayah Yogyakarta, serta saya kira banyak desa-desa lain di Indonesia, sudah sangat berbeda dengan desa-desa 20 sampai 30 tahun yang lalu. Ada banyak sekali (mungkin) aspek-aspek yang mempengaruhi terjadinya perubahan atas sosio-kultural di desa-desa tersebut, namun berikut ini ingin disampaikan beberapa aspek saja yang diperkirakan merupakan aspek paling mendasar yaitu reduksi kultural di desa, kooptasi terhadap tata pemerintahan desa, dan pemiskinan desa.

Reduksi kultural di desa

Orang rasa-rasanya malu jika disebut *wong ndeso* (Ind: orang desa, orang *udik*). Orang desa dikonotasikan dengan *kuper* (kurang pergaulan), *gaptek* (gagap teknologi), bodoh tidak tahu apa-apa. Namun sepertinya semacam itulah yang terjadi di desa dalam dekade 20 sampai 30 tahun terakhir. Tidak meratanya pembangunan yang condong menitikberatkan pembangunan dipertanian serta arus modernisasi yang deras masuk desa, mengakibatkan banyak sendi-sendi bangunan sosio-kultural di desa terkikis. Reduksi kultural ini bukan perkara sepele, sebab menyakut bangunan-bangunan relasi sosial antar individu maupun antar kelompok, juga termasuk kepercayaan masyarakat desa sendiri atas energi sosial yang dimiliki untuk membangun kehidupan.

Melunturnya *gotong-royong* sering ditunjuk sebagai salah satu bangunan kultural di desa yang sudah sangat jauh berubah, dan modernitas dalam segala sudutnya dinilai sebagai salah satu penyebab paling tajam melunturnya *gotong-royong* tersebut. *Gotong-royong* mohon jangan dipahami hanya sebagai semangat bekerja sama tanpa pretensi imbalan apapun. Di dalam salah satu modal sosial (*social capital*) yang disebut *gotong-royong* ini terkandung tata-nilai *trust* (saling percaya), *reciprocity* (saling membantu/memberi), dan *unity* (kebersamaan dalam perbedaan). Nilai-nilai *trust*, *reciprocity*, dan *unity* jika didudukan di dalam konteks pembangunan, adalah nilai-nilai dasar untuk Bergeraknya sebuah pembangunan dari, oleh, dan untuk masyarakat.

Desa kini semakin "terbuka". Keterbukaan itu tidak berarti hanya dalam pengertian geografis dimana desa sudah bisa di jangkau oleh sarana-sarana transportasi umum, tetapi pengertian "terbuka" itu termasuk pula bahwa keinginan dan imajinasi kehidupan masyarakat desa sudah jauh berubah dan mirip sekali dengan kehidupan budaya perkotaan. Yang paling gampang kita lihat misalnya dalam hal belanja konsumsi dimana semua bentuk dan jenis belanja konsumsi orang desa sudah serupa dengan orang kota seperti pakaian, barang elektronika, asesoris, bahkan pola makan, dll. Dengan kata lain ingin disampaikan bahwa beban pemenuhan ekonomi kehidupan masyarakat desa sudah menyerupai orang kota. Orang desa sendiri sudah malu jika tidak mampu "menyerupai" orang kota.

Memudarnya nilai-nilai kultural di dalam gotong-royong yang kemudian ditimpali dengan kecenderungan perubahan pola kehidupan masyarakat desa ke arah pola kehidupan kota, menyebabkan apa yang sering kita dengar bahwa masyarakat desa sekarang lebih "individualis". Mengapa bisa begitu? Karena model pemenuhan beban pola konsumsi perkotaan tidak bisa dipenuhi secara komunal (bersama-sama) dan tidak bisa pula dipenuhi melalui "pola musiman". Konsepsi individualis ini harus kita kaitkan pula dengan hubungan negasinya terhadap nilai-nilai *trust*, *reciprocity*, dan *unity*. Artinya bahwa di kehidupan masyarakat kita di desa, *trust* relatif sudah menjadi barang langka, *reciprocity* telah menjadi sebuah relasi yang sangat sulit dicari realisasinya, dan *unity* tengah memudar. Culture individualism (budaya individual) telah melanda desa.

Kooptasi tata pemerintahan desa

Desa --dalam pengertian pemerintahan desa-- sudah menjadi keprihatinan yang panjang oleh berbagai pihak. Keprihatinan itu ringkasnya ingin mengatakan tiga hal mendasar, bahwa: (1) Desa sudah tidak lagi memiliki otonomi untuk mengurus dirinya sendiri baik dari sudut mengelola pemerintahannya, mengelola anggaran, serta mengatur pengelolaan pembangunan; (2) Desa tidak ubahnya hanyalah "perpanjangan tangan" negara sebagai jalur birokrasi pemerintah Pusat. Desa bukan lagi sebuah "negara kecil" yang merdeka atas dirinya sendiri meski masih di dalam koridor NKRI; (3) Desa tidak --atau katakanlah sudah sangat sedikit-- mempunyai kewenangan mengatur sumberdaya alam kewilayahannya (*local resources community based management*): hutan, tanah, potensi tambang dan jenis galian lain, dll. yang kini diatur oleh struktur di atas desa (supra desa).

Situasi-situasi yang menyudutkan desa tersebut nampaknya bukan terjadi begtu saja, namun memang disengaja oleh desain besar pengelola tata negara pada rezim yang sedang berjalan atau oleh desain politik yang dianut dalam model demokrasi politik di Indonesia. Pada zaman Orde Baru bisa kita ketahui dengan gamblang, bahwa desa hanyalah "sapi perah" pemerintah Pusat dalam segala macam urusan kenegaraan dan pembangunan. Orde Baru memang sangat sentralistik. Dari sudut demokrasi politik, maka politik multi-partai yang berkembang di Indonesia serta demokrasi-representasi melalui ajang Pemilu, menyebabkan desa menjadi "arena" menjual janji-janji politik, janji pembangunan, bahkan jual-beli suara.

Desain kooptasi negara atas desa tersebut rupanya diperkuat pula oleh produk-produk perundangan yang diproduksi oleh rezim pemerintah yang sedang berkuasa. Analisis historis tentang otonomi desa tersebut ternyata menunjukkan bahwa dari segi perundangan yang ada, desa ditempatkan secara formal konstitusional menjadi semakin tidak otonom. Pada zaman Belanda pernah keluar perundangan tentang desa yang bernama *Inlandshe Gemeente Ordonantie* yang berlaku untuk Jawa dan Madura serta *Inlandshe Gemeente Ordonantie voor Buitengewesten* yang berlaku untuk daerah-daerah di luar Jawa dan Madura. Pada prinsipnya perundangan produk Belanda ini masih “menghormati” desa secara sosiologis sebagai bentuk “kesatuan hukum” masyarakat (*volkgemeenschappen*). Implikasinya adalah bahwa perbedaan adat istiadat, kebiasaan kultural, bahkan model tatapemerintahan antara desa yang satu dengan desa yang lain, masih diakui. Meskipun pada Tahun 1965 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Tentang Desa No. 19 Tahun 1965, prinsipnya perundangan tersebut masih mengakui eksistensi desa secara kultural maupun hukum serta tidak jauh berbeda dengan perundangan pada zaman Belanda³.

Tahun 1979 dibawah era rezim Orde Baru, muncul undang-undang tentang desa yaitu UU No. 5 Tahun 1979. Pada prinsipnya perundangan tersebut merombak substansi UU No. 19 Tahun 1965 dalam hal bentuk dan corak pemerintahan desa yang diseragamkan secara nasional. Corak pemerintahan yang dimaksud adalah termasuk pengaturan administrasi dipisahkan dengan administrasi adat, kepala desa kemudian diletakkan di bawah Camat sebagai kepala pemerintahan kewilayahan, dll. Desa --baik sebagai komunitas maupun *self governing community*-- mulai tegerus otonominya baik secara kultural, sosiologis, maupun tata pemerintahan. Itulah perangkap sistemik, yang hendak dihembuskan oleh Orde Baru untuk memperkuat “cengkeramannya”.

Kira-kira 10 tahun kemudian setelah desa-desa di Indonesia hampir habis “tersobek-sobek” sebagai kesatuan masyarakat hukum, gelombang reformasi hadir begitu kuat⁴. Tepatnya Tahun 1999 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 22 tentang Tata Pemerintahan Daerah. Pada prinsipnya perundangan ini hendak mereposisi kembali “relasi” antara pemerintahan daerah dengan pemerintahan Pusat. Banyak Bupati dan Kepala Desa “sumpek” atas sistem pemerintahan sentralistik yang diterapkan Orde Baru. Melalui perundangan tersebut hak desa sebagai kesatuan masyarakat hukum serta kewenangan mengatur wilayah serta masyarakat diakui kembali.

Kembali lagi pengaturan mengenai desa mengalami perubahan dengan keluarga Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

³ Lihat makalah “Tata Hubungan Desa dan Supra Desa”, Sekretaris Direktorat Jenderal Otonomi Daerah dalam Sarasehan Nasional Dalam Rangka Mendapatkan Masukan Mengenai Desa di Masa Depan: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Hotel Bumi Karsa Bidakara, 4 Juli 2006.

⁴ Gelombang reformasi yang begitu kuat ini adalah sebagai bentuk ketidakpuasan terhadap model pemerintahan dan pembangunan yang diterapkan Orde Baru. Tidak ada “ruang” partisipasi sama sekali di dalam model Pembangunan oleh Orde Baru. Desa dan masyarakat desa mengalami “pemiskinan”. Berbasis pada itu program-program seperti IDT dan PPK (Program Pengembangan Kecamatan) mulai diluncurkan. PPK ini yang dalam perkembangannya kira-kira tahun 200-an disebut PNPM Perdesaan. Jadi sejarah awal PNPM bisa dikatakan dimulai dengan model “proyek bagi-bagi”. Sangat sedikit metode partisipasi terakomodir dalam PNPM awal.

yang diikuti dengan PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa. Sepertinya desa mengalami “ujian” lagi. Ujiannya adalah desa mengalami reduksi makna kembali. Perundangan tersebut masih mengakomodir kewenangan desa seperti diakui di dalam perundangan sebelumnya, namun dalam hal pemerintahan desa mengalami perubahan. Ditegaskan bahwa pemerintahan desa terdiri atas Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan desa “wajib” melaporkan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah di atasnya.

Dengan demikian berdasarkan paparan di atas, bisa kita ambil kesimpulan bahwa sejak awal era 80-an, atau katakanlah hampir 20 tahun belakangan ini, desa, baik dalam hal model tata pemerintahan, kapasitas aparaturnya, perannya sebagai inisiator pembangunan masyarakat, mengalami stagnasi yang luar biasa. Dalam aspek kultural desa mengalami degradasi, dan dalam bidang kesejahteraan masyarakat, masyarakat desa mengalami kemajuan yang sangat lambat. Sementara itu sesungguhnya pemerintah “membaca” sangat penting untuk segera membangun kesejahteraan masyarakat, agar potensi-potensi konflik sosial dan kecemburuan yang mulai membara disana-sini tidak semakin membesar. Dalam latar belakang konteks situasi desa yang semacam itu program-program pemberdayaan pemerintah digenjot dan digelontorkan. Pertanyaan yang menarik, adakah program-program itu mendukung desa sebagai tata pemerintahan bisa “semakin dewasa”? Ataupun program-program itu bagaikan jalan tol bebas hambatan yang tidak menyinggung soal kapasitas desa sebagai “tata pemerintahan” terkecil atau negara kecil yang perlu kita hormati eksistensinya.

Pemiskinan di Desa

Apa yang terjadi di desa (masyarakat desa) bukan saja kondisi miskin tetapi cenderung sudah menjadi proses “pemiskinan”. Proses pemiskinan merupakan sebuah kondisi yang hampir-hampir tidak ada lagi peluang dari bermacam sudut untuk menyelesaikan atau mengurangi kondisi kemiskinan yang terjadi, baik dari masyarakatnya maupun inovasi yang bisa dilakukan pemerintah desa. Proses pemiskinan tersebut bisa digambarkan sebagai berikut.

Pertama, akses dan kapasitas masyarakat desa rata-rata rendah dalam inovasi teknologi, akses terhadap modal, kemampuan manajemen usaha, dll. *Kedua*, rendahnya akses dan kapasitas tersebut disebabkan oleh karena tidak tersedia modal (uang) yang disebabkan oleh penghasilan ekonominya sangat kecil. Bagaimana mungkin untuk mengembangkan kapasitas dalam kondisi untuk memenuhi kebutuhan hidup dasar saja masih jauh dari yang diharapkan. Rendahnya penghasilan membuat masyarakat desa lebih mengutamakan “*safety-first*” (makan) dari pada mengeluarkan investasi untuk pendidikan yang tinggi dan (mungkin) juga kesehatan. *Ketiga*, agar mampu bertahan hidup dan menutup kebutuhan biaya hidup yang kian meningkat terpaksa menjual *resource* produksi seperti tanah yang dimiliki, atau merambah hutan di sekitar mereka, dll.

Proses terjadinya kemiskinan dan pemiskinan di desa ini terjadi dimulai sudah lama sejak jaman Belanda yang semakin parah di era Orde Baru, yang

ditandai dengan terjadinya involusi pertanian seperti ditemukan oleh Clifford Geertz (Geertz, 1963). Involusi pertanian terjadi karena adanya gerakan modal, tenaga kerja, dan input pertanian yang masuk ke desa. Kondisi tersebut semakin ditekan dengan “revolusi hijau” yang diterapkan dalam kebijakan pertanian di Indonesia. Revolusi hijau adalah gerakan bidang pertanian untuk menggenjot swa-sembada pangan khususnya beras, dengan menerapkan modernisasi pertanian melalui pengenalan jenis padi unggul dan pupuk kimia agar produksi beras dalam luasan sawah tertentu dapat meningkat tajam. Dalam satu dekade pertama revolusi tersebut mampu menggenjot produksi padi meningkat tajam. Namun keuntungan yang diperoleh petani sesungguhnya tidak signifikan dengan produksi yang dihasilkan, karena mereka harus mengembalikan biaya-biaya saprodi pertanian tersebut. Pada dekade berikutnya, ketika tanah sama sekali menjadi “involutif” terhadap pupuk kimia, dan biaya pertanian semakin naik karena tanah kian lama kian meminta pupuk kimia yang lebih banyak untuk produksi, maka sama sekali petani “tercekik” tidak ada untung sama sekali. Sementara sistem penjualan didominasi dan dimainkan oleh para tengkulak dan pemodal besar. Sejak saat itu ekonomi pertanian pedesaan berhenti, terjadi involusi⁵. Revolusi hijau tidak hanya berlaku pada sistem pertanian sawah saja, tetapi juga pada sistem pertanian *tegalan* untuk palawija.

Jika kondisi suatu masyarakat mengalami kemiskinan maupun pemiskinan absolut, atau pada situasi yang sangat kritis, maka orang cenderung kembali mencoba bersandar pada kekuatan relasi-relasi kultural, misalnya saja: saling memberi bahan makanan, mengandalkan lumbung pangan, bergotong royong dalam hal apapun, dll. Tetapi di dalam kondisi masyarakat desa seperti digambarkan di atas, sendi-sendi kultural apa lagi yang bisa menjamin keberlanjutan kehidupan mereka.

Pertanyaan menarik berikutnya adalah dimana peran pemerintah desa sebagai pengayom masyarakat, sebagai *local self governing community*? Seiring dengan berjalannya revolusi hijau dan modernisasi pertanian itu, struktur pemerintah desa juga sudah terkooptasi oleh rezim Orde Baru dalam pengkebirian otominya. Desa telah menjadi semata-mata instrumen negara, sekedar menjalankan program yang sudah di-*plot* dari Pusat, bahkan desa yang sukses dan loyal akan mendapatkan promosi dan penghargaan memperoleh proyek-proyek berikutnya.

Isu Besar Pembaruan Desa

Sudah lama desa, khususnya otonomi model tata pemerintahan dan kewenagannya, disoroti oleh para akademisi, LSM, dan para pelaku pembangunan di tingkat pemerintah, mengalamai degradasi kemandirian yang semakin lemah. Banyak kajian dan agenda-agenda diskusi telah dikembangkan dalam upaya memperkuat kembali supremasi desa. Setidaknya ada tiga agenda besar upaya

⁵ Pada era involutif ini tidak sedikit petani yang lari mencari penghasilan di luar bidang pertanian sebagai pemilik tanah karena tanah-tanah mereka dijual. Mereka kemudian bekerja srabutan di desa sebagai buruh tani, buruh bangunan, dll (*off-farm employment*), atau lari ke kota bekerja di sektor-sektor informal. Sejak saat itu maka arus migrasi orang desa ke kota-kota besar mulain melonjak tajam.

pembaruan desa tersebut, yaitu dalam hal tata kelola pemerintahan desa, desentralisasi pembangunan desa, dan penguatan pembangunan ekonomi masyarakat desa. Secara ringkas ketiga agenda besar tersebut akan dijelaskan seperti berikut.

Penguatan tatakelola pemerintahan desa

Ranah penguatan tata-kelola pemerintahan desa menyangkut tiga hal, yaitu (1) Penguatan BPD sebagai representasi masyarakat desa; (2) Penguatan terhadap kapasitas pemerintah desa menjalankan peran dan fungsinya; dan (3) Penguatan partisipasi masyarakat desa sebagai bagian dari sebuah pemerintahan desa. Ranah penguatan masing-masing bidang tersebut mensyaratkan pula penguatan bentuk “relasi-relasi” yang terbangun antara ketiga pihak tersebut.

Relasi-relasi tersebut sangat beragam kasusnya di desa-desa di Indonesia. Ada sebagian desa dimana Pemerintah Desa-nya sangat menonjol dan dominan bagaikan “panglima perang” dalam mengatur sistem pemerintahan desanya. Dalam kasus ini kepemimpinan (*leadership*) yang dibangun oleh kepala desa adalah otoriter, tidak ada partisipasi masyarakat, bahkan suara BPD dibungkam sedemikian rupa. Ada pula disebagian desa justru BPD-nya sangat mendominasi mekanisme pemerintahan desa, bahkan kepala desa merasa “takut” dengan BPD. BPD sangat arogan dan menekan kepala desa atas nama “suara rakyat”. Dalam kasus ini rakyat sedikit-sedikit menekan kepala desa dan melapor kepada BPD, kemudian BPD menekan kepala desa, dst.

Kuajiban pemerintah desa adalah menjalankan mekanisme pemerintah secara terlegitimasi melalui prinsip akuntabilitas dan transparan. Akuntabilitas merujuk pada penguatan institusi pemerintah yang terbuka, informasinya bisa diakses oleh masyarakat, dan mempertanggungjawabkan segala sesuatunya dihadapan masyarakat atas tugas dan kewenangan yang sudah diberikan. Transparan, mirip dengan akuntabilitas dimana informasi tentang desa bisa diketahui oleh umum. Tidak ada hal yang ditutup-tutupi misalnya saja soal anggaran pembangunan desa, sehingga tidak memunculkan dugaan-dugaan penyimpangan dana, menjual tanah kas desa, dll.

Sebagai perwakilan dari rakyat, BPD memang memiliki kewenangan mengontrol terhadap mekanisme pelaksanaan pemerintah desa. Pada prinsipnya perannya adalah pada fungsi *check and balances*. Meski telah diberi mandat dan kewenangan oleh rakyat sebagai “pengawas” jalannya pemerintahan, BPD tidak bisa bekerja sewenang-wenang terhadap pemerintah desa. Begitu pula rakyat sebagai pemegang “mandat” tertinggi dalam bangunan tata pemerintahan desa, tidak bisa pula sewenang-wenang seenaknya sendiri mengintervensi BPD maupun kepala desa (pemerintah desa). Kekecewaan tidak bisa dilampiaskan dengan “main hakim sendiri” di dalam demokrasi.

Membangun relasi antara BPD, pemerintah desa, dan rakyat (masyarakat) secara berimbang, berprinsip *check and balance*, berdasarkan tata aturan yang

disepakati baik dalam proses berwarganegara (*civilization*), bernegara, maupun pembangunan, itulah proses demokratisasi. Pembangunan untuk masyarakat di bidang apapun, akan sangat sulit mencapai hasil yang bagi keberdayaan masyarakat, jika perangkat pemerintahan tidak bekerja baik dalam konteks demokrasi. Sementara itu bekerjanya tata-pemerintahan tidak akan maksimal bagi kepentingan masyarakat, jika kesejahteraan masyarakat tidak terberdayakan atau terbangun.

Desentralisasi pembangunan desa

Makna desentralisasi pada prinsipnya adalah upaya membangun otonomi melalui proses pemberian hak dan kewenangan. Desentralisasi desa berarti upaya membangun otonomi desa dengan memberikan hak dan kewenangan kepada desa dalam mengelola pemerintahan desa yang selama ini terjadi secara sentralistik “dari atas”, serta memberikan hak dan kewenangan kepada desa dalam mengelola segala *resources* untuk membangun kesejahteraan masyarakatnya (desentralisasi pembangunan).

Desentralisasi pembangunan desa dengan kata lain, dalam konteks saat ini, ingin mengurangi atau melepas sebanyak mungkin kooptasi negara atas pemerintahan desa. Hendak memberikan kesempatan kepada desa (pemerintahan dan masyarakatnya) mengelola dan mengatur pembangunan bagi masyarakatnya yang selama ini terlalu *top-down* dari supra desa. Jadi desentralisasi pembangunan desa erat kaitannya dengan otonomi desa, penguatan demokratisasi di desa, menuju tata kelola pemerintahan desa (*good-governance*) yang lebih baik, serta penguatan pembangunan partisipatif. Harus diingat bahwa desentralisasi desa dengan seperangkat prasyarat yang mesti menyertainya, tidak berarti “melepaskan” desa dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Sejarah tata kelola sistem pemerintahan yang hirarkis-sentralistik selama ini, juga sejarah mekanisme pembangunan yang *top-down*, telah terbukti menghasilkan “pemiskinan” di desa dalam makna yang dalam dan luas. *Pertama*, desa hanya menjadi “sapi perahan” kekuatan-kekuatan birokratik supra desa serta menjadi arena politisasi para petualang politik. Pemerintahan desa terus menerus terdegradasi menjadi lemah, tidak mempunyai *bargaining-position*, lemah dalam kreativitas dan kapasitas untuk menghasilkan ide-ide kreatif membangun masyarakatnya. *Kedua*, desa dalam konteks bertatanegara dan berwarganegara, akibat hirarkis-sentralistik-*top down* itu, terpecah menjadi dua dimana pemerintah desa condong harus loyal ke supra desa, sementara masyarakat terus menerus kecewa atas hasil pembangunan yang ada. Pemerintah desa dan hirarki di atasnya semakin korup tidak terkendali lantaran tidak berjalannya kontrol dan *check and balance* dari rakyat. Sementara rakyat terus menerus didera kemiskinan dalam konteksnya yang luas dan semakin tajam. *Ketiga*, masih dari akibat hirarkis-sentralistik-*top down* tersebut, masyarakat tingkat bawah menjadi “satu rupa” alias seragam. Desa dan sistem pemerintahannya seragam. Model pembangunan di akar rumput seragam, padahal mempunyai karakteristik alam, *resources*, kapasitas yang berbeda. Dibalik semua yang secara verbal tampak seragam itu, masyarakat masih

memegang segenggam nilai-nilai kultural dan *local wisdom* yang boleh jadi diyakini mempersatukan dan (mungkin) menguatkan sendi kehidupan mereka.

Semua kontradiksi-kontradiksi di atas diam-diam menumbuhkan potensi konflik yang amat sulit diduga, dan sangat mudah dimanfaatkan oleh kekuatan politik aliran, kelompok fundamentalis, serta golongan kapitalis untuk “dibakar” bagai ilalang dimusim kering.

Penguatan ekonomi masyarakat (desa)

Ketertinggalan dan “pemiskinan” masyarakat desa seperti sudah digambarkan sebelumnya, mengundang banyak pihak untuk berkiprah membangun desa di segala bidang dan dengan berbagai cara (pendekatan). Strategi *Pertama*, yakni *charity base* (bantuan), atau hibah cuma-cuma dengan memberikan makanan, rumah, sekolah gratis, kesehatan gratis, dan lain-lain. Strategi ini dianggap tidak mendidik dan hanya membuat orang desa menunggu dan tergantung⁶.

Strategi *Kedua*, *community base development* (pembangunan berbasis pengembangan masyarakat): “membantu dengan tidak langsung memberi ikan, tetapi memberi kail-nya dan kapasitas untuk memancing”. Banyak sekali program tersebut yang sudah dilakukan LSM maupun pemerintah melalui berbagai kegiatan dengan judul pemberdayaan masyarakat. Namun banyak kritik terhadap kekurangan --bukan kelemahan-- program berbasis *community development* ini. Kritik tersebut berawal dari alasan bahwa sangat penting untuk memampukan pemerintah dalam membuat kebijakan yang akomodatif terhadap kebutuhan masyarakat, sekaligus memampukannya dalam kapasitas pengelolaan program yang partisipatif, transparan dan akuntabel. Sebab jika bisa demikian, maka apa yang sudah dilakukan melalui program-program *community development* (CD) akan dapat sustainable dan memberikan nilai yang berlipat ganda.

Strategi *Ketiga*, *reformism strategy* atau strategi yang reformis. Strategi ini biasanya dilancarkan untuk mereformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan dengan program-program seperti: (1) Anggaran pembangunan partisipatif; (2) Tata kelola pemerintahan (termasuk pemerintahan desa); (2) Transparansi anggaran dan pembangunan; (3) Penyusunan Perda dan Perdes yang pro-rakyat; dll. Asumsinya adalah bahwa hanya di dalam tata kelola pemerintahan yang baik lah maka semua investasi untuk pembangunan --yang sudah dilakukan oleh berbagai pihak termasuk pemerintah sendiri-- itu dapat berhasil dengan baik. Dalam birokrasi dan tata pemerintahan yang korup maka investasi terhadap pembangunan hanya sedikit sekali memberikan nilai tambah perbaikan kesejahteraan masyarakat. Partisipasi menjadi kata kunci baik dalam strategi *CD* maupun *reformism*. Namun “partisipasi” di antara kedua strategi tersebut memiliki makna dan kedalaman yang berbeda.

⁶ Bantuan, hibah cuma-cuma, atau bantuan langsung hanya cocok untuk kondisi masyarakat dalam bencana, bekas konflik dan kerusuhan, pasca perang, para pengungsi, atau kepada masyarakat dalam kondisi situasi sosial yang sangat kritis.

Strategi *Keempat*, yaitu *transformation*. Strategi generasi keempat ini tidak puas hanya sekedar memberdayakan kesejahteraan dan atau merubah tata aturan dan perundangn yang adil dan tidak korup. Strategi pembangunan tranformasi ingin membawa kondisi masyarakat ini menjadi lebih baik dengan memperbaiki dan merubah segala perundangan, peraturan, dan kebijakan yang tidak adil menjadi *pro-justice* dan *pro-poor*. Tetapi tidak hanya sampai di situ, strategi ini juga menganjurkan perubahan/perombakan sistem-institusi agar bisa menjalankan kebijakan yang *pro-justice* dan *pro-poor*. Strategi ini bekerja melalui penguatan institusi baik kelompok masyarakat, organisasi buruh dan profesi, institusi pemerintah dan pendidikan, dll. untuk merubah mereka menjadi lebih kritis dan progresif atas kondisi *in-justice* (ketidakadilan baik dibidang ekonomi, pendidikan, kesehatan, hukum, pelayanan publik, dll) di segala bidang serta institusi yang otoriter dan korup. Seberapapun besar program kesejahteraan di gelontorkan kepada masyarakat jika formasi dan bangunan strutur perundangan dan institusinya tetap *in-justice* dan korup, maka hasil pembangunan itu semu dan mudah berantakan kembali.

Skema Kuadran Gagasan Pembaharuan Desa⁷

	Politik Pemerintahan	Ekonomi Pembangunan
Desentralisasi	Desentralisasi pemerintahan desa: <ul style="list-style-type: none"> ▪ kemandirian mengelola pemerintahan desa (<i>self governing community</i>) ▪ kemandirian mengelola <i>community based resource management</i> ▪ kebijakan regional dan nasional harus mengakomodasi aspirasi dan kebutuhan (<i>needs</i>) desa, berpihak pada desa, serta menjamin (kepastian) bagi upaya penanganan keterbatasan yang dihadapi desa ▪ hubungan desa dengan supra desa bersifat non-hirarkis ▪ memberikan ruang kewenangan kepada desa 	Desentralisasi ekonomi pembangunan desa: <ul style="list-style-type: none"> ▪ desentralisasi fiskal sampai ke desa. Dana Alokasi Umum dan Dana Perimbangan juga dibagikan sampai ke desa, termasuk sebagian pajak. ▪ kemandirian perencanaan pembangunan sampai tingkat desa, dan pemeritah supra desa memfasilitasi kapasitas perencanaan, pengelolaan, serta memberikan block-grant.
Demokratisasi	Demokratisasi politik pemerintahan desa: <ul style="list-style-type: none"> ▪ memperkuat relasi pemerintah desa, BPD, dan rakyat dengan mengatur peran dan kewenangan masing-masing ▪ mengembangkan Perdes yang akomodatif pada kebutuhan masyarakat ▪ membangun kepemimpinan transformatif, bukan kepemimpinan tradisional (<i>priyayi</i>) ▪ membangun kinerja pemerintahan desa yang responsif, akuntabel, transparan, punya nilai <i>check and balance</i> ▪ membangun partisipasi masyarakat 	Demokratisasi ekonomi dan pembangunan: <ul style="list-style-type: none"> ▪ membangun Pembangunan Desa Berbasis Komunitas ▪ membangun keterwakilan yang terbuka atas pengembangan ekonomi dan pembangunan desa ▪ membangun partisipasi masyarakat (<i>voice, access, controle</i>) atas jalannya pembangunan di desa

⁷ Disarikan dari “Ekonomi Politik Pembaruan Desa”, oleh Sutoro Eko, makalah (belum diterbitkan) dalam Pertemuan Forum VII, “Refleksi Arah dan Gerakan Partisipasi dan Pembaharuan Masyarakat Desa di Indonesia”, yang digelar Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (FPPM), Ngawi, Jawa Timur, 15-18 Juni 2003.

	Politik Pemerintahan	Ekonomi Pembangunan
	(<i>voice, access, controle</i>) atas jalannya pemerintahan desa	

Mengkritisi Agenda Dasar PNPM

Pertama-tama yang perlu kita hargai adalah bahwa pemerintah, dari waktu ke waktu, mulai menyadari pada tingkatnya yang paling awal untuk memperbaiki strategi dan mekanisme pembangunan masyarakat yang sudah hampir pada pucuk stagnasi dan pemiskinan. Kira-kira dimulai Tahun 2000-an dikembangkan PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat) Mandiri, yang merupakan kelanjutan sekaligus perbaikan dari proyek-proyek besar sebelumnya pada era Orde Baru seperti IDT (Infrastruktur Desa Tertinggal), PPK (Program Pengembangan Kecamatan), dll.

Pada era Orde Baru bisa diduga bahwa proyek-proyek pengembangan masyarakat ini dilakukan sangat *top-down* dan sesungguhnya merupakan “hadiah” bagi wilayah-wilayah yang perolahan Golkar dalam Pemilu cukup tinggi, selain juga memang ada maksud untuk memperbaiki kondisi kesejahteraan masyarakat. Jauh setelah Orde Baru, pada periode berhembusnya era reformasi, proyek-proyek pembangunan masyarakat tersebut tetap berlanjut dengan penamaan yang lain misalnya PNPM yang sangat semarak di era SBY. PNPM tentu saja mengklaim menggunakan idiom-idiom pembangunan yang lebih ideal dan bernunsa pembaruan (reformis) seperti lebih partisipatif, menggunakan strategi *bottom-up*, memperkuat kapasitas masyarakat/kelompok-kelompok masyarakat, memakai prinsip desentralisasi fiskal anggaran pembangunan, akuntabel dan transparan.

Sub bab berikut ini ingin meninjau seperti apa pendekatan yang dipakai PNPM, sejauh mana pendekatan dan strateginya memberikan garansi pada pemberdayaan masyarakat jangka panjang, serta, sesuai dengan maksud tulisan ini yaitu dalam rangka pembaruan desa, maka ingin dikritisi pula seberapa besar PNPM memberi ruang peningkatan ranah desentralisasi dan otonomi desa.

Desain Besar PNPM

PNPM⁸ Mandiri merupakan pengembangan lebih lanjut dari Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang telah dilaksanakan sejak tahun 1998. Program ini pada prinsipnya adalah program nasional penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. Strategi “pemberdayaan” masyarakat yang dimaksud adalah untuk menciptakan dan meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam

⁸ Disarikan dari “Laporan Tahunan PNPM Mandiri Perdesaan 2009”: Ditjen PMD-Kepmendagri, Jakarta, 2009. PNPM Mandiri diperkuat dengan beberapa program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh berbagai kementerian/sektor dan pemerintah daerah, antara lain seperti PNPM Generasi, Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP), program Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK) untuk pengembangan daerah tertinggal, daerah pasca bencana maupun daerah konflik. Mulai tahun 2008, PNPM Mandiri diperluas dengan Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW) untuk mengintegrasikan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi dengan daerah sekitarnya.

memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian dan kesejahteraannya.

Tujuan yang ingin dicapai melalui PNPM Mandiri adalah: *Pertama*, meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri. *Kedua*, meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, termasuk masyarakat miskin, kelompok perempuan, komunitas adat terpencil dan kelompok masyarakat lainnya yang rentan dan sering terpinggirkan dalam proses pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan; *Ketiga*, untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan masyarakat yang mengakar, representatif dan akuntabel. *Keempat*, meningkatkan kapasitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, terutama masyarakat miskin, melalui kebijakan, program dan penganggaran yang berpihak pada masyarakat miskin (*pro-poor*). *Kelima*, meningkatkan sinergi masyarakat, pemerintah daerah, swasta, asosiasi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat dan kelompok peduli lainnya untuk mengefektifkan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan. *Keenam*, adalah untuk meningkatkan keberadaan dan kemandirian masyarakat serta kapasitas pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat dalam menanggulangi kemiskinan di wilayahnya. *Ketujuh*, meningkatkan modal sosial masyarakat yang berkembang sesuai dengan potensi sosial dan budaya serta untuk melestarikan kearifan lokal. *Kedelapan*, adalah meningkatkan inovasi dan pemanfaatan teknologi tepat guna, informasi dan komunikasi dalam pemberdayaan masyarakat.

Program ini dalam implementasinya, menempatkan “kecamatan” sebagai lokus program untuk mengharmonisasikan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian program. Masyarakat di desa-desa tetap dalam posisi sebagai penentu atau pengambil kebijakan serta pelaku utama pembangunan di tingkat lokal. Ruang lingkup kegiatan PNPM Mandiri pada dasarnya terbuka bagi semua kegiatan penanggulangan kemiskinan yang diusulkan dan disepakati masyarakat, antara lain: Penyediaan dan perbaikan prasarana/sarana jalan dan jembatan, lingkungan permukiman, sosial dan ekonomi melalui padat karya; Penyediaan sumberdaya keuangan melalui dana bergulir dan kredit mikro untuk mengembangkan kegiatan ekonomi masyarakat miskin; Peningkatan kapasitas masyarakat dan pemerintahan lokal melalui penyadaran kritis, pelatihan ketrampilan usaha, manajemen organisasi dan keuangan.

Sementara itu strategi operasionalisasi kegiatan di dukung dengan beberapa bentuk jaringan birokrasi dan dukungan seperti: (1) Terdapat jenjang birokrasi tim pengelola program --untuk kebutuhan pengendalian dan pengawasan-- dari tingkat pusat sampai kabupaten dan kecamatan; (2) Tersedia DOK (Dana Operasional Khusus); (3) Dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) sebagai dana stimulan keswadayaan, yang diberikan kepada kelompok masyarakat untuk membiayai sebagian kegiatan yang direncanakan oleh masyarakat; (4) Penyediaan pendampingan teknis oleh para fasilitator/konsultan pendamping; (5) Penyediaan dan pengembangan institusi lokal sebagai Pelaku-Pelaku Program yang umumnya berasal dari para aparatur pemerintah dan atau campuran dengan masyarakat.

Empat Tahap dan Ciri Pendekatan Dalam Pembangunan

	Charity/Karitatif	Developmentalis	Reformis	Transformis
Orientasi	Masyarakat segera terpenuhi kebutuhannya	Memberdayakan masy. terutama dlm hal kesejahteraan (ekonomi)	Memampukan masy kritis terhadap ketidakadilan	Memampukan seluruh komponen masy dan negara lebih adil dan demokratis
Pendekatan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hibah, cuma-cuma, bagi-bagi ▪ Bantuan langsung tunai ▪ Rakyat hanya menerima, menunggu 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Community Dev.;</i> ▪ <i>People Centre Dev.</i> ▪ Partisipasi masy. ▪ Fasilitasi kapasitas ▪ Bantuan langsung masyarakat (BLM) ▪ Dana hibah 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perubahan perundangan/peraturan yg tidak pro rakyat ▪ Fasilitasi kapasitas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kritis terhadap ketidakadilan, non-demokrasi, kekerasan ▪ Fasilitasi kapasitas dan perbaikan institusi
Relasi dgn. pemerintah (desa)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hanya membantu mengkoordinir ▪ Tdk ada hubungan dlm hal kebijakan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hanya mengetahui ▪ Sedikit sekali mengembangkan institusi pemerintah desa ▪ Bukan relasi institusional ▪ Aparatur desa mungkin terlibat, tapi personal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Selain rakyat, pengambil kebijakan (termasuk pemerintah desa) adalah sasaran program ▪ Institusi pemerintahan, termasuk desa, menjadi target garapan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Institusi pemerintah, termasuk desa, adalah target sasaran program ▪ Institusi perwakilan rakyat (DPR, BPD) adalah sasaran program

Upaya untuk bisa “membaca ulang” PNPM dalam sumbangannya terhadap pembangunan dan tata-pemerintahan desa, kita harus mendudukkan kembali munculnya PNPM pada konteks keprihatinan saat itu mengenai kesejahteraan masyarakat dan reformasi birokrasi yang melanda negeri ini. *Pertama*, berpuluh-puluh tahun dalam ceneraman Orde Baru tidak ada partisipasi pembangunan dari bawah. Sudah begitu, rencana kegiatan yang akan dilakukan di daerah termasuk desa tidak pernah cocok dengan apa yang sudah di *plot* dari Pusat itupun anggaran turun baru pada pertengahan tahun depan. Pembangunan *top-down* dan sentralisasi anggaran pembangunan dituding sebagai penghambat berat pembangunan. Itu sebabnya PNPM merancang strategi yang lebih partisipatif melalui mekanisme perencanaan Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) dusun, Musrenbang desa, dan Musrenbang kecamatan. Kemudian dilanjutkan dengan desentralisasi fiskal anggaran pembangunan, dimana dana dari Pusat langsung masuk ke UPK-UPK tingkat kecamatan memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang sudah di proses dalam perencanaan partisipatif musrenbang.

Kedua, keberdayaan masyarakat tidak pernah diakomodir selama proses pembangunan pada rezim-rezim pemerintah sebelumnya. Struktur birokrasi di bawah Pusat, seperti Provinsi, Kabupaten, Kecamatan, dan Desa hanyalah “talang air” pembangunan. Hampir-hampir tidak ada pengembangan kapasitas dan penguatan institusi yang menetes ke bawah. Akibatnya institusi desa dan kelompok-kelompok masyarakat kering kreativitas dan takut. Struktur birokrasi tersebut tetap dibiarkan korup, tidak tersentuh akuntabilitas dan transparansi. Kelompok-kelompok masyarakat yang dibentuk sekedar mengakumulasi penyerapan distribusi dana tanpa pertanggungjawaban yang ketat. PNPM mencoba mengembangkan kapasitas kelompok-kelompok masyarakat baik dalam perencanaan, pengelolaan serta pertanggungjawaban kegiatan dan keuangan melalui forum-forum musyawarah dan mekanisme pelaporan.

Ketiga, pada era rezim-rezim pemerintah sebelumnya pemerintah daerah (termasukdesa) tidak pernah belajar melakukan perencanaan pembangunan yang partisipatif pro-rakyat. Pemerintah daerah dan dinas-dinas dalam merancang perencanaan hanya *copy-paste* dengan dokumen sebelumnya. Strategi perencanaan wilayah, fokus pembangunan daerah termasuk desa, target-target capaian sesuai kondisi setempat, dll tidak pernah diperbaharui. PNPM mencoba melibatkan pemerintah daerah termasuk desa dalam proses belajar melakukan perencanaan desa dan kecamatan, serta regional kabupaten.

Melihat dari paparan desain dasar PNPM Mandiri tersebut di atas, maka bisa digolongkan bahwa lokus utama pendekatan dan strategi pembangunan yang di pakai adalah pada “Generasi Kedua-*Developmentalism*”. Bahkan sebagian “jari kakinya” masih menginjak pada sisa-sisa “karitatif” sementara sebagian “jari kaki” yang lain sudah mulai menapaki reformasi tetapi masih sangat ragu-ragu dan katakanlah jauh dari yang diharapkan. Paparan dan sub bab berikut ini hendak meninjau kritis jejak-jejak sisa dan keraguan tersebut.

PNPM dan Village Self Governing Community

Masyarakat desa, dalam desain pemberdayaan PNPM Mandiri, adalah subyek utama sasaran program, baik secara individual, kelompok kegiatan, maupun secara institusional sebagai pelaku pengelola kegiatan. Pembentukan kelompok-kelompok tersebut atau dengan istilah lain *community organizing*, terutama yang berperan sebagai pelaku pengelola kegiatan, dibentuk secara berjenjang mulai dari tingkat dusun, desa, sampai kecamatan⁹.

Lantas dimanakah letak posisi dan peran desa dalam pengertian entitas institusi pemerintahan di tingkat bawah? Gerakan pembangunan, utamanya yang mengadopsi pendekatan *community empowerment* dan atau *community driven development* memang mengesampingkan --tidak membuang-- peran desa sebagai entitas pemerintah. Pemerintah desa dikonotasikan sebagai representasi “negara” di tingkat bawah, sehingga oleh karena itu dihindari karena dianggap akan sarat dengan kepentingan-kepentingan politis, kepentingan birokratis, juga terlanjur dianggap koruptif. Persepsi-persepsi semacam ini dianggap sebagai “asumsi awal” (atau anasir-anasir) yang bisa mengurangi atau sebagai kendala keberhasilan jalannya program.

Pemerintah desa dalam desain implementasi PNPM Mandiri, sangat sedikit --untuk tidak mengatakan hampir tidak ada-- mempunyai kewenangan dan peran terhadap kebijakan program kegiatan di tingkat bawah. Desa bisa diibaratkan sebagai “*tempat numpang lewat*” arus hiruk pikuk kegiatan program. Sesungguhnya tidak hanya program PNPM Mandiri saja yang “numpang lewat” tersebut. Hampir semua program-program pemerintah --terumatama yang dari Pusat-- baik di bidang kesehatan, pendidikan,

⁹ Memang begitulah *community empowerment* (penguatan atau pemberdayaan masyarakat) dengan menggunakan pendekatan *community driven development* (CDD): akomodatif terhadap kebutuhan masyarakat, dari dan oleh masyarakat (desa). Itulah “desa” lebih berkonotasi masyarakat, dan bukan “pemerintah desa”.

infrastruktur, pertanian, dll memperlakukan pemerintah desa sebagai “tempat numpang lewat”¹⁰.

Mungkin saja beberapa perangkat desa menjadi anggota pengurus tim pelaksana kegiatan program, namun itu sebagai individual dan tidak mewakili institusi pemerintah desa. Dalam mekanisme perencanaan program, pemerintah desa mungkin hanya berperan sebagai “saksi” atau “mengesahkan”, tetapi bukan pengambil kebijakan. Beberapa perangkat desa mungkin saja meningkatkan pengetahuannya tentang perencanaan dan pengelolaan program, tetapi ini sebagai individual di dalam program bersangkutan, yang mana pengetahuan yang sudah diperoleh itu sangat mungkin tidak bisa diterapkan di dalam mekanisme pemerintahannya karena berbagai faktor kendala fasilitas, peraturan-peraturan tertentu, dll.

Apa yang ingin saya katakan adalah bahwa pelaksanaan dan mekanisme yang dibangun melalui PNPM Mandiri (dan program-program lainnya), sangat sedikit sumbangannya terhadap kapasitas tata pemerintahan desa sebagai sebuah entitas *self governing community*¹¹. Program-program tersebut bagaikan sebuah “jalur negara tertentu” di dalam “negara kecil” yang disebut desa. Mereka berjalan beriringan bagaikan “pasangan serasi”, namun tidak memiliki relasi langsung yang memberdayakan pemerintah desa. Tidak ada sumbangan terhadap upaya desentralisasi politik pemerintahan desa. PNPM Mandiri memang berhasil mendorong desentralisasi dana anggaran pembangunan¹², namun dia bukan di ranah jalur pemerintahan bahkan bersinggungan pun tidak.

PNPM dan desentralisasi desa

Konsep desentralisasi desa mempunyai hubungan yang sangat dekat dengan otonomi desa. Dalam paparan-paparan mengenai pembaruan desa di atas, otonomi desa adalah sebuah kondisi yang ingin dicapai, desentralisasi adalah salah satu “caranya”, dimana struktur pemerintah supra-desa harus rela memberikan sebagian kewenangan untuk dikelola oleh desa. Agar desa bisa dikatakan layak menerima desentralisasi kewenangan, serta mampu melaksanakan otonominya secara penuh dan benar, maka desa memerlukan prasyarat kapasitas yang memadai diantaranya *good governance* desa yang lebih baik, proses demokratisasi di desa yang berjalan, serta kapasitas

¹⁰ Sebagai contoh saja, banyak sekali Geuchik (Kepala Desa) di Aceh yang tidak tahu-menahu program apa saja yang bekerja di desanya. “Mereka tahu-tahu datang dan mengerjakan sesuatu”, begitu kira-kira kata para Geuchik itu. Para kepala desa ini tidak tahu apa program yang sedang berjalan, siapa sasarannya, berapa lama, berapa dananya, dll. Jika terjadi masalah baru para kepala desa ini didatangi untuk diminta bantuan menyelesaikan persoalan. Saya kira hal demikian tidak hanya terjadi terhadap para Geuchik di Aceh, namun kiranya hampir di seluruh kepala desa di daerah-daerah lain.

¹¹ Sayang sekali sepertinya belum pernah ada studi yang dilakukan berkaitan dengan relasi antara Program PNPM mandiri dengan desa sebagai entitas pemerintahan. Studi-studi tematik tentang program selalu mengenai aspek-aspek khusus di dalam program tersebut, dan belum mencoba melihat program dalam relasi perspektif yang lebih luas misalnya secara kultural atau demokrasi dan otonomi desa.

¹² Desentralisasi budget anggaran memang menjadi semangat awal yang mendasari induk PNPM sebelumnya, yaitu PPK. PPK, yang memakai lokus kecamatan, diluncurkan karena keprihatinan mendalam sangat lambatnya anggaran sampai ke desa melalui perencanaan dan pembangunan reguler. Itu sebabnya PPK yang kemudian dilanjutkan oleh PNPM Mandiri berupaya melakukan desentralisasi anggaran pembangunan, namun memakai jalur “proyek”. Sayangnya proyek mesti selalu diasumsikan bersifat “sementara”, disisi lain desa (pemerintah) adalah langgeng sejak dulu, kini, dan di masa datang.

mengelola dan menjalankan program pembangunan yang lebih baik, akuntabel serta transparan.

Sudah 12 tahun PNPM berjalan --jika dihitung dari sekitar Tahun 2000-- mari kita bertanya apa yang sudah dilakukan dalam hal desentralisasi, demokratisasi, *good-governance*, akuntabilitas serta transparansi di aras lokal. *Pertama*, dalam hal desentralisasi: yang sudah dilakukan PNPM yaitu desentralisasi fiskal khususnya mengenai pengucuran anggaran pembiayaan pembangunan. Anggaran dana dan implementasi kegiatan bisa langsung masuk ke rekening UPK (Unit Pengelola Kegiatan)¹³ di tingkat kecamatan. Institusi pemerintah desa dan kecamatan tidak terlibat apapun dalam hal ini. Pemerintah Kabupaten tidak mengelola, prinsipnya hanya mengetahui saja dan melakukan pencatatan dana ini.

UPK bukan lembaga perangkat pemerintah. Dia adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat dan berkedudukan di level kecamatan. Dia mempunyai kelompok-kelompok binaan di desa-desa di wilayah suatu kecamatan, tidak bertanggungjawab langsung kepada pemerintah desa atau kecamatan. UPK mempertanggungjawabkan kegiatan dan pengelolaan keuangan dihadapan masyarakat. Jadi tidak ada “desentralisasi kewenangan dan kebijakan” apapun dari pemerintah di atas desa (*supra desa*) kepada pemerintah desa terkait dengan adanya PNPM Mandiri di wilayah sebuah desa, meskipun wilayah desa menjadi arena implementasi PNPM mandiri.

Kedua, dalam hal *good-governance*, akuntabilitas, dan transparansi lokal: PNPM mandiri menerapkan menerapkan prinsip *good-governance*¹⁴, akuntabilitas, dan transparansi yang ketat dalam pengelolaannya. Para pelaku PNPM Mandiri seperti UPK, kelompok-kelompok masyarakat, Satker (Satuan Kerja di tingkat desa, kecamatan, maupun kabupaten), dilatih cara berorganisasi, menyusun pembukuan anggaran kegiatan, membuat laporan kegiatan dan pengeluaran dana secara rutin, serta mempertanggungjawabkan kegiatannya (termasuk anggaran) di dalam pertemuan musyawarah masyarakat. Laporan-laporan perkembangan kegiatan dan dananya juga harus ditempel di papan-papan informasi di tingkat desa dan kecamatan. Kinerja mereka diukur secara berkala.

Semuanya itu dilakukan oleh panitia atau tim *ad-hock* yang dibentuk oleh program, dan bukan dikerjakan oleh atau atas nama institusi pemerintah desa. Panitia/tim *ad-hock* itulah yang banyak belajar mengenai praktik-praktik *good-governance*, akuntabilitas dan transparansi. Sementara institusi desa tidak banyak belajar karena tidak bersinggungan langsung, hanya saja beberapa aparatur desa mungkin belajar karena terpilih (secara personal) sebagai pengurus atau anggota panitia/tim. Jadi sekali lagi, dalam konteks ini, institusi pemerintah desa adalah “pemain luar” yang sangat sedikit --untuk tidak

¹³ Lihat Panduan Teknis Program dan atau Panduan Teknis Operasional PNPM Mandiri Perdesaa, PNPM Mandiri Generasi, sebagian juga untuk PNPM Mandiri Daerah Tertinggal dan Khusus (2007).

¹⁴ *Good governance* dalam pengertiannya yang paling mendasar adalah proses pengelolaan sebuah institusi (termasuk anggota-anggotanya atau mesyarakat) yang dilandasi prinsip yang demokratis, check and balance, pembagian peran dan tugas yang jelas, akuntabel dan transparan secara baik.

mengatakan sama sekali tidak-- belajar dan berpraktik langsung mengenai *good-governance*, akuntabilitas, dan transparansi.

Ketiga, dalam hal demokratisasi lokal: Secara sederhana pengertian “demokratisasi lokal” adalah proses relasi yang semakin baik berdasarkan pembagian kewenangan yang saling dipahami antara legislatif (dalam hal ini diwakili BPD), eksekutif (diwakili pemerintah desa), dan masyarakat, dimana masing-masing pihak berperan dengan baik sebagai *check and balance* dalam tata kelola pemerintahan desa. Dari sudut peran masyarakat, maka demokratisasi adalah proses untuk memberi peluang yang semakin berkualitas atas partisipasi masyarakat, dimana partisipasi tersebut dimaknai sebagai *acces*, *voice*, dan *controle* (Sutoro, 2000)¹⁵. Akses adalah peluang yang semakin terbuka bagi masyarakat untuk terlibat dalam perumusan kebijakan-kebijakan penting di desa. Suara (*voice*) adalah tersampainya kritik maupun gagasan masyarakat terhadap pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di desa, dimana kualitasnya semakin membaik. Kontrol (*controle*) adalah terbukanya peluang atau semakin berkualitasnya fungsi-fungsi pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di desa.

Dalam ketiga aspek seperti dipaparkan di atas, PNPM Mandiri memang telah berbuat banyak untuk masyarakat desa sasaran program beserta para pelaku program (kelompok-kelompok yang dibentuk dalam rangka pengelolaan kegiatan di lapangan). Desentralisasi anggaran perencanaan dan pelaksanaan sudah sampai di kecamatan. Kelompok-kelompok pelaku di tingkatkan kapasitas pengelolaan kelompok, pengelolaan keuangan dan pembukuannya melalui pelatihan-pelatihan secara reguler. Para pihak pengelola tersebut juga harus mempublikasikan perkembangan kegiatan dan perkembangan keuangan di papan-papan informasi maupun melalui pertemuan-pertemuan musyawarah masyarakat.

Dalam proses yang semacam itu isu *check and balances* telah dihembuskan melalui mekanisme dan pentahapan program, dimana sekaligus masyarakat belajar mengenai proses demokrasi melalui media diskusi dan musyawarah. Masyarakat juga belajar tentang akuntabilitas dan transparansi. Performa kinerja program ini diperkuat dengan studi-studi tematik yang dilakukan oleh pihak independen, yang menjadi inheren di dalam strategi program secara keseluruhan. Proses *check and balances*, transparansi, dan akuntabilitas diperkuat dengan *Handling Complain Unit* (HCU), suatu unit di dalam mekanisme program yang menangani pengaduan kasus-kasus yang berkaitan dengan penyimpangan keuangan maupun persoalan manajemen pelaksanaan program.

Tentu kita tidak dapat mengatakan bahwa yang sudah dilakukan oleh PNPM Mandiri kepada masyarakat adalah “salah arah”. Memang begitu yang

¹⁵ Lihat “Ekonomi Politik Pembaruan Desa” oleh Sutoro Eko (Makalah belum diterbitkan). Makalah disajikan dalam Pertemuan Forum VII, “Refleksi Arah dan Gerakan Partisipasi dan Pembaharuan Masyarakat Desa di Indonesia”, yang digelar Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (FPPM), Ngawi, Jawa Timur, 15-18 Juni 2003.

sudah dirancang dan ditetapkan di dalam pendekatan dan sistem mekanisme programnya, bahwa desa sebagai institusi pemerintahan tidak terlibat banyak namun desa sebagai komunitas masyarakat itulah yang menjadi sasaran utama. Sebegitu besar masyarakat desa memiliki kapasitas untuk merancang dan mengelola pembangunan akibat belajar dari program-program tersebut, namun di sisi lain pemerintah desa tetap saja “pas-pasan” kapasitasnya dalam merancang, mengelola pembangunan, serta melaksanakan praktik pemerintahan desa yang jauh dari asas *goo-governance*, in-demokrasi, kurang akuntabel dan transparan. Jika dibiarkan demikian maka pembangunan di desa melalui program-program tersebut nampaknya akan kurang memberi nilai tambah yang cukup di masa datang. Kondisi-kondisi seperti ini lah yang juga menjadi keprihatinan Arya Hadi Dharmawan¹⁶ (Dharmawan, 2006), bahwa desentralisasi dan otonomi desa menjadi prasyarat terselenggaranya sebuah tatakehidupan sosial-kemasyarakatan yang lebih baik. Kapasitas struktur pemerintahan desa yang kuat dan baik akan mampu menumbuhkan kemandirian desa yang bercirikan “agen perubahan sosial mandiri” (*social-institutional entrepreneur*). “Kemandirian” adalah kata kunci disini.

PNPM dan partisipasi pembangunan masyarakat

Proses pembangunan selalu mensyaratkan tiga tahap besar, yaitu Perencanaan, Pengelolaan Pelaksanaan, dan Pasca Program. Partisipasi masyarakat hendaknya selalu ada di dalam tiga tahap proses besar tersebut. Dari sudut partisipasi masyarakat maka program PNPM Mandiri jauh lebih baik dibanding program-program pemerintah angkatan atau era 1980 - 1990an. Partisipasi masyarakat di dalam pembangunan, khususnya dalam tahap perencanaan, oleh PNPM Mandiri telah diberi ruang melalui apa yang disebut “Musrenbang” (Musyawarah Perencanaan Pembangunan). Musrenbang dilaksanakan mulai dari tingkat dusun (Musrenbangdusun), desa (Musrenbangdes), dan Musrenbang kecamatan. Setiap desa yang memperoleh PNPM Mandiri diwajibkan mengadopsi model perencanaan Musrenbang ini. Di kabupaten-kabupaten yang memperoleh PNPM DTK (Daerah Tertinggal dan Khusus) bahkan memfasilitasi semacam musrenbang namun di tingkat kabupaten yang disebut perencanaan Forum SKPD¹⁷.

Mekanisme program mensyaratkan bahwa seluruh unsur masyarakat harus terwakili dalam proses Musrenbang. Semua hasil Musrenbang baik dalam tahap pengajuan usulan, penilaian prioritas usulan, kegiatan yang disetujui didanai, hasil musyawarah pembahasan budget diketahui dan diumumkan kepada masyarakat. Dalam proses pelaksanaan atau implementasi kegiatan, ciri partisipasi masyarakat ditunjukkan dalam keterlibatannya sebagai panitia-panitia atau tim *ad-hock*¹⁸, yang mendapatkan pelatihan secara rutin dengan

¹⁶ Lihat buku “Pembaruan Tata-Pemerintahan Desa Berbasis Lokalitas dan Kemitraan”, diterbitkan bersama antara PSP3IPB dan *Partnership for Governance Reform in Indonesia*, 2006.

¹⁷ Forum SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah), atau yang dulu dikenal dengan Dinas, adalah forum perencanaan yang dihadiri oleh setiap SKPD di kabupaten bersangkutan, termasuk kecamatan. Kaitannya dengan perencanaan di tingkat kecamatan oleh PNPM Mandiri Perdesaan maupun PNPM DTK adalah, bahwa kegiatan yang tidak bisa ditampung atau diputuskan oleh Musrenbang tingkat kecamatan, oleh pihak SKPD Kecamatan bisa dibawa dalam Forum SKPD asal usulan tersebut memiliki kepentingan atau memenuhi kebutuhan yang luas antar desa atau antar kecamatan.

¹⁸ Sebagai informasi saja, ada banyak sekali tim *ad-hock* tersebut dari bermacam-macam PNPM, seperti misalnya UPK (Unit Pelaksana Kegiatan) baik di tingkat desa dan kecamatan, PPKom (Pejabat Pembuat

berbagai tema pengelolaan kegiatan. Setiap musyawarah-musyawarah pertanggungjawaban kegiatan yang dikelola oleh tim-tim *ad-hock* tersebut, harus menghadirkan unsur-unsur masyarakat. Guna mengurus keberlanjutan kegiatan pasca sebuah sub-proyek dibangun, maka dibentuk tim pemelihara kegiatan yang bertugas mengelola partisipasi warga untuk menjaga dan memelihara keberlanjutan kegiatan (sub-proyek).

**Skema Analisa Pengaruh PNPM Terhadap Otonomi
Tata Pemerintahan Desa dan Otonomi Pembangunan Desa**

Implementasi PNPM	Dukungan Atas Penguatan Otonomi Tata Pemerintahan Desa	Dukungan Atas Otonomi Pembangunan Ekonomi Desa
Strategi Perencanaan	PemDes (pemerintah desa) tdk bertanggung-jawab langsung. Hanya aparat desa yg (mungkin) terlibat (sebagai person).	Memperkuat kualitas MusrenbangDes dan MusrenbangDes, namun keputusan kebijakan kegiatan tidak terletak di PemDes tetapi tetap di masyarakat
Strategi Mekanisme Pendanaan	PemDesa tidak dibenarkan dan tidak berwenang mengelola dana. Aparat desa (mungkin) terlibat dalam hal ini dlm kelompok-kelompok (sebagai person)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aliran dana langsung masuk ke masyarakat/kelompok ▪ Tidak ada dana yg dikelola PemDes untuk merealisasikan target-target di dalam RPJMDes (jika ada).
Pengembangan Kapasitas	Sangat sedikit atau hampir tidak ada pengembangan kapasitas yang terkait dengan penguatan tata pemerintahan desa	Pengembangan kapasitas pengelolaan (ekonomi) pembangunan langsung untuk masyarakat/kelompok masyarakat
Partisipasi Dalam Pelaksanaan Kegiatan	PemDes bukanlah pengelola kegiatan PNPM	Partisipasi utama didesain datang dari masyarakat/kelompok masyarakat
Kepemilikan dan Keberlanjutan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kepemilikan dan keberlanjutan kegiatan menjadi tanggungjawab masyarakat/kelompok masy. ▪ PemDes bisa berpartisipasi dlm hal ini dgn mengakomodir kepemilikan dan keberlanjutan aset proyek melalui Perdes (jika anggaran desa mendukung) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desain pengelolaan dan upaya keberlanjutan kegiatan/program langsung oleh masyarakat ▪ Sangat sedikit komitmen Pemda maupun PemDes untuk pemeliharaan aset dan keberlanjutan kegiatan/program

Sampai pada tahap ini iijinkan saya bertanya secara kritis sejauh mana arah serta makna partisipasi yang sudah dibangun PNPM Mandiri selama kira-kira 12 tahun sampai sekarang? Teori-teori tentang partisipasi di dalam proses pembangunan menengarai adanya beberapa tahap partisipasi¹⁹, yaitu: *Pertama*, “*partisipasi ikut-ikutan saja*”: orang terlibat dalam kegiatan karena ikut-ikutan yang lain atau didorong oleh keinginan dapat sesuatu (uang atau bantaun), dan bukan karena kesadaran. *Kedua*, “*partisipasi dorongan keuntungan*”: orang terlibat dalam kegiatan karena memperoleh keuntungan pribadi misalnya dapat uang, dapat bantuan rutin, berkesempatan kesana-kemari tanpa biaya sendiri, dll. *Ketiga*, “*partisipasi karena keingintahuan dan harapan akan adanya suatu perbaikan*”: orang terlibat di dalam kegiatan didorong oleh rasa ingin tahu akan adanya suatu perbaikan, baik perbaikan hidup pribadi, perbaikan lingkungan, lebih mudah ke sekolah, lebih mudah ke pasar, akan lebih mudah memperoleh air, dll. Jika perbaikan atau harapan itu tidak segera tampak, maka partisipasi orang tersebut segera menurun. *Keempat*, “*partisipasi karena kesadaran akan*

Komitmen) di tingkat kecamatan dan kabupaten, TPK Desa (Tim Pemelihara Kegiatan), UPKD (Unit Pelaksana Kegiatan tingkat Dinas), dll.

¹⁹ Lihat buku “*Training for Transformation*”.

perubahan bersama”: orang terlibat di dalam kegiatan karena tahu dan sadar bahwa perubahan (mungkin di segala bidang) harus dikerjakan secara bersama-sama dan dalam waktu yang panjang.

Nampak jelas bahwa “makna partisipasi” di dalam PNPM Mandiri adalah makna partisipasi dalam model pendekatan pembangunan “developmentalis”. Menurut teori partisipasi di atas, arah dan makna partisipasi yang terbangun melalui proses PNPM Mandiri masih pada tataran antara partisipasi “Bentuk Pertama” sampai partisipasi “Bentuk Ketiga”. Bentuk-bentuk partisipasi tersebut mempengaruhi sejauh mana kekuatan “sustainability” pasca program (bukan pasca sebuah sub proyek dibangun). Tentu saja jika sebuah program baru mampu membangun makna partisipasi sampai pada Bentuk Pertama dan Bentuk Kedua, program tersebut bisa dipastikan tidak akan meninggalkan kekuatan keberlanjutan.

Partisipasi Bentuk Ketiga, merupakan partisipasi yang “tengah-tengah”. Mudah tergelincir kembali ke bentuk partisipasi Kedua dan Pertama. Tetapi juga sangat memungkinkan menuju partisipasi Bentuk Keempat, namun tergantung kemauan dan kekuatan institusi-institusi yang sudah dibangun oleh program ataupun kemauan dan kekuatan institusi-institusi yang “lebih langgeng” sifatnya seperti institusi pemerintahan desa dan kabupaten. Partisipasi Bentuk Keempat, adalah partisipasi yang relatif sempurna. Jika sebagian besar masyarakat yang menjadi sasaran program maupun mereka yang terlibat di dalam tim-tim *ad-hock* mampu mencapai kesadaran partisipasi Bentuk Keempat, maka secara tidak terduga mereka akan meneruskan nilai-nilai dan institusi yang sudah dikembangkan oleh program, bahkan atas kesadaran pembiayaan swadaya meski volume dan intensitas kegiatan lebih kecil dibanding sewaktu program masih aktif. Mengapa bisa demikian? Kuncinya terletak pada “kesadaran”, bahwa perubahan itu harus berasal pada inisiatif sendiri (baik secara pribadi maupun kelompok, dan bukan dari orang lain (pihak luar).

Sampai pada titik ini maka pertanyaan besar dan mendasar yang perlu diajukan adalah: (1) Sampai sejauh mana masyarakat yang tergabung di dalam tim-tim *ad-hock* tetap menjunjung atau tetap menerapkan nilai-nilai proses pembangunan yang telah dipelajarinya, atau tetap mempertahankan fungsi tim-tim tersebut, jika PNPM Mandiri tidak ada. Siapa atau pihak mana yang bertanggungjawab mengadopsinya; (2) Sampai sejauh mana atau semampu apa, peran dan fungsi UPK yang saat ini mengelola uang ratusan juta rupiah, tetap bisa menjadi spirit pembangunan di aras bawah, serta kekuatan hukum apa dan seberapa kuat hal itu memberi legitimasi kepadanya, jika PNPM Mandiri sudah tidak ada; (3) Seberapa kuat Musrenbang “ideal” dari tingkat dusun sampai kecamatan disertai dengan berbagai forum musyawarah masyarakat tetap bisa terus dipertahankan, jika PNPM Mandiri sudah tidak ada. Pihak mana yang akan meneruskannya, atau bertanggungjawab mengadopsinya. Jika semua ini gagal kita jawab, dan PNPM Mandiri tidak ada lagi, maka sesungguhnya kita “sedang cuci tangan” atas kecenderungan kegagalan sebuah investasi sosial yang sangat sangat besar.

Rekomendasi dan Penutup

Mengakhiri tulisan review-analitik mengenai sumbangan atau kaitan program besar pemberdayaan masyarakat *multi-years* dari pemerintah PNPM Mandiri terhadap tema “pembangunan desa” ini, saya ingin memaparkan beberapa kesimpulan mendasar. Dari beberapa kesimpulan mendasar yang katakanlah merupakan “pembacaan” saya terhadap PNPM Mandiri dan sumbangannya terhadap Pembangunan Desa ini, saya kemudian mencoba memberikan rekomendasi yang kiranya bisa dipertimbangkan dalam pelaksanaan program-program pemberdayaan serupa di masa datang. Beberapa kesimpulan mendasar tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, Pelaksanaan PNPM Mandiri tidak, atau sangatlah kecil, memberikan ruang bagi Pemerintahan Desa sebagai institusi belajar tentang perencanaan partisipatif yang baik, pengelolaan organisasi kegiatan secara demokratis, berprinsip pada akuntabilitas dan transparansi. Sistem dan mekanisme program PNPM Mandiri juga sangat kurang memberikan peluang kepada institusi pemerintahan desa mengembangkan diri untuk menjadi “dewasa” dalam hal desentralisasi pembangunan, demokratisasi pengelolaan tata pemerintahan desa, *good-governance* desa, dan dengan demikian juga kurang memberikan andil dalam proses desentralisasi dan otonomi desa.

Kedua, institusi desa, sekali lagi, melalui PNPM Mandiri yang *multi-years* ini telah ditempatkan (maaf) tidak lebih sebagai “talang air” dan “pemain luar” dari program panjang dengan investasi yang sangat besar ini. Sayang karena hanyalah masyarakatnya yang di-*support* menjadi dewasa dan berdaya namun pemerintahannya (institusi pemerintahan desa) tidak. Sementara itu kekuatan “sustainability” baik dalam hal keberlanjutan tim-tim *ad-hock*, keberlanjutan pengelolaan kegiatan, keberlanjutan penanaman nilai-nilai pembangunan, keberlanjutan mekanisme dan sistem perencanaan dan pengelolaan kegiatan, dll. masih katakanlah “abu-abu” dan penuh keraguan. Dalam konteks ini institusi pemerintahan desa terlanjur “*ora direken*” (Ind: Tidak Dianggap/Dinilai) sebagai sebuah modal yang bisa didorong untuk mewujudkan sustainability.

Ketiga, secara pribadi saya belum pernah --maaf atas keterbatasan saya tentang informasi mengenai hal ini-- menemukan sebuah kajian didalam internal program PNPM Mandiri maupun kajian independen, yang menelaah sejauh mana PNPM Mandiri mampu terintegrasi antar pecahan-pecahan program di dalam internal PNPM Mandiri dan atau keterintegrasian PNPM Mandiri dengan program-program sektoral pemerintah di kabupaten. Dengan kata lain, review-kritis saya ingin mengatakan bahwa PNPM Mandiri relatif gagal membangun “keterintegrasian” tersebut. Berbasis pada pembacaan terhadap Pedoman Umum dan PTO (Petunjuk Teknik Operasional) PNPM Mandiri, nampaknya cukup jelas bawa program ini terdesain “eksklusif”: “semacam jalur rel khusus diantara jalur rel mekanisme pembangunan reguler birokrasi pemerintah”. Dia menjadi semacam “negara pembangunan” khusus di dalam “sebuah negara besar pembangunan”.

Ego sektoral pembangunan yang nuansanya eksklusif tidak mampu dipecahkan oleh PNPM Mandiri. Bahkan --semoga pembacaan saya benar-- PNPM Mandiri pun masih terbawa “ego” tersebut di dalam program-program dibawah naungan PNPM Mandiri. Upaya menyelesaikan kendala “ketidak-integrasian”

tersebut mau diatasi dengan cara “koordinasi antar program”. Upaya koordinasi pun belum menyelesaikan persoalan substantif ketidak-integrasian, sebab ego-sektoral adalah persoalan yang terletak pada tata nilai-nilai (eksklusifitas) sedang koordinasi adalah ranah teknis belaka. Secara teoritik ketidak-integrasian program apalagi ketidak-sinkronan antar program, ditimpali dengan besarnya birokrasi-administratif program di dalam PNPM Mandiri, membuat upaya keter-integrasian program adalah sesuatu yang sangat sulit diselesaikan. Di tataran *grassroots*, desa khususnya pemerintahan desa, menjadi arena “berkubang para gajah” dengan pola tingkahnya masing-masing yang jika diikuti “salah” tidak diikuti “juga salah”.

Rekomendasi:

Pertama, PNPM Mandiri atau program serupa kedepan, hendaknya melibatkan pemerintahan desa sebagai mitra yang diberi kewenangan tertentu dalam pengelolaan program di tingkat bawah. Pelibatan tersebut tidak hanya bersifat teknis belaka di lapangan, namun juga telah dirancang di dalam desain program dan tercantum di dalam Buku Panduan maupun buku Petunjuk Teknis Operasional. Melihat dari mekanisme pengelolaan PNPM Mandiri yang ada, maka pemberian kewenangan terhadap institusi pemerintahan desa tersebut di dilakukan pada tahap: (1) Pemerintah desa diberi tanggungjawab dan kewenangan untuk mengelola musrenbang dusun dan musrenbang desa dengan pendampingan khusus dari fasilitator/konsultan; (2) Pemerintah desa bisa dilibatkan berperan dalam proses pengawasan (monitoring) terhadap kegiatan-kegiatan pembangunan sub-sub proyek atau pengembangan kelompok-kelompok ekonomi yang berada dibawah kewilayahannya. Pelaksana dan pengelola langsung kegiatan-kegiatan tersebut bisa langsung dilakukan oleh masyarakat atau kelompok-kelompok sasaran maupun tim *ad-hock*; dan (3) Musyawarah-musyawarah pertanggungjawaban kegiatan pada kegiatan di tingkat desa pengelolannya bisa diberikan kepada institusi pemerintahan desa, sementara pihak-pihak yang mempresentasikan atau mempertanggungjawabkan kegiatan adalah kelompok-kelompok masyarakat sasaran program dan tim *ad-hock* yang dibentuk pada level desa. Adalah sah bahwa masyarakat mempertanggungjawabkan kegiatan kepada “pemerintahan” desa karena di sana terletak pula institusi perwakilan masyarakat tertinggi yaitu BPD.

Kedua, dengan pelibatan pemerintah dan pemerintahan desa dimana kewenangan pengelolaan diberikan kepadanya, maka pemerintah desa akan mengelola budget dalam jumlah tertentu. Pemakaian dan pengelolaan budget tersebut juga harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah desa dalam musyawarah-musyawarah pertanggungjawaban di tingkat desa dan di tingkat yang lebih tinggi.

Ketiga, PNPM Mandiri harus lebih progresif melakukan advokasi dan memfasilitasi tumbuhnya Perda-Perda yang pro-rakyat, pro-poor, dan pro-otonomi desa serta otonomi daerah. Perda-perda pro-rakyat dan pro-poor misalnya perda yang mendukung upaya peningkatan *public service* baik di bidang kesehatan, pendidikan, kemudahan mendapatkan akses permodalan, mengutamakan penempatan guru dan tenaga kesehatan di daerah-daerah terisolir serta memperhatikan kesejahteraannya, dll. Sementara perda yang menyangkut penguatan otonomi daerah misalnya perda yang mengatur pembagian kewenangan yang lebih adil-proporsional antara kabupaten dan desa, perda yang lebih khusus

memperhatikan pemberdayaan dan pembinaan kapasitas institusi pemerintahan desa, dll.

Rekomendasi-rekomendasi sederhana di tingkat bawah ini, akan sangat berpengaruh besar kepada desa sebagai institusi, dimana mereka bisa belajar langsung dan belajar lebih banyak mempraktikkan *good-governance*, akuntabilitas dan transparansi baik dalam mekanisme pembangunan maupun pengelolaan keuangan. Pemerintahan desa juga akan belajar banyak mempraktikkan demokratisasi dan otonomi. Rakyat akan sedikit demi sedikit “menghormati” pemerintah dan pemerintahan desa, karena rakyat (masyarakat) melalui PNPM Mandiri tidak hanya mempertanggungjawabkan kegiatan dan keuangan dihadapan “rakyat”, tetapi juga dihadapan pemerintahan desanya yang didalamnya juga terdapat institusi perwakilan rakyat. Dialog relasi antar pihak tersebut, masyarakat-BPD-pemerintah desa melalui fasilitasi program PNPM Mandiri, akan memperkuat proses demokratisasi dan memupuk kapasitas menjadi desa yang lebih mandiri (otonomi). Bayangkan jika pemerintahan desa di ribuan desa di Nusantara ini sudah belajar mengenai hal-hal tersebut selam lebih dari 10 tahun pelaksanaan PNPM Mandiri.

Tidak ada sesuatu yang “salah” di dalam proses pemberdayaan sebab pemberdayaan itu intinya adalah “proses pembelajaran”. Dan di dalam proses belajar mestinya kita terbuka untuk perbaikan [■]

Bahan Bacaan

“Ekonomi Politik Pembaruan Desa” oleh Sutoro Eko (Makalah belum diterbitkan). Makalah disajikan dalam Pertemuan Forum VII, “Refleksi Arah dan Gerakan Partisipasi dan Pembaharuan Masyarakat Desa di Indonesia”, yang digelar Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (FPPM), Ngawi, Jawa Timur, 15-18 Juni 2003.

“Tata Hubungan Desa dan Supra Desa”, Sekretaris Direktorat Jenderal Otonomi Daerah dalam Sarasehan Nasional Dalam Rangka Mendapatkan Masukan Mengenai Desa di Masa Depan: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Hotel Bumi Karsa Bidakara, 4 Juli 2006.

Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia (1963): Clifford Geertz, 1963; Berkeley, CA: University of California Press

Training for transformation: A Handbook for Community Workers, By Anne Hope and Sally Timmel: Gweru, Zimbabwe: Mambo Press, 1994.

Laporan Akhir Pendampingan Teknis KM. Nas Program P2DTK; Jakarta, Konsultant Manajemen Nasional P2DTK, Jakarta, Juni 2012

Loan Agreement 34706/IND Year 2005 tentang Pelaksanaan Proyek P2DTK. Kementrerian Pembangunan Daerah tertinggal dan World Bank. (tidak dipublikasikan)

“Laporan Tahunan PNPM Mandiri Perdesaan 2009”: Ditjen PMD-Kepmendagri, Jakarta, 2009.

Manual Monitoring dan Evaluasi (Monev) P2DTK; diterbitkan oleh PIU-Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal RI, Jakarta, 2007

Pedoman Umum P2DTK; diterbitkan oleh PIU-Kementeraian Pembangunan Daerah Tertinggal, Jakarta, 2007

Pedoman Teknis Pelaksanaan P2DTK; diterbitkan oleh PIU-Kementeraian Pembangunan Daerah Tertinggal, Jakarta, 2007.

Project Appraisal Document for a Support For Poor and Disadvantaged Areas in Aceh-Nias; The World Bank Document (not published) Report No. 38148-ID, Jakarta, December 21, 2006.