



KEMENTERIAN SEKRETARIAT NEGARA RI
SEKRETARIAT WAKIL PRESIDEN

Mengintegrasikan Prinsip Pembangunan Berbasis Masyarakat ke Dalam Kebijakan: Dari PNPM Mandiri menjadi UU Desa



·
· Mengintegrasikan Prinsip Pembangunan
· Berbasis Masyarakat ke Dalam Kebijakan
·



·
·
·
·
·
·

Mengintegrasikan Prinsip Pembangunan Berbasis Masyarakat ke Dalam Kebijakan: Dari PNPM Mandiri menjadi UU Desa

MENINGTEGRASIKAN PRINSIP PEMBANGUNAN BERBASIS MASYARAKAT KE DALAM KEBIJAKAN: DARI PNPM MANDIRI MENJADI UU DESA

Cetakan Pertama, Juni 2015

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

© 2015 Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan

Foto cover: Joshua Esty

Anda dipersilakan untuk menyalin, menyebarkan dan mengirimkan karya ini untuk tujuan nonkomersial.

Untuk meminta salinan laporan ini atau keterangan lebih lanjut mengenai laporan ini, silakan hubungi TNP2K-*Knowledge Management Unit* (kmu@tnp2k.go.id).

Laporan ini juga tersedia di website TNP2K (www.tnp2k.go.id)

TIM NASIONAL PERCEPATAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Sekretariat Wakil Presiden Republik Indonesia

Jl. Kebon Sirih No. 14 Jakarta Pusat 10110

Telepon: (021) 3912812 | Faksimili: (021) 3912511

E-mail: info@tnp2k.go.id

Website: www.tnp2k.go.id

Daftar Isi

Daftar Gambar	viii
Daftar Tabel	ix
Daftar Kotak	x
Daftar Foto	xi
Daftar Singkatan	xiii
Kata Pengantar	xv

RINGKASAN EKSEKUTIF **1-22**

TAHAP 1: Proyek CDD Perdesaan dan Perkotaan (1997–2007)	2-3
TAHAP 2: Program CDD terintegrasi dengan agenda penanggulangan kemiskinan nasional (2007–2011)	3-4
TAHAP 3: Prinsip CDD terintegrasi dalam kebijakan nasional (2011–sekarang)	4-6
HASIL: PNPM Mempercepat Pengurangan Kemiskinan	6-8
HASIL: Kekurangan PNPM Perdesaan dan Perkotaan	9-10
Tantangan dalam kerangka hukum untuk menyertakan prinsip-prinsip CDD	10-15
Rekomendasi untuk pengintegrasian prinsip-prinsip CDD di dalam pelaksanaan UU Desa	16-22

BAB I **PENDAHULUAN** **23-24**

BAB II **EVOLUSI PNPM MANDIRI PERDESAAN DAN PERKOTAAN** **25-46**

TAHAP 1: Proyek CDD Perdesaan dan Perkotaan (1997–2007)	26-31
TAHAP 2: Program CDD terintegrasi dengan agenda penanggulangan kemiskinan nasional (2007–2011)	31-39
TAHAP 3: Prinsip CDD terintegrasi dalam kebijakan nasional (2011–sekarang)	39-46

BAB III **HASIL PNPM PERDESAAN DAN PERKOTAAN** **47-68**

KELEBIHAN:	48-58
Penanggulangan kemiskinan–rumah tangga perdesaan	48-50

Penanggulangan kemiskinan–daerah terpinggirkan	50-51
Infrastruktur berkualitas tinggi dan hemat biaya	51-52
Peningkatan akses ke beberapa layanan	53
Partisipasi yang lebih inklusif bagi perempuan perdesaan dan kaum miskin	54-55
Peningkatan transparansi & akuntabilitas - tingkat masyarakat dan kecamatan	55-56
Peningkatan transparansi dan akuntabilitas - pengawasan program	56-58

KETERBATASAN **59-68**

Pemeliharaan untuk keberlanjutan	59-60
Penerapan yang rendah terhadap mekanisme tata kelola PNPM di luar program	60-61
Kekurangan dan melemahnya mekanisme tata kelola	62-66
Sistem pemantauan yang kurang cepat untuk menangani kasus korupsi	66
Pentingnya fasilitator untuk mencapai tujuan dan memastikan keberlanjutan PNPM, tetapi jumlahnya terbatas dan mempunyai beban kerja yang tinggi	66-68

BAB IV **ROADMAP PNPM** **69-76**

BAB V **TRANSISI DI BAWAH UU DESA** **77-92**

Penyusunan UU Desa dan peraturan turunannya	78-82
Tantangan dalam kerangka hukum untuk menggabungkan mekanisme PNPM	82-83
Partisipasi dan akuntabilitas: Musyawarah Desa (MusDes)	83-84
Partisipasi: Pelaksanaan kegiatan pembangunan	84-85
Partisipasi: Lembaga masyarakat	85-86
Partisipasi: Penyusunan RPJM-Des	86-87
Transparansi: Laporan kepala desa	87
Transparansi: Pemantauan masyarakat	87-88
Transparansi: Pemantauan oleh kabupaten	88
Akuntabilitas dan partisipasi: Seleksi dan fungsi BPD	89-90
Akuntabilitas: Transfer dana	90-91

BAB VI	
REKOMENDASI UNTUK MENGINTEGRASIKAN PRINSIP-PRINSIP CDD DI DALAM TRANSAKSI KE UU DESA	93-116
<hr/>	
Memastikan peraturan perundangan mendukung pemerintahan yang inklusif dan akuntabel	98-103 103-108
Peran pelaku pemerintah dalam melembagakan prinsip tata kelola	109-116
Persiapan dan Penyederhanaan Transisi ke UU Desa	
PENUTUP	117
DAFTAR PUSTAKA	119-126

Daftar Gambar

Gambar 1.	Alur utama perencanaan PNPM Perdesaan dan siklus pelaksanaannya	28
Gambar 2.	Pertumbuhan PNPM Perdesaan (1997, 1999-2002, 2005-2014)	29
Gambar 3.	Evolusi PNPM Perdesaan dan Perkotaan	46a-46b

Daftar Tabel

Tabel 1.	Infrastruktur desa yang dibangun atau di rehabilitasi dengan dana PPK, 1998-2007	32
Tabel 2.	Perbandingan biaya rata-rata antara infrastruktur yang dibangun oleh PNPM Perdesaan dan pemerintah	52
Tabel 3.	Distribusi penyimpangan berdasarkan hasil temuan audit eksternal, 2011-2012	57
Tabel 4.	Peran aktor-aktor negara dan masyarakat sebagaimana ditentukan dalam undang-undang utama, 1979-2014	91-92

Daftar Kotak

Kotak 1.	Program PNPM Mandiri: Melampaui Perdesaan dan Perkotaan	36-37
Kotak 2.	Kepemimpinan TNP2K dalam hal penanggulangan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat	41-45
Kotak 3.	PNPM RESPEK	50-51
Kotak 4.	<i>Roadmap</i> PNPM: 12 Agenda Aksi	72

Daftar Foto

Cover	Joshua Esty	
Foto 1.	Achmad Ibrahim	1
Foto 2.	Joshua Esty	5
Foto 3.	Achmad Ibrahim	8
Foto 4.	Achmad Ibrahim	13
Foto 5.	Joshua Esty	16
Foto 6.	Achmad Ibrahim	21
Foto 7.	Joshua Esty	23
Foto 8.	Joshua Esty	25
Foto 9.	Joshua Esty	30
Foto 10.	Joshua Esty	33
Foto 11.	Staf TNP2K	37
Foto 12.	Achmad Ibrahim	40
Foto 13.	Achmad Ibrahim	43
Foto 14.	Joshua Esty	47
Foto 15.	Timur Angin	49
Foto 16.	Achmad Ibrahim	54
Foto 17.	Achmad Ibrahim	56
Foto 18.	Achmad Ibrahim	59
Foto 19.	Achmad Ibrahim	62
Foto 20.	Staf TNP2K	65
Foto 21.	Joshua Esty	69
Foto 22.	Joshua Esty	70
Foto 23.	Joshua Esty	73
Foto 24.	Joshua Esty	75
Foto 25.	Timur Angin	77
Foto 26.	Joshua Esty	80
Foto 27.	Achmad Ibrahim	83
Foto 28.	Achmad Ibrahim	86
Foto 29.	Rachma Safitri	89
Foto 30.	Joshua Esty	93
Foto 31.	Staf TNP2K	94
Foto 32.	Luciana Saragih	97
Foto 33.	Achmad Ibrahim	100
Foto 34.	Setwapres	103
Foto 35.	Staf TNP2K	106

Foto 36.	Achmad Ibrahim	111
Foto 37.	Rachma Safitri	114
Foto 38.	Rachma Safitri	116
Foto 39.	Achmad Ibrahim	119
Foto 40.	Cocozero003/123RF.com	108

Daftar Singkatan

ADD	:	Alokasi Dana Desa (<i>Village Fund Allocation</i>)
APB-Des	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (<i>Village Budget</i>)
Bappenas	:	Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (<i>National Development Planning Agency</i>)
BKAD	:	Badan Kerjasama Antardesa (<i>Intervillage Cooperation Body</i>)
BKM	:	Badan Keswadayaan Masyarakat (<i>community self-reliance agency</i>)
BPD	:	Badan Permusyawaratan Desa (<i>Village Consultative Body</i>)
BPKP	:	Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (<i>Supervisory Board for Finance and Development</i>)
CDD	:	<i>Community-Driven Development</i>
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat (<i>People's Representative Council</i>)
GOI	:	<i>Government of Indonesia</i>
FY	:	<i>Financial year</i>
IDT	:	Inpres Desa Tertinggal (<i>Presidential Instruction on Villages Left Behind</i>)
KDP	:	Kecamatan Development Programme (<i>Subdistrict Development Programme</i>)
Menkokesra	:	Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (<i>Coordinating Ministry for People's Welfare</i>)
MIS	:	<i>Management Information System</i>
MoHA	:	<i>Ministry of Home Affairs</i> (Kementerian Dalam Negeri)
Musdes	:	Musyawah desa (<i>village meeting</i>)
Musrenbang	:	Musyawah perencanaan pembangunan (<i>development planning meeting</i>)
PNPM	:	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (<i>National Programme for Community Empowerment</i>)
PP	:	Peraturan Pemerintah (<i>government regulation</i>)
PSF	:	<i>PNPM Support Facility</i>
RESPEK	:	Rencana Strategis Pembangunan Kampung (<i>Village Development Strategic Planning</i>)
RKP	:	Rencana Kerja Pemerintah (<i>Government Work Plan</i>)
RLF	:	<i>Revolving Loan Fund</i>
RPJM-Des	:	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (<i>Mid-Term Village Development Plan</i>)
TPK	:	Tim Pengelola Kegiatan (<i>activity management team</i>)
TNP2K	:	Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (<i>National Team for the Acceleration of Poverty Reduction</i>)

- UPK : Unit Pengelola Kegiatan (*Activity Management Unit*)
UPP : *Urban Poverty Programme*
UU : Undang-Undang (*law*)
VH : *Village head*

Kata Pengantar

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) yang diinisiasi pada 1997 bertujuan menanggulangi kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat, secara umum dikenal sebagai program pembangunan berbasis masyarakat. Hakikatnya adalah proses pemberdayaan memiliki posisi dan peran yang sama pentingnya dengan hasil dari proses itu sendiri.

Dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah telah membuat kebijakan mengenai pendekatan pembangunan berbasis masyarakat dengan mengembangkan PNPM hingga ke skala nasional dan menyertakannya sebagai elemen utama strategi penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Kemudian, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pemerintah mengambil prinsip-prinsip pembangunan berbasis masyarakat dan menjadikannya sebagai sebuah kebijakan. Khususnya, prinsip PNPM Mandiri akan menjadi prinsip dalam pelaksanaan UU Desa.

Buku 'Mengintegrasikan Prinsip Pembangunan Berbasis Masyarakat ke dalam Kebijakan: Dari PNPM Mandiri menjadi UU Desa' disusun berdasarkan catatan rekam jejak serta telaah kritis terhadap proses pelembagaan program pembangunan berbasis masyarakat dalam pelaksanaan UU Desa.

Kami sampaikan terima kasih kepada Tim Penulis yang telah berkontribusi pada penyusunan buku ini. Kami berharap semoga buku ini bermanfaat bagi seluruh pihak yang memiliki komitmen dan perhatian besar pada pentingnya pembangunan berbasis masyarakat di Indonesia.

Jakarta, Juni 2015

Dr. Bambang Widiyanto

Deputi Seswapres Bidang Dukungan Kebijakan Pembangunan Manusia dan
Pemerataan Pembangunan, Selaku Sekretaris Eksekutif
Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan



.....

Ringkasan Eksekutif

Ringkasan Eksekutif¹

S elama satu dekade terakhir, program pembangunan berbasis masyarakat (CDD) telah tumbuh pesat di Indonesia. Sejak awal pendiriannya pada 1997, tujuan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) adalah menanggulangi kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat. Seperti program CDD lainnya, PNPM Mandiri menganggap bahwa proses pemberdayaan sama pentingnya dengan hasil dari proses tersebut. Dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah telah meregulerkan pendekatan CDD dengan cara mengembangkan PNPM hingga ke skala nasional dan menyertakannya sebagai elemen utama di dalam strategi pengentasan kemiskinan di Indonesia. Dengan penandatanganan UU Desa (Undang-Undang 6/2014 tentang Desa, UU Desa) pada awal 2014, negara mengadopsi prinsip-prinsip CDD dan menjadikannya sebagai sebuah kebijakan. Prosedur dan proses PNPM Mandiri akan digunakan untuk melaksanakan UU Desa, dalam masa transisi selama tahun 2015–2016. Pada awal 2015, dana hibah akan ditransfer dari pemerintah pusat ke kabupaten untuk pencairan lebih lanjut ke 73.000 desa di 5.300 kecamatan.

Laporan ini mengkaji (1) pengalaman dan (2) kelebihan dan kekurangan program PNPM Mandiri Perdesaan dan Perkotaan untuk (3) merangkum cara mendukung—dan membatasi risiko—kelanjutan pelembagaan CDD di dalam pelaksanaan UU Desa.

Program PNPM Mandiri Perkotaan dan Perdesaan dikembangkan dalam tiga tahap utama:

TAHAP 1

Proyek CDD Perdesaan dan Perkotaan (1997–2007)

Pada 1997, sebuah uji coba dilakukan terhadap mekanisme program di dua belas kecamatan dengan tujuan untuk meluncurkan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) pada tahun berikutnya. Proses PPK dirancang untuk meningkatkan partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas melalui pemberdayaan masyarakat yang difasilitasi. Antara tahun 1998 sampai 2002, program ini dengan cepat meningkatkan cakupan dan lingkupnya hingga mencapai sekitar 20.000 desa. Melalui desentralisasi, pelaksana program meningkatkan keterlibatan pemerintah daerah (2002–2007). Tahun 2008, semua kabupaten berkontribusi dari anggaran mereka sendiri.

¹ Agar lebih mudah dibaca, kutipan-kutipan dihapus dari ringkasan eksekutif. Untuk referensi, lihat laporan utama.

Seiring perkembangan program, staf PPK membuat serangkaian penyesuaian untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip dasar bisa diikuti, bahkan dalam kondisi daerah yang beragam di seluruh Indonesia. Cakupan program ini terus berkembang, pada 2006 PPK menjangkau hampir separuh dari semua desa di Indonesia. Tahun 2007, lebih dari enam juta penduduk desa telah terlibat di dalam pembangunan subproyek PPK.

Krisis keuangan Asia memberikan dampak yang luar biasa terhadap kota-kota Indonesia. Sebagai tanggapan, Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (UPP), yang berdasarkan PPK, diluncurkan tahun 1999 untuk segera mentransfer sumber daya kepada kaum miskin di perkotaan. Setelah menyalurkan dana dengan cepat sebagai tanggapan terhadap krisis, pada 2002 UPP mulai lebih memerhatikan partisipasi masyarakat. Seperti PPK, UPP tumbuh dengan cepat dalam beberapa tahun belakangan, pada awal kegiatannya UPP meliputi enam provinsi, dan berkembang menjadi dua puluh delapan provinsi pada 2005.

TAHAP 2

Program CDD terintegrasi dengan agenda penanggulangan kemiskinan nasional (2007–2011)

Pada April 2007, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono membentuk PNPM Mandiri sebagai pilar pemberdayaan masyarakat untuk agenda pengurangan kemiskinan nasional. Pemerintah menunjuk PNPM sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari agenda tersebut karena hasil yang telah ditunjukkan, dampaknya terhadap kemiskinan, peningkatan transparansi dan akuntabilitas, dan dukungan luas dari masyarakat maupun pemerintah daerah.

Dukungan pemerintah terhadap pendekatan CDD menandai dimulainya transisi program PPK dan UPP ke arah integrasi yang lebih besar dengan proses pemerintah di setiap tingkat, mencapai cakupan menyeluruh di tingkat nasional tahun 2009. Antara tahun 2008 dan 2011, nilai total transfer keuangan kepada masyarakat meningkat lebih dari dua kali lipat hingga mencapai USD1,7 miliar. Ada juga beberapa penambahan pada jajaran program PNPM untuk menangani kebutuhan yang belum terpenuhi oleh PNPM Perdesaan dan Perkotaan, seperti PNPM Generasi (memberikan hibah yang diperuntukkan hanya untuk proyek kesehatan dan pendidikan), PNPM RESPEK (untuk mengatasi tantangan geografis, sosial, dan ekonomi di Papua), dan PNPM Peduli (bekerja sama dengan organisasi-organisasi masyarakat sipil untuk lebih menjangkau kelompok terpinggirkan yang sering tidak diikutsertakan dalam perencanaan di tingkat masyarakat).

Perkembangan PNPM yang pesat dan program-program serupa berhasil menjangkau lebih banyak warga dalam memenuhi kebutuhan populasi dan wilayah tertentu. Beberapa kelemahan dari perkembangan ini antara lain meliputi pendekatan pemberdayaan masyarakat dan kualitas pelaksanaan yang tidak merata, dan kebingungan masyarakat tentang tujuan dan proses program. Pada 2009, pemerintah lebih memerinci agenda pengentasan kemiskinan di Indonesia, untuk memastikan koordinasi antara tujuan dan pelaksanaan berbagai program dan untuk mengurangi angka kemiskinan menjadi 8–10 persen tahun 2014. Agenda nasional mengidentifikasi empat klaster program, masing-masing dengan fokus tertentu:

- **Klaster 1:** Perlindungan sosial melalui program bantuan sosial yang ditargetkan untuk rumah tangga.
- **Klaster 2:** Pembangunan dan pemberdayaan di tingkat masyarakat. Program PNPM Mandiri adalah program unggulan di dalam klaster ini dan bertujuan untuk mengefektifkan berbagai program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat.
- **Klaster 3:** Usaha kecil dan menengah, serta keuangan mikro.
- **Klaster 4:** Penyediaan barang publik berskala besar, seperti yang perumahan rakyat yang terjangkau, transportasi umum, air bersih, dan listrik.

Presiden menunjuk Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) yang dipimpin oleh Wakil Presiden Boediono untuk mengoordinasi klaster-klaster program penanggulangan kemiskinan dan berbagai kementerian yang berbeda di dalam upaya untuk mengurangi kemiskinan.

TAHAP 3

Prinsip CDD terintegrasi dalam kebijakan nasional (2011–sekarang)

Ada tiga upaya untuk mengintegrasikan prinsip-prinsip program PNPM dengan kebijakan pemerintah yang sejalan dengan agenda kemiskinan nasional.

“Satu Desa, Satu Rencana, Satu Anggaran”

Sejak tahun 2011, fasilitator PNPM telah bekerja dengan masyarakat desa untuk mengembangkan rencana desa jangka menengah (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, RPJM-Des) sebagai dasar perencanaan tahunan dan proposal yang

diajukan melalui program. Tujuannya untuk mendapat sumber dana lain di dalam masyarakat, kabupaten dan program sektoral, serta untuk proses perencanaan dan penganggaran reguler pemerintah (musrenbang).

Roadmap PNPM

TNP2K dan Kementerian Koordinator bidang Kesejahteraan Rakyat (Kemenko Kesra) berkolaborasi dengan sejumlah pelaku dari pemerintah untuk mengembangkan lima pilar *Roadmap* (dua belas agenda kerja) untuk mempertahankan dan mengintegrasikan proses-proses PNPM:

1. Integrasikan upaya pemberdayaan dan investasi masyarakat.
2. Fasilitasi profesional yang berkelanjutan bagi masyarakat.
3. Penguatan kelembagaan masyarakat.
4. Memperkuat peran pemerintah daerah dalam mendukung kebutuhan dan prioritas masyarakat.
5. Meningkatkan sistem pemerintahan untuk menggalakkan transparansi dan akuntabilitas.

UU Desa

UU Desa yang disahkan oleh DPR pada Desember 2013 dan ditandatangani oleh Presiden Januari 2014, secara substansial memperkuat peran masyarakat dalam



perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan serta menyediakan anggaran yang lebih besar bagi desa. Mekanisme yang ditetapkan dalam UU Desa secara umum selaras dengan prinsip CDD dan secara khusus selaras dengan proses PNPM. Akan tetapi, UU tersebut tidak membahas secara rinci tentang pelaksanaan. Beberapa prinsip dan mekanisme telah dibatasi di dalam Peraturan Pemerintah (PP) yang dibuat setelahnya. Pada saat penulisan, dua PP telah disahkan (PP 43/2014 tentang Desa, PP 60/2014 tentang Dana Desa). Rincian Peraturan Menteri lebih selaras dengan PP dibandingkan dengan UU, dan tidak sepenuhnya mendukung integrasi prinsip-prinsip CDD dalam pelaksanaan UU tersebut.

Hasil: PNPM Mempercepat Pengurangan Kemiskinan

Pengentasan kemiskinan-rumah tangga perdesaan:

Dibandingkan dengan daerah kontrol, evaluasi (2012) menunjukkan bahwa konsumsi riil per kapita rumah tangga miskin meningkat sebesar sembilan persen, rata-rata disebabkan oleh investasi PNPM Perdesaan. Proporsi rumah tangga miskin di dalam kecamatan PNPM yang bergerak di atas garis kemiskinan nasional adalah 2,1 persen lebih besar daripada di daerah kontrol. Manfaatnya juga terkonsentrasi di antara orang miskin.

Pengentasan kemiskinan-daerah terpinggirkan:

Program PNPM Perdesaan telah bekerja secara efektif di daerah dan kecamatan yang miskin. Evaluasi dampak menunjukkan adanya peningkatan konsumsi riil per kapita di kecamatan miskin (12,7 persen) dibandingkan dengan peningkatan rata-ratanya sebesar 9,1 persen. Untuk 20 persen kecamatan termiskin, konsumsi per kapita meningkat sebesar 19 persen. PNPM telah menghadapi beberapa tantangan di daerah terpencil dan kinerjanya relatif baik. Evaluasi PNPM RESPEK tahun 2011 menunjukkan bahwa semua proyek infrastruktur yang dikunjungi memiliki kualitas sedang dan kualitas baik, lebih dari 80 persen telah digunakan, dan 60 persen lebih murah daripada proyek serupa yang dibangun oleh pemerintah daerah.

Infrastruktur berkualitas tinggi yang hemat biaya:

Sebagian besar proyek yang dipilih untuk pendanaan PNPM melibatkan pembangunan atau rehabilitasi infrastruktur lokal. Evaluasi terhadap proyek-proyek fisik pada 2012 menunjukkan bahwa 82 persen diantaranya berkualitas tinggi sedangkan 14 persen berkualitas sedang. Sebanyak 90 persen dari subproyek mampu berfungsi sebagaimana mestinya hingga beberapa tahun setelah pembangunan dilaksanakan. Proyek PNPM memiliki kualitas yang lebih tinggi

dibandingkan proyek yang dibangun oleh program lain karena adanya pengawasan yang lebih baik melalui partisipasi masyarakat. Evaluasi menunjukkan bahwa proyek PNPM perdesaan 25-75 persen lebih murah daripada infrastruktur serupa yang dibangun oleh kontraktor pemerintah daerah.

Peningkatan akses ke beberapa layanan:

Dibandingkan dengan desa kontrol, rumah tangga di daerah PNPM mengalami peningkatan akses ke pelayanan kesehatan sebesar 5,1 persen antara tahun 2007 dan 2010. Program PNPM Generasi telah menunjukkan perbaikan signifikan secara statistik berupa bertambahnya frekuensi pemeriksaan berat badan anak-anak dan peningkatan partisipasi sekolah bagi siswa sekolah dasar. Peningkatan akses layanan mengakibatkan penurunan gizi buruk sebesar 10 persen dibandingkan dengan daerah-daerah non-PNPM Generasi.

Partisipasi yang lebih inklusif bagi perempuan perdesaan dan kaum miskin:

Perempuan dan kaum miskin memiliki tingkat keterlibatan yang tinggi di dalam PNPM Perdesaan. Tingkat keterlibatan perempuan mencapai 50 persen dari total yang terlibat dan 45 persen peserta dikategorikan miskin. Lebih dari 70 persen pekerja subproyek PNPM Perdesaan berasal dari segmen termiskin di desa.

Peningkatan transparansi dan akuntabilitas-tingkat masyarakat dan kecamatan:

PNPM Perdesaan dan Perkotaan menjadi terkenal di kalangan pelaku, mulai pemerintah daerah sampai anggota masyarakat—karena tingkat transparansi yang lebih tinggi dan mekanisme akuntabilitas yang lebih kuat daripada program pembangunan lainnya. Dalam sebuah penelitian pada 2012, 60 persen penduduk desa melaporkan akses yang baik atas informasi mengenai PNPM dan 68 persen merasa puas dengan program ini (dibandingkan dengan 24 persen dan 29 persen untuk program pembangunan lainnya).

Peningkatan transparansi dan akuntabilitas-pengawasan program:

PNPM memiliki sistem pemantauan yang kuat dan pemberian sanksi yang nyata misalnya transfer hibah kecamatan tahun depan akan ditahan jika ditemukan adanya korupsi, sampai ada kemajuan yang memuaskan terkait dengan pemulihan dana yang hilang. Diperkirakan kurang dari 1 persen dana hibah desa telah disalahgunakan.

Mekanisme di tingkat program meliputi pemantauan independen (audit eksternal), pengkajian internal (MIS, pengumpulan data kualitatif, dan pengawasan), dan

masuk dari masyarakat melalui pemantauan partisipatif serta sistem penanganan keluhan. Sejak 2000, lembaga audit pembangunan pemerintah yang independen, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) telah melakukan audit eksternal tahunan. Misalnya, pada 2012, BPKP bekerja sama dengan inspektorat pemerintah daerah melakukan audit terhadap 19 persen dari 5.146 kecamatan yang tercakup di dalam PNPM, yang hasilnya mencapai 956 audit. Audit mengidentifikasi penyimpangan sebesar sedikit di atas 1 persen dari total pencairan tahun anggaran 2012, yang sebagian besar terkait dengan masalah verifikasi subproyek. Dana pinjaman bergulir terus menyumbang sebagian besar dari masalah yang ada (66 persen pada 2011, 46 persen tahun 2012).



Hasil: Kekurangan PNPM Perdesaan dan Perkotaan

Pemeliharaan untuk keberlanjutan:

Proyek infrastruktur yang dibangun dengan dana PNPM umumnya hemat biaya dan berkualitas tinggi. Seiring berjalannya waktu, proyek ini membutuhkan investasi yang lebih besar agar dapat terus dimanfaatkan, misalnya untuk perbaikan permukaan jalan dan penggantian pipa air. Sebuah studi tahun 2010 menemukan bahwa hanya 10–20 persen dari desa-desa mampu mengumpulkan dana yang cukup untuk melakukan pemeliharaan yang memadai. Pemeliharaan infrastruktur merupakan sektor di mana pemerintah harus memberikan dukungan bagi masyarakat, berkontribusi dengan melakukan efektivitas biaya bagi tujuan pembangunan infrastruktur Indonesia.

Rendahnya penggunaan mekanisme tata kelola PNPM di luar program:

Harapan yang mendasari prinsip-prinsip rancangan PNPM adalah bahwa anggota masyarakat akan mulai menuntut proses serupa di luar program ini. Dalam praktiknya, mekanisme ini hanya dikaitkan dengan program PNPM dan jarang menyebar keluar. Oleh karena itu, mekanisme kelembagaan formal diperlukan untuk mendorong pergeseran yang lebih luas di dalam tata kelola pemerintahan.

Kekurangan dan melemahnya mekanisme tata kelola:

Kaum miskin dan perempuan menghadiri pertemuan perencanaan PNPM Perdesaan dan terlibat di dalam pelaksanaannya, tetapi jarang berpartisipasi di dalam pengambilan keputusan yang tetap didominasi oleh para elite. Studi menemukan partisipasi yang stagnan atau menurun dalam proses perencanaan lokal di luar PNPM, yang menyatakan bahwa sebagian tantangan partisipasi dalam PNPM Perdesaan mungkin mencerminkan perubahan kelembagaan di luar cakupan program.

Walaupun pada umumnya PNPM dianggap lebih transparan daripada program lainnya, informasi yang dibagi tidak selalu kondusif bagi akuntabilitas sosial. Penduduk desa seringkali lebih mengetahui tentang prosedur proyek daripada rincian keuangan atau mekanisme pengaduan. Bahkan ketika penduduk desa memiliki informasi yang relevan, mekanisme akuntabilitas proyek kurang dimanfaatkan.

Sistem pemantauan dan tanggapan terhadap korupsi yang lambat:

Korupsi di dalam PNPM sangat rendah, tetapi mekanisme pemantauan kapasitas dan resolusi pengaduan kesulitan mengimbangi perkembangan program. Seiring dengan perkembangan PNPM, terjadi peningkatan jumlah kasus korupsi besar yang membutuhkan waktu lama untuk diselidiki dan dibawa ke pengadilan. Dana pinjaman bergulir (RLF) memiliki risiko tersendiri.

Fasilitator sangat penting dalam pelaksanaan CDD, tetapi jumlahnya terbatas dan memiliki beban kerja yang terlalu berat:

Fasilitator berkontribusi terhadap pencapaian program. Fasilitator—di tingkat masyarakat, kecamatan, kabupaten, dan provinsi—bertanggung jawab untuk memastikan bahwa informasi dibagi, pertemuan dilaksanakan, anggota masyarakat diundang, dan mekanisme proyek berfungsi sesuai dengan prinsip-prinsip program. Mereka juga memantau pelaksanaan, melaporkan kemajuan program ke tingkat yang lebih tinggi, menghubungkan masyarakat dengan bantuan teknis, serta menerima dan menyalurkan keluhan. Penelitian program CDD lain menunjukkan bahwa informasi dan penjangkauan yang disediakan oleh fasilitator, sangat penting untuk memastikan manfaat bagi masyarakat miskin. Pada 2013, ada lebih dari 25.000 fasilitator PNPM yang terlatih dan berpengalaman di seluruh Indonesia.

Dalam skala nasional, PNPM telah berkembang ke berbagai daerah dengan populasi yang lebih tersebar dan lingkungan yang lebih menantang serta memperketat persyaratan pelaporan. Ini memerlukan lebih banyak fasilitator untuk melaksanakan program. Artinya menciptakan masalah mendesak terkait dengan ketersediaan dan kualitas fasilitasi. Staf lapangan PNPM di setiap tingkat merasa beban kerjanya terlalu besar. Itu disebabkan adanya tantangan dalam perekrutan yang mengakibatkan banyak posisi kosong. Hal ini mengakibatkan kualitas subproyek yang semakin rendah dan semakin berkurangnya keterlibatan masyarakat.

Tantangan-tantangan ini membahayakan kesinambungan pencapaian PNPM. UU Desa yang mengatur fasilitasi untuk semua desa akan memperburuk situasi terkait dengan kebutuhan perekrutan dan pelatihan. Keberhasilan pelaksanaan UU Desa, yang mengadopsi berbagai proses PNPM, sangat bergantung pada penyediaan fasilitator yang terampil dan berpengalaman.

Tantangan dalam kerangka hukum untuk menyertakan prinsip-prinsip CDD

UU Desa mendukung prinsip-prinsip CDD. Menurut UU tersebut, tata kelola desa harus berdasarkan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi (Pasal 24). Selanjutnya, kepala desa harus mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif, menerapkan prinsip-prinsip kesetaraan gender, dan memastikan tata kelola yang transparan dan akuntabel (Pasal 26). Seluruh masyarakat desa juga harus terlibat di dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan (Pasal 80–82).

Prinsip-prinsip CDD lebih lemah di dalam dua PP yang diperlukan dan sudah disahkan. Sejumlah ketentuan berlawanan dengan tiga prinsip utama—partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas—bahkan dengan UU Desa itu sendiri. Klarifikasi kontradiksi di bawah ini dapat secara substansial memperkuat prospek transisi yang efektif dari mekanisme program PNPM menuju kebijakan nasional.

Partisipasi dan akuntabilitas:

Musyawarah Desa (MusDes). MusDes mirip dengan musyawarah desa dan antar desa di PNPM, yang penting untuk memastikan partisipasi inklusif, pembagian informasi, dan akuntabilitas. UU Desa menetapkan MusDes sebagai sarana untuk melibatkan masyarakat dalam mempertimbangkan hal-hal strategis. Pemerintah desa harus mengacu kepada hasil MusDes dalam pelaksanaan tugas mereka (Pasal 54).

PP Desa masih rancu mengenai sejauh apa keterlibatan anggota masyarakat dan peningkatan kendali pemerintah desa dalam proses MusDes. PP membedakan MusDes umum dan musyawarah perencanaan pembangunan desa. Ada kategori tertentu mengenai anggota masyarakat yang diidentifikasi untuk terlibat di dalam MusDes (Pasal 80), tetapi tidak ada kategori untuk anggota masyarakat yang terlibat di dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa. MusDes diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) (Pasal 80) sedangkan rapat perencanaan diselenggarakan oleh pemerintah desa (Pasal 116). Jika perencanaan pembangunan tidak secara eksplisit dibuat terbuka untuk masyarakat desa yang lebih luas—di mana partisipasi perempuan serta warga desa yang miskin tidak didukung—pengambilan keputusan kemungkinan akan terbatas untuk kelompok tertentu. Akibatnya, perencanaan berdasarkan UU Desa lebih mirip dengan proses musrenbang yang kurang partisipatif dan akuntabel dibandingkan dengan perencanaan PNPM yang telah digunakan sejak 2011 untuk persiapan RPJM-Des dan rencana tahunan.

Partisipasi: Pelaksanaan kegiatan pembangunan

UU Desa memaksimalkan partisipasi dengan menentukan bahwa seluruh masyarakat desa harus dilibatkan dalam pelaksanaan pembangunan sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP) (Pasal 81). Sebaliknya, PP Desa hanya menambahkan sedikit rincian tentang bagaimana desa harus melaksanakan proyek-proyek, dan bahkan (Pasal 121) menyatakan bahwa pembangunan harus dikoordinasikan ke kepala desa, namun dilakukan oleh aparat desa dan/atau elemen masyarakat (tidak menjangkau seluruh masyarakat seperti yang dinyatakan di dalam Undang-Undang). Tidak disebutkan tentang keluarga miskin yang telah menjadi penerima utama manfaat atas keterlibatan mereka di dalam pelaksanaan proyek PNPM.

Partisipasi: Lembaga masyarakat

PNPM mendorong kerja sama dengan lembaga-lembaga masyarakat yang ada. UU Desa menyertakan prinsip-prinsip yang sama, menetapkan bahwa lembaga masyarakat yang ada harus dimanfaatkan untuk mengatur, mengembangkan, dan memberdayakan masyarakat, bahkan untuk kegiatan yang berasal dari luar desa, seperti program dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi dan dari organisasi nonpemerintah (Pasal 94).

PP Desa mendukung sebagian prinsip-prinsip tersebut: pemerintah desa dan daerah, serta pelaku nonpemerintah harus memberdayakan dan bergantung pada organisasi yang ada di dalam kegiatan pembangunan (PP Pasal 150, 151). Akan tetapi, organisasi masyarakat harus dibentuk atas prakarsa dari pemerintah desa, bersama-sama dengan masyarakat, dan diresmikan oleh peraturan desa (Pasal 150). Persyaratan ini memberikan kekuasaan kepada pemerintah desa untuk menentukan organisasi yang sah yang dapat digunakan untuk membatasi suara masyarakat. Bukannya memberdayakan organisasi masyarakat sebagai penyeimbang kepala desa dan pemerintah desa, PP Desa malah membuat mereka bergantung pada pemerintah desa.

Ada indikasi bahwa kehidupan berorganisasi di tingkat desa secara keseluruhan melemah. Jika diterapkan seperti yang tertulis, PP Desa dapat mengganggu organisasi masyarakat yang tidak secara eksplisit disponsori negara. Hal ini akan mengakibatkan penurunan dalam kehidupan berorganisasi yang beragam dan aktif yang telah lama ada di Indonesia.

Partisipasi: Penyusunan RPJM-Des

UU Desa bertujuan untuk mewujudkan pembangunan partisipatif dari rencana desa tahunan dan rencana desa jangka menengah (Pasal 80). Sebaliknya, PP Desa sangat menekankan kepemimpinan kepala desa di dalam musyawarah desa partisipatif untuk menyusun RPJM-Des dan RKP-Desa (Pasal 116). Jika diterapkan seperti yang tertulis, peraturan ini akan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah desa dibandingkan dengan kontribusi masyarakat di dalam perencanaan desa.

Transparansi: Pelaporan kepala desa

Mekanisme transparansi PNPM di luar pertemuan desa/antardesa belum terlalu efektif. Oleh karena itu, penting untuk setidaknya mempertahankan, dan jika memungkinkan untuk memperkuat, mekanisme pembagian informasi untuk transisi

ke UU Desa. UU Desa menetapkan bahwa kepala desa harus melaporkan secara tertulis tentang tata kelola desa yang dilakukan tahun sebelumnya kepada Bupati/Walikota, BPD, dan masyarakat desa (Pasal 27). Persyaratan untuk melaporkan tata kelola desa secara terbuka kurang ditekankan dalam PP Desa. Bupati/Walikota mendapat laporan lengkap, sedangkan laporan ke BPD hanya mengharuskan adanya informasi tentang pelaksanaan peraturan desa (Pasal 49, 51). Klarifikasi mengenai informasi yang dibagikan kepada masyarakat tidak diberikan, selain tentang penentuan media pembagian informasi (Pasal 52).

Transparansi: Pemantauan masyarakat

Hak anggota masyarakat untuk meminta dan menerima informasi mengenai pemerintahan desa lebih ditekankan di dalam UU Desa daripada PP Desa. UU menetapkan bahwa masyarakat dapat meminta dan menerima informasi dari pemerintah desa, serta mengawasi kegiatan yang berkaitan dengan tata kelola, pelaksanaan pembangunan, pembinaan, dan pemberdayaan masyarakat (Pasal 68). Warga negara memiliki hak untuk memantau rencana dan kegiatan pembangunan,



dan pemerintah desa harus memberikan lapor tahunan tentang perencanaan dan pelaksanaan RPJM-Des, dan anggaran melalui MusDes (Pasal 82).

PP Desa tidak memberikan rincian lebih lanjut tentang hak-hak masyarakat untuk memantau. PP tersebut hanya menjelaskan tentang tanggung jawab kepala desa untuk memberikan informasi kepada masyarakat tentang penerapan tata kelola secara tertulis dan melalui media yang mudah diakses (Pasal 52). Penduduk desa juga harus berpartisipasi di dalam MusDes untuk mendengarkan laporan “pelaksana pembangunan” ke kepala desa (PP Pasal 121). Tapi tidak ada laporan menyeluruh kepada warga desa dari pemerintah desa tentang pelaksanaan RKP dan anggaran.

Transparansi: Pemantauan oleh kabupaten

Perluasan cakupan PNPM telah membuat pemantauan terpusat menjadi semakin berat, hal ini menyebabkan penundaan dan semakin banyaknya jumlah kasus yang menunggu untuk diselidiki. UU Desa menetapkan sebuah Sistem Informasi Desa yang dibuat oleh pemerintah kabupaten (Pasal 86). Sistem ini mencakup informasi terkait pembangunan desa sehingga meningkatkan pengawasan di tingkat lokal serta melanjutkan upaya pengawasan yang menjadi faktor penting keberhasilan PNPM.

Akan tetapi, PP Desa tidak merinci lebih lanjut cara memperkuat peran kabupaten dalam mengumpulkan data tentang tata kelola dan pembangunan desa. PP Desa menunjuk camat sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk membimbing dan mengawasi desa, tapi tidak menyebutkan apapun tentang tugas pemantauan (Pasal 154).

Akuntabilitas dan partisipasi: Pemilihan dan fungsi BPD

UU menyatakan bahwa struktur, kekuasaan, dan pemilihan BPD sangat penting di dalam pengintegrasian prinsip-prinsip CDD ke dalam pemerintahan desa. UU Desa dan perundang-undangan terkait secara konsisten menyatakan bahwa BPD akan dipilih secara demokratis. Fungsi BPD antara lain mengawasi dan meminta informasi dari pemerintah desa, mengusulkan rancangan peraturan desa, menyalurkan aspirasi masyarakat, mengarahkan ke prinsip-prinsip demokrasi dan kesetaraan gender, serta menyelenggarakan MusDes (Pasal 55, 61–63).

Ada perbedaan antara UU dan PP tentang pemilihan anggota BPD. Hal itu berpengaruh kepada suara anggota masyarakat dari wilayah mana yang akan didengar oleh BPD. UU Desa menyatakan anggota BPD haruslah perwakilan warga

desa berdasarkan keterwakilan wilayah, yang dipilih secara demokratis (Pasal 56). PP Desa menyatakan bahwa BPD dapat ditentukan melalui pemilihan langsung atau melalui musyawarah perwakilan (Pasal 72). Sayangnya hal ini akan menghilangkan keterwakilan wilayah. Penentuan mekanisme spesifik untuk memilih anggota BPD diserahkan kepada kabupaten (Pasal 72) dan PP Desa menyatakan bahwa uraian terinci (tentang tugas-tugas, fungsi, tanggung jawab, pemilihan, dll) akan diklarifikasi melalui Peraturan Menteri (Pasal 79). Rincian-rincian ini sangat penting dalam menentukan peran akuntabilitas yang dimainkan oleh BPD di desa dan sejauh mana badan tersebut dapat memastikan bahwa perencanaan desa sudah representatif dan inklusif.

Akuntabilitas: Transfer dana

Dibandingkan dengan praktik PNPM, akuntabilitas transfer dana dalam PP Desa masih lemah. Pencairan dana PNPM membutuhkan beberapa tanda tangan (termasuk dari anggota masyarakat dan fasilitator kecamatan). PP Desa malah memungkinkan pencairan dana hanya dengan tanda tangan dari kepala desa dan bendahara, keduanya merupakan wakil pemerintahan desa (Pasal 92), sehingga mengurangi transparansi dan akuntabilitas di dalam pengelolaan dana.

PP Dana Desa tidak menetapkan sanksi melalui pengurangan dana terkait surplus anggaran yang tidak pada tempatnya. Surplus bermasalah didefinisikan sebagai dana yang digunakan di luar prioritas atau ditahan terlalu lama di rekening desa (Pasal 27). Ketentuan ini merupakan langkah yang tepat karena memerlukan perhatian tentang cara desa menggunakan dana tersebut. Pemerintah harus memanfaatkan mekanisme ini untuk memastikan bahwa dana dihabiskan tepat pada waktunya dan digunakan untuk prioritas yang ditetapkan oleh masyarakat.

Perbaikan lain yang perlu dipertimbangkan untuk pedoman-pedoman selanjutnya adalah mengaitkan transfer dana (Pasal 16) dengan laporan akuntabilitas di tingkat desa. Untuk PNPM, transfer tersebut bergantung pada kemajuan yang memuaskan dalam pelaksanaan proyek yang dilaporkan oleh Tim Pelaksana Kegiatan (TPK) kepada masyarakat. PP Desa menyatakan secara tersirat tentang pertemuan akuntabilitas tersebut (Pasal 121) yang dapat dijadikan syarat untuk transfer berikutnya. Tetapi hubungan ini perlu dinyatakan secara eksplisit.

Rekomendasi untuk pengintegrasian prinsip-prinsip CDD di dalam pelaksanaan UU Desa

Berdasarkan pelajaran dari pelaksanaan PNPM, beberapa rekomendasi ini membahas tentang prinsip-prinsip dasar untuk menjaga kelebihan PNPM dan mengurangi risiko yang bisa membahayakan transisinya ke dalam UU Desa. Rekomendasi-rekomendasi di bawah ini berorientasi pada tiga tujuan utama untuk melembagakan CDD di Indonesia:

- 1. Tata kelola yang inklusif dan akuntabel harus dilembagakan di semua desa.**
Mekanisme PNPM memiliki manfaat berupa pengadopsian prinsip CDD secara universal yang telah terdokumentasikan.
- 2. Fokus terhadap dampak kemiskinan akibat peningkatan tata kelola.**
Selama masa transisi, sumber daya tambahan digunakan untuk memastikan bahwa mekanisme tata kelola bekerja seperti yang diharapkan di desa dan daerah miskin, di mana PNPM telah memiliki dampak terbesar terhadap kemiskinan.



3. Membangun beberapa proses untuk pembelajaran dan penyesuaian berkelanjutan.

Pemahaman dan penyesuaian terhadap variasi-variasi pelaksanaan UU Desa dalam konteks politik, ekonomi, dan sosial yang berbeda amatlah penting untuk pencapaian tujuan. Sebuah unit tingkat pusat harus memimpin dan mengkoordinasikan pengelolaan transisi dan pelaksanaan UU Desa yang baru. Calon yang paling mungkin menjadi unit pusat tersebut adalah TNP2K karena kepemimpinannya di dalam *Roadmap* PNPM, fokusnya dalam agenda kemiskinan nasional dan mempunyai hubungan langsung kepada pembuat kebijakan yang paling tinggi.

Berikan kejelasan mengenai kontradiksi yang ada dalam Undang-undang Desa dan peraturan perundangan turunannya, untuk mendorong partisipasi dan menghindari dominasi oleh pemerintah Desa. Setelah peraturan yang diperlukan selesai, harus ada pengkajian untuk memastikan konsistensinya secara internal dengan prinsip CDD yang diatur di dalam UU Desa. Kontradiksi antara UU Desa dan PP yang harus diklarifikasi meliputi:

- Tanggung jawab BPD terhadap musyawarah desa.
- Pemenuhan syarat dengan kategori tertentu dan kuota untuk perempuan dan masyarakat miskin.
- Partisipasi untuk menyusun dan menyetujui proposal yang akan dibahas dalam musyawarah perencanaan desa.
- Partisipasi dalam pelaksanaan proyek harus terbuka untuk seluruh masyarakat, tetapi partisipasi diprioritaskan bagi warga miskin desa.
- Memperkuat transparansi dan akuntabilitas pelaporan kepala desa kepada masyarakat mengenai penggunaan dana dan pelaksanaan program rencana kerja.
- Partisipasi organisasi masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan tidak dibatasi pada kelompok yang sudah diakui secara hukum oleh pemerintah desa.

Meski partisipasi yang luas tetap menjadi tujuan, mekanisme terkait perwakilan yang inklusif tetapi didelegasikan perlu diperkuat.

Dengan adanya peraturan yang lebih tegas, BPD bisa menyediakan mekanisme kelembagaan untuk mendelegasikan perwakilan masyarakat sebagai sarana untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah desa. Berdasarkan undang-undang yang

da, BPD ditunjuk oleh kepala desa, yang membatasi partisipasi hanya untuk kalangan elit tertentu yang dekat dengan kepala desa. Pemilihan anggota BPD harus diperjelas untuk memastikan bahwa BPD bertindak sebagai penyeimbang independen terhadap kekuasaan luas yang dimiliki oleh kepala desa.

Pastikan adanya kepemimpinan dan partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan.

Alokasikan persentase tertentu kursi BPD terpilih bagi perempuan. Sebaiknya prosedur mengenai partisipasi perempuan yang telah ditentukan oleh PNPM dilanjutkan karena terbukti memiliki dampak yang konsisten terhadap keterwakilan dan keterlibatan perempuan dalam pembangunan desa. Pedoman implementasi UU Desa harus mencakup kuota partisipasi perempuan di dalam pertemuan-pertemuan desa dan pertemuan perencanaan khusus untuk menghasilkan prioritas perempuan, dilengkapi dengan tambahan pelatihan.

Menilai sistem pemantauan yang ada.

Perkembangan ke skala nasional membuat beberapa sistem pemantauan PNPM kewalahan. Hambatan ini diperburuk dengan perubahan ke Undang-undang Desa, karena perluasan ruang lingkup dan pergeseran tanggung jawab antara lembaga pemerintah dan pemerintah daerah. Disarankan untuk melakukan studi kelayakan yang menyeluruh mengenai mekanisme pemantauan PNPM yang ada dan menginventaris sistem pemerintah yang sudah ada sebelumnya dan yang sedang direncanakan. Hal tersebut berguna untuk menilai kelebihan dan kekurangan serta menetapkan tanggung jawab bagi seluruh instansi dan tingkat pemerintahan. MIS PNPM Perdesaan harus disesuaikan, jika memungkinkan, untuk keperluan pemantauan UU Desa.

Memperkuat mekanisme pertanggungjawaban.

Mekanisme akuntabilitas kelembagaan yang baik adalah mekanisme yang mendorong adanya sanksi dan penghargaan atas kepatuhan terhadap pelaksanaan prinsip-prinsip CDD yang merupakan turunan dari UU Desa (Pasal 72) dan PP Dana Desa (Pasal 25-27). Ketentuan tersebut harus disertakan untuk mendorong desa dan pemerintah kabupaten supaya lebih memerhatikan kualitas pelaporan, serta sejauhmana penggunaan dana mencerminkan prioritas masyarakat. Desa yang mampu menunjukkan efektivitas penggunaan dana untuk prioritas masyarakat bisa mendapatkan alokasi dana yang lebih besar di tahun berikutnya. Jenis-jenis hibah desa bersyarat ini berhasil digunakan di dalam PNPM Generasi dan program lainnya di Indonesia. Model yang berbeda untuk imbalan dan sanksi berbasis kinerja harus

diuji coba untuk memastikan bahwa desa/kabupaten dengan kapasitas rendah tidak diberikan sanksi atau kewalahan dan untuk mengurangi penggunaan dana desa berdasarkan keinginan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi.

Kabupaten sebagai pengawas utama.

Kabupaten harus mulai melaksanakan pemantauan yang lebih proaktif untuk memastikan bahwa dana digunakan sesuai dengan prioritas masyarakat dan prinsip-prinsip hukum (sepaimana ditentukan dalam UU Pasal 69 dan PP Desa Pasal 101, 103, 104). Secara khusus, penting bagi kabupaten untuk memastikan agar audit yang telah dilakukan PNPM (sekitar 20 persen) terus berlanjut, dan hasilnya dilaporkan kepada masyarakat secara langsung. Hal ini telah terbukti menjadi pelengkap yang penting dalam mekanisme akuntabilitas masyarakat untuk mencegah korupsi. Kabupaten harus mencari mekanisme yang dapat digunakan oleh warga desa untuk menyalurkan keluhan dan memastikan keluhan tersebut ditanggapi.

Kecamatan telah menjadi tempat pertemuan antar desa PNPM, serta antara lembaga-lembaga yang terlibat di dalam pelaksanaan program (UPK, BKAD, dan lain-lain). Kecamatan juga diberikan sejumlah fungsi di dalam UU Desa dan PP Desa (PP Pasal 101, 128, 148, 154). Camat diposisikan secara unik untuk memperbaiki rendahnya tingkat pengawasan langsung PNPM di daerah, mengingat dekatnya lokasi mereka secara geografis ke desa-desa. Namun tanggung jawab pemantauan yang bersifat khusus perlu diperjelas, demikian juga pengawasan dan dukungan oleh lembaga kabupaten lainnya.

Mendorong pemerintah desa untuk mengadopsi prinsip-prinsip CDD.

Pemerintah desa mungkin tidak akan menyambut baik penyertaan prinsip CDD ke dalam proses perencanaan pembangunan. Meskipun kesempatan untuk mengelola dana yang secara substansial lebih besar dapat menarik minat mereka, penguatan mekanisme partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas mungkin akan menimbulkan efek sebaliknya. Maka perlu adanya aturan mengenai pengalokasian dana yang lebih besar sebagai tanggapan atas pelibatan masyarakat secara efektif dalam perencanaan dan pelaksanaan proyek-proyek pembangunan. Hal itu dibutuhkan untuk mendorong pemerintah desa mendukung transisi ke UU Desa.

Penahapan dan pantau pelaksanaannya.

Sebuah pelajaran penting dari PNPM adalah untuk memantau dan belajar dari proses saat pelaksanaan kemudian menyesuaikan menurut kebutuhan. Oleh karena

itu disarankan untuk memperpanjang masa transisi yang direncanakan berlangsung dari 2015–2016. Beberapa aspek implementasi UU dipersiapkan selama jangka waktu tiga sampai lima tahun untuk memungkinkan terjadinya pembelajaran dan penyempurnaan proses. Sebagaimana telah disepakati, tahun 2015 sebaiknya hanya digunakan untuk pelaksanaan PNPM dengan satu perubahan penting di dalamnya yaitu transfer langsung Dana Desa ke semua desa. Tahun pertama transisi juga merupakan kesempatan untuk melakukan penelitian yang berfokus: untuk tujuan apa desa mengalokasikan hibah (dan apakah sejalan proses-proses yang ada dengan prinsip CDD); apakah jumlahnya mencukupi untuk membiayai prioritas masyarakat; apakah pengawasan oleh BPD, masyarakat, dan kabupaten/camat sudah memadai; serta perbedaan pelaksanaan dalam konteks geografis, ekonomi, dan sosial yang berbeda. Temuan ini dapat memberikan informasi mengenai tahap berikutnya di dalam transisi ke UU Desa.

Penahapan skala dan waktu transfer.

Desa-desanya mungkin tidak siap menyerap hibah dalam ukuran yang telah ditentukan di dalam UU Desa dengan cepat. Walaupun hibah yang nilainya lebih kecil dari yang mungkin diberikan pada 2015. Oleh karena itu waktu dan penahapan transfer serta kerangka waktu pelaksanaan, perlu diperjelas pada awal 2015. Sebaiknya dialokasikan waktu lebih dari satu tahun untuk pelaksanaannya kecuali dana tersebut tidak digunakan atau disalahgunakan. Secara khusus direkomendasikan bahwa desa dengan lokasi geografi yang sulit (berdasarkan variabel yang sama yang digunakan untuk alokasi dana di dalam PP Dana Desa Pasal 11-14) diberikan tambahan waktu satu tahun dari awal masa transisi sebelum mereka diwajibkan untuk menghabiskan dana yang dialokasikan. Mereka tetap diminta untuk melaporkan penggunaan dana tersebut selama tahun 2015 kepada kabupaten dan masyarakat tetapi tidak diharapkan untuk menyelesaikan pelaksanaannya sampai tahun 2016.

Sederhanakan proses perencanaan dan jangan memaksakan integrasi vertikal.

RPJM-Des harus dibuat secara bertahap untuk menyederhanakan proses perencanaan di awal transisi. Pertengahan tahun 2014, hanya 47 persen desa secara resmi menyelesaikan dokumen RPJM-Des. Penyusunan RPJM-Des sebaiknya tidak dilakukan dalam dua tahun pertama karena terbatasnya waktu dan energi.

Melakukan integrasi vertikal terlalu dini dengan cara melibatkan kabupaten dalam proses perencanaan desa mungkin akan berdampak buruk yakni mengenyampingkan rencana desa hasil identifikasi lokal dan mengutamakan prioritas kabupaten. Penahapan dalam RPJM-Des akan mengurangi beban kerja fasilitator di tahun pertama pelaksanaan UU Desa. Hal itu memungkinkan mereka

untuk berkonsentrasi pada perencanaan partisipatif dana hibah desa yang lebih besar, transparansi pelaksanaan prioritas masyarakat, dan pembukuan penggunaan dana.

Menyederhanakan penggunaan hibah desa.

Penyederhanaan yang sifatnya lebih permanen adalah dengan memisahkan dana pinjaman bergulir (RLF) dari dana hibah desa dan proses perencanaan. Masalah yang berkelanjutan terkait pelaksanaan RLF ditambah dengan kegagalan untuk menjangkau masyarakat miskin menunjukkan bahwa penyediaan barang-barang pribadi tidak sesuai dengan mekanisme transfer pemerintah. Sebab tujuan utama transfer pemerintah adalah untuk menyediakan barang-barang publik di desa sesuai prinsip-prinsip CDD. Dengan implementasi UU Desa, direkomendasikan agar RLF tidak didanai melalui hibah desa atau setidaknya ditunda. Jika RLF sudah berfungsi dengan baik dan UPK telah terbukti mampu mengelola dana, mereka harus melanjutkan proses CDD secara independen (kemungkinan dengan dukungan TNP2K untuk program Klaster3 dan/atau proyek percontohan RLF Bank Dunia yang dijadwalkan untuk dimulai pada awal tahun 2015.)



Mengurangi beban kerja fasilitator.

Perencanaan jangka menengah, kerjasama antardesa dan penghapusan RLF dapat menyederhanakan proses di masyarakat dan memungkinkan mereka untuk berfokus pada penggabungan prinsip-prinsip CDD ke dalam perencanaan tahunan desa. Terlebih lagi, perubahan yang direkomendasikan akan mengurangi ruang lingkup tanggung jawab fasilitator, yang sangat diandalkan PNPM untuk mendukung masyarakat dan juga diandalkan dalam pelaksanaan UU Desa. Fasilitator mengalami kelebihan beban kerja dan kewalahan bahkan sebelum dilaksanakannya transisi ke UU Desa. Diperkirakan akan ada kekurangan signifikan dalam pelaksanaan transisi. Segala upaya harus dilakukan untuk mengurangi jumlah kegiatan yang menjadi tanggung jawab fasilitator dan untuk merampingkan persyaratan administrasi. Selanjutnya, inisiatif Roadmap PNPM harus membuat posisi fasilitator lebih menarik dan juga mempercepat sertifikasi fasilitator. Dalam sebuah upaya tunggal, akibat transisi yang mendadak ke UU Desa, pemerintah harus menawarkan bonus kelanjutan kerja (*retention bonus*) dan bonus masuk (*sign in bonus*) bagi fasilitator dan memberikan subsidi untuk sertifikasi fasilitator yang sekarang bekerja di program PNPM.



1

.....
Pendahuluan

Dalam satu dekade terakhir, program pembangunan berbasis masyarakat (CDD) telah berkembang secara signifikan di Indonesia. Dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah telah berusaha untuk melestarikan pendekatan CDD dengan memperluas cakupan program-program pembangunan berbasis pemberdayaan masyarakat ke skala nasional melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) dan menyertakannya sebagai elemen utama dalam strategi penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Dengan penandatanganan UU Desa (Undang-Undang 6/2014 tentang Desa) pada awal 2014, pemerintah telah mengadopsi prinsip-prinsip CDD menjadi kebijakan nasional.

PNPM Mandiri, seperti program CDD lainnya, menganggap proses pemberdayaan mempunyai nilai yang sama pentingnya dengan hasil dari proses pemberdayaan. Secara khusus, PNPM dibangun di atas prinsip-prinsip partisipasi inklusif dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan masyarakat, informasi yang transparan di semua tahapan, dan akuntabilitas melalui pengawasan langsung oleh masyarakat. Proses-proses PNPM yang dilaksanakan baik di desa (melalui PNPM Mandiri Perdesaan) maupun di wilayah perkotaan (melalui PNPM Mandiri Perkotaan) telah menghasilkan berbagai dampak positif, meski juga masih memiliki beberapa keterbatasan.

Laporan ini mengkaji pengalaman, keberhasilan dan keterbatasan program-program PNPM Mandiri Perdesaan dan Perkotaan untuk menjelaskan cara mendukung, membatasi risiko dan memastikan keberlanjutan pelembagaan CDD selama transisi ke UU Desa. Hal ini diatur sebagai berikut. Setelah menguraikan evolusi PNPM, selanjutnya akan meninjau kelebihan dan keterbatasan program tersebut. Kemudian, diikuti oleh deskripsi tentang dua inisiatif pemerintah untuk melembagakan PNPM: *Roadmap* PNPM dan UU Desa. Bagian terakhir dari makalah ini memberikan rekomendasi-rekomendasi bagi transisi ke pelaksanaan UU Desa yang dimulai pada tahun 2015.



2

.....

Evolusi PNPM Mandiri Perdesaan dan Perkotaan

Bagian ini menjelaskan tiga tahapan utama Program PNPM Perdesaan dan Perkotaan, dari awal pelaksanaannya pada akhir tahun 1990-an hingga masa transisinya menjadi Undang-undang Desa. Fase ini diringkas dalam Gambar 3.

TAHAP 1

Proyek CDD Perdesaan dan Perkotaan (1997–2007)

Program Pengembangan Kecamatan

Sejak awal keberadaannya pada 1997, tujuan dari program PNPM adalah penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat. Indonesia sudah memiliki pengalaman sebelumnya dengan program penanggulangan kemiskinan melalui pemberian alokasi bantuan langsung yang dilaksanakan secara swakelola oleh masyarakat, khususnya melalui program Inpres Desa Tertinggal (IDT). Program IDT menyalurkan hibah yang dialokasikan kepada desa-desa terpinggirkan dengan bantuan fasilitator dan Program Infrastruktur Desa yang menyediakan dana tambahan untuk infrastruktur di desa-desa IDT. Berdasarkan pengalaman ini serta penelitian tentang tindakan kolektif di tingkat masyarakat dan hubungan pemerintah-masyarakat (Chandrakirana 1999; Evers 2000), Pemerintah Indonesia dan Bank Dunia bekerja sama untuk mengembangkan pendekatan yang mencakup partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam pengambilan keputusan untuk memastikan bahwa dana tersebut bermanfaat bagi warga desa miskin, pendekatan ini kemudian dikenal sebagai Pembangunan Berbasis Masyarakat.

Sebuah program percontohan dilaksanakan selama satu tahun di dua belas kecamatan untuk menguji pendekatan Pembangunan Berbasis Masyarakat dengan tujuan meluncurkan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) pada 1998. Program ini dirancang untuk meningkatkan partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Karakteristik utama program ini meliputi:

Seleksi inklusif prioritas pembangunan melalui partisipasi perempuan, penduduk desa miskin, dan perwakilan dari dusun terpencil di dalam diskusi perencanaan berbasis konsensus (musyawarah). Setengah dari total kursi dalam kepanitiaan yang mengelola proses PPK di tingkat kecamatan dialokasikan untuk perempuan dan salah satu dari dua usulan dari masing-masing desa harus berasal dari kelompok perempuan.²

² Pada tahapan – tahapan program selanjutnya, dua dari tiga proposal desa berasal dari perempuan.

Mengoptimalkan lembaga lokal yang ada berdasarkan asumsi bahwa akumulasi kepercayaan dan hubungan timbal balik akan mendorong transparansi dan akuntabilitas penggunaan dana program.³

Menu terbuka untuk memastikan bahwa kebutuhan masyarakat yang sebenarnya dapat diidentifikasi, pilihan dibiarkan terbuka kecuali beberapa kegiatan yang ada di dalam sebuah daftar negatif terbatas.⁴

Kompetisi di tingkat kecamatan untuk menentukan proposal yang akan didanai melalui proses pengambilan keputusan kolektif dalam musyawarah antardesa di kecamatan; dirancang untuk mendorong transparansi dan menghindari pengaruh para elit.

Hibah (BLM) ke kecamatan berupa transfer dana langsung untuk memastikan hibah tersebut sampai dengan cepat dan utuh.

Pelaksanaan yang transparan di mana PPK menerapkan pemeriksaan berlapis dalam perencanaan dan penggunaan dana, dan menyediakan mekanisme untuk berbagi informasi dengan masyarakat. Termasuk diperlukannya beberapa tanda tangan untuk menarik uang⁵, pemberitahuan umum tentang penggunaan dana dan pertanggungjawaban hasil akhir dari pelaksanaan kegiatan di dalam pertemuan publik.

Bantuan fasilitasi dan teknis. Fasilitator Kecamatan (FK) memfasilitasi seluruh tahapan program mulai dari sosialisasi, pengajuan usulan, pengambilan keputusan, dan pelaksanaan.⁶ Fasilitator Kabupaten memberikan bantuan teknis yang terarah dan melakukan pengawasan untuk proposal yang didanai.

Akuntabilitas yakni membangun mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi dengan cara memisahkan tanggung jawab, adanya sanksi atas penyalahgunaan dana, pelaksanaan pertemuan terbuka untuk pemilihan kegiatan dan penggunaan dana.

³ Dari waktu ke waktu, PPK telah menginisiasi kelompok program tertentu untuk mengkomplemen institusi yang telah ada. Kelompok tersebut antara lain, Unit Pengelolaan Keuangan (UPK) untuk pengelolaan dana di tingkat kecamatan, Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) untuk kerja sama antardesa, Tim Pelaksana Desa (Tim Pengelola Kegiatan, TPK) dan Musyawarah Antar Desa (MAD) untuk mengalokasikan dan memantau subproyek desa.

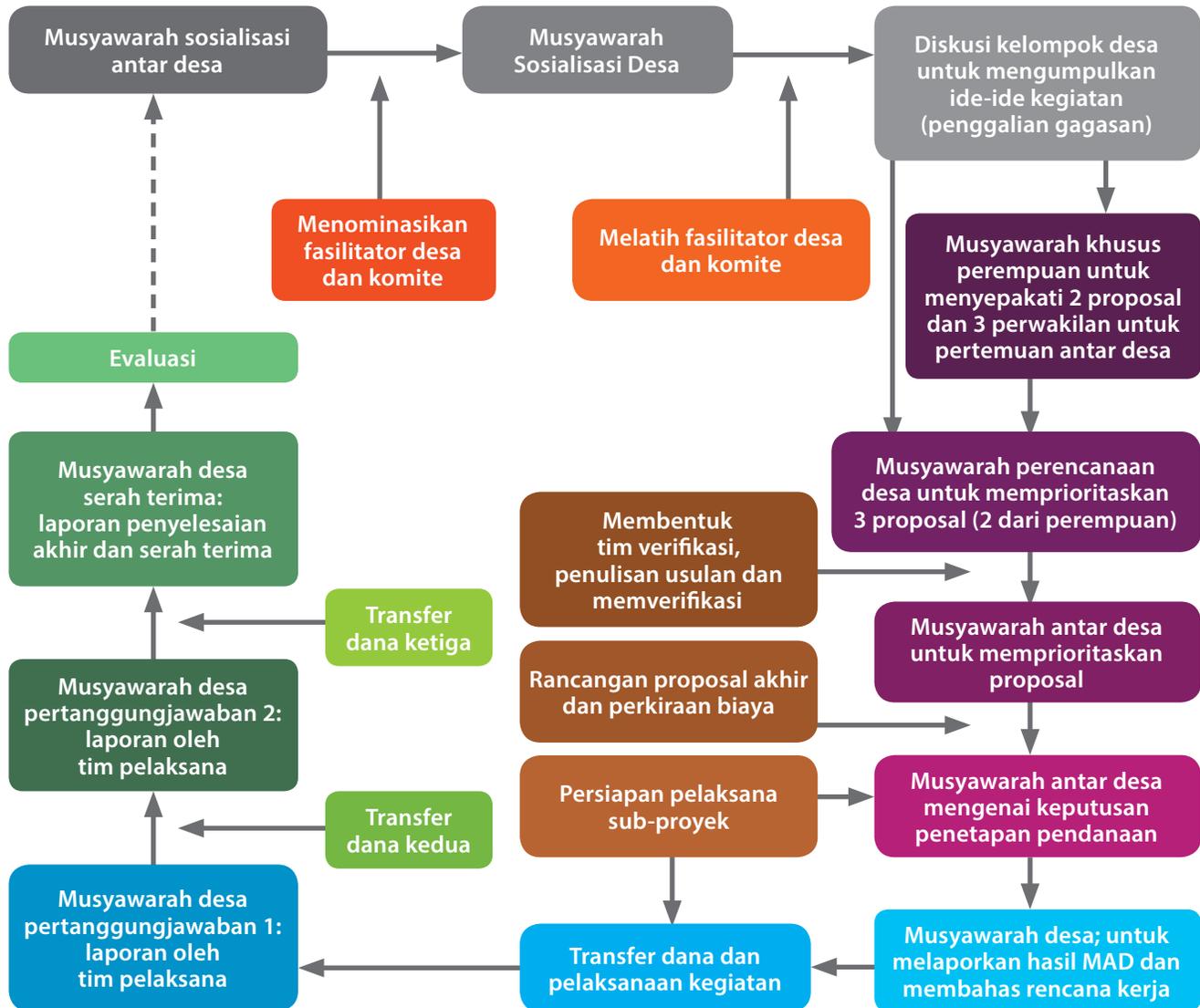
⁴ Masyarakat tidak diperbolehkan untuk menggunakan dana proyek untuk bangunan keagamaan atau bangunan untuk pemerintah desa, atau proyek yang membutuhkan pembebasan lahan.

⁵ Seorang fasilitator kecamatan, perwakilan desa, dan perwakilan kecamatan terpilih diminta untuk menandatangani pencairan dana ini.

⁶ Awalnya, hanya ada satu fasilitator di tingkat kecamatan, tetapi fasilitator dengan pengetahuan di bidang sosial, teknis, dan ekonomi telah dipekerjakan dari waktu ke waktu untuk memastikan bahwa proyek-proyek masyarakat yang beragam dapat didukung.

Secara keseluruhan, langkah-langkah utama dari program ini sangatlah mirip dengan langkah-langkah yang masih digunakan di PNPM Perdesaan (Gambar 1).

Gambar 1. Alur Utama Perencanaan PNPM Perdesaan dan Siklus Pelaksanaannya

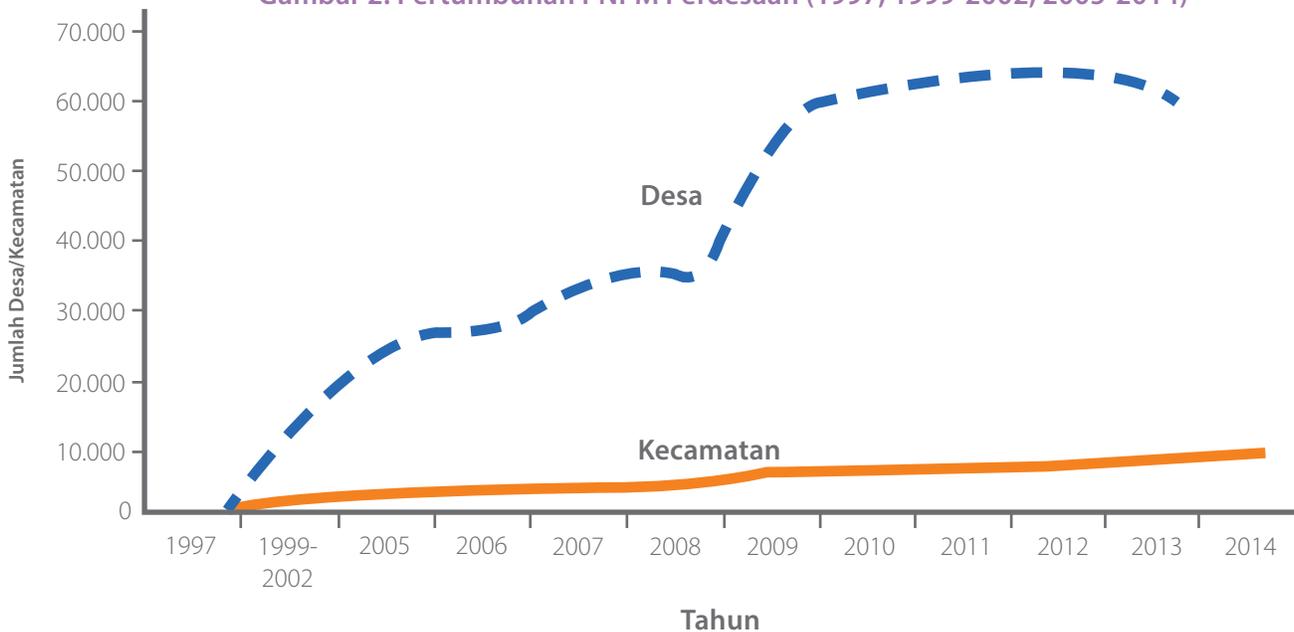


Sumber: Diadaptasi dari PSF (n.d.)

Ketika proses desain PPK hampir selesai, puncak krisis keuangan Asia menerpa Indonesia. Peristiwa ini menyebabkan melonjaknya pengangguran di daerah perkotaan yang mengakibatkan migrasi pengangguran ke desa-desa, kenaikan harga bahan pangan, dan jatuhnya Presiden Soeharto. Perubahan ekonomi dan politik ini menambah momentum untuk PPK, yang menawarkan cara untuk menjangkau masyarakat miskin perdesaan dan sejalan dengan adanya dorongan untuk lebih meningkatkan partisipasi masyarakat melalui desentralisasi dan reformasi demokrasi.

Antara tahun 1998 sampai dengan 2002, skala dan lingkup program PPK dengan cepat meningkat (Gambar 2). Beberapa perubahan desain penting dilakukan selama periode ini, termasuk aturan untuk meningkatkan keterlibatan dan manfaat program bagi perempuan miskin yang sering terpinggirkan dalam pengambilan keputusan. Selain persyaratan bahwa setidaknya satu proposal desa harus berasal dari kelompok perempuan, dana juga dialokasikan untuk kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP). Pada tingkatan program, PPK bereksperimen dengan berbagai kombinasi dukungan, termasuk pengadaan fasilitator desa (FD) dan berbagai kombinasi fasilitator sosial, teknis, dan ekonomi di tingkat kecamatan dan kabupaten.

Gambar 2. Pertumbuhan PNPM Perdesaan (1997, 1999-2002, 2005-2014)



Sumber: Diadaptasi dari PSF (n.d.)

Saat Indonesia memulai desentralisasi pada awal 2000-an, muncul pertanyaan mengenai hubungan PPK dengan pemerintah daerah. Itu terjadi karena sebagian besar peran pemerintah daerah dipangkas oleh mekanisme program, sehingga keterlibatan pemerintah daerah dalam program sangat terbatas. Antara tahun 2002 dan 2007, pelaksana program PPK meningkatkan keterlibatan pemerintah daerah. Pejabat kecamatan memimpin pertemuan antar desa dan pada 2002 pemerintah kabupaten mendirikan komite koordinasi multisektoral yang bertemu setiap bulan untuk meninjau kemajuan dan menyelesaikan masalah. Kabupaten juga dapat menambahkan jumlah kecamatan ke dalam program dengan menyediakan 80 persen dari dana BLM (hibah) yang dibutuhkan. Tahun 2008, semua kabupaten memberikan kontribusi dari anggaran mereka sendiri (Majeed 2014).

Pada tahapan berikutnya, pelaksana PPK membuat serangkaian penyesuaian untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip dasar bisa dipatuhi bahkan pada kondisi lokal yang beragam di seluruh Indonesia. Misalnya, fasilitator di daerah pascakonflik ditambah, dan persyaratan pertemuan kecamatan dibuat lebih ringan di daerah yang jarang penduduknya, di mana dibutuhkan waktu beberapa hari untuk mencapai kecamatan tersebut. Mekanisme penyelesaian masalah dan mobilisasi tradisional juga diutamakan di atas struktur formal yang dilakukan pemerintah di daerah di mana mekanisme tradisional sudah mendarah daging (Majeed, 2014). Pembelajaran, uji coba dengan pendekatan alternatif dan penyesuaian program terus dilakukan sepanjang evolusi program PPK.

Cakupan program PPK terus berkembang; pada 2006, PPK telah mencakup hampir separuh dari semua desa di Indonesia (Gambar 2). Pada 2007, lebih dari enam juta penduduk desa terlibat dalam membangun subproyek PPK—terutama infrastruktur desa seperti jalan—di mana 45 persen perempuan dan penduduk miskin terlibat dan menerima manfaat dari program tersebut (Majeed, 2014).



Program Kemiskinan Perkotaan

Krisis keuangan Asia melanda kota-kota di Indonesia dengan hebatnya (Sumarto et al., 1999). Sebagai respons terhadap keruntuhan ekonomi, Program Kemiskinan Perkotaan (UPP) yang dimodelkan berdasarkan PPK diluncurkan pada 1999 untuk segera menyalurkan sumber daya bagi kaum miskin kota. UPP juga menggunakan pendekatan CDD dan memiliki banyak kesamaan dengan mekanisme yang ada di PPK, dengan penyesuaian-penyesuaian yang diperlukan karena perbedaan sistem administrasi, kondisi fisik, dan sosial antara desa dan kelurahan. Sebagai contoh, UPP memberikan hibah langsung ke kelurahan (bukan kecamatan) untuk mendanai keuangan mikro, infrastruktur, dan pelatihan. Program Perkotaan ini juga membentuk Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) sebagai badan hukum di setiap kelurahan untuk memilih subproyek dan mengelola dana.

Setelah menyalurkan dana dengan cepat untuk merespons krisis, dengan pengamanan persyaratan minimum, UPP mulai lebih memerhatikan partisipasi masyarakat pada 2002. Lokakarya orientasi diadakan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang tujuan dan proses UPP (termasuk penanggulangan kemiskinan). Pedoman pemilihan anggota BKM juga diperjelas, untuk memastikan keterwakilan semua lingkungan, pemilihan kandidat yang aktif, dan proses pemilihan melalui pemungutan suara, meskipun pada praktiknya sejauh mana kriteria-kriteria tersebut diikuti sangatlah bervariasi (Fritzen 2007). Daftar kegiatan UPP dibuka dengan tiga fokus: infrastruktur, perlindungan sosial, dan kegiatan ekonomi. Beberapa kelurahan juga sudah memenuhi syarat untuk melaksanakan kegiatan dana bergulir untuk pinjaman kredit mikro. Semua pendampingan teknis dilakukan oleh konsultan profesional (RAND 2011).

Seperti PPK, UPP tumbuh dengan cepat. Bila awal kegiatan UPP hanya meliputi enam provinsi, berkembang menjadi dua puluh delapan provinsi pada tahun 2005.

TAHAP 2

Program CDD terintegrasi dengan agenda penanggulangan kemiskinan nasional (2007–2011)

Tahap berikutnya dari program pemberdayaan masyarakat dimulai pada 2007. Pada April 2007, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mencanangkan PNPM Mandiri sebagai pilar pemberdayaan masyarakat dalam agenda penanggulangan kemiskinan nasional. Perubahan ini menandai dimulainya transisi yang lebih besar program PPK dan UUP ke arah integrasi dengan proses pemerintah di setiap tingkat. Sebagai

program nasional, PNPM Mandiri menargetkan untuk mencapai cakupan nasional tahun 2009. Program ini berjalan di daerah perdesaan maupun perkotaan dan menunjukkan bahwa CDD dapat mengurangi kemiskinan melalui penyediaan infrastruktur hemat biaya dan penguatan kapasitas masyarakat serta lembaga kemasyarakatan (PSF 2014c).

Keputusan presiden untuk menetapkan PNPM sebagai bagian dari agenda pengentasan kemiskinan dan komitmennya yang tinggi untuk mencurahkan sumber daya yang ada, didasari oleh pertimbangan cermat terhadap keberhasilan dan prestasi PPK dan UPP. Terdapat empat alasan yang membantu meyakinkan para pengambil keputusan di Pemerintah⁷:

1. *Outputs*

Antara tahun 1998 dan 2006, lebih dari 50.000 desa dan kelurahan berpartisipasi dalam dua program CDD, memberikan manfaat kepada lebih dari 11 juta keluarga (Bank Dunia 2010). PPK telah mendukung pembangunan berbagai infrastruktur dasar (Tabel 1) yang membantu mengatasi kemiskinan di pedesaan dengan cara memberikan akses ke pasar dan pusat layanan bagi masyarakat, menyediakan kebutuhan dasar dan meningkatkan produktivitas masyarakat. Sarana prasarana yang dibangun PPK mempunyai kualitas yang tinggi dengan biaya yang lebih rendah daripada proyek serupa yang dibangun oleh kontraktor. Lebih dari 90 persen infrastruktur yang dihasilkan PPK dinilai bagus/sangat bagus oleh evaluasi teknis independen, dan biaya yang dikeluarkan rata-rata 56 persen lebih rendah dibandingkan dengan infrastruktur yang dibangun oleh pemerintah (Bank Dunia 2010).

Tabel 1. Infrastruktur desa yang dibangun atau di rehabilitasi dengan dana PPK, 1998–2007

Tipe subproyek	Satuan
Jalan desa (km)	40.370
Sistem air bersih	11.080
Sistem irigasi	11.060
Jembatan	9.050
Bangunan sekolah	6.730
Toilet umum & fasilitas mencuci	4.820
Fasilitas kesehatan	3.865
Unit listrik desa	840

Sumber: Diadaptasi dari PSF (2014)

⁷ Bagian C menjelaskan lebih lanjut terhadap hasil.

2. Dampak

PPK memberikan dampak positif terhadap konsumsi rumah tangga miskin. Konsumsi rumah tangga miskin perkapita di lokasi PPK lebih tinggi 11 persen dibandingkan di lokasi lain (area kontrol) yang tidak mengikuti PPK (Voss 2008a). Rumah tangga di kecamatan PPK berpeluang lebih besar untuk keluar dari kemiskinan, dan keluarga yang hampir miskin memiliki kemungkinan lebih kecil untuk jatuh ke bawah garis kemiskinan (Voss 2008a).

3. Peningkatan transparansi dan akuntabilitas

Sejak awal, PPK menekankan transparansi penggunaan dana desa, kecamatan, dan semua level program (Wong 2003). Ketika terjadi penyalahgunaan dana, upaya terpadu akan dilakukan untuk mengidentifikasi pelaku dan mengembalikan dana. Hasilnya, dari USD820,442,000 yang dicairkan periode 1998–2008, diperkirakan kurang dari satu persen yang disalahgunakan (PSF 2010). Sebagai perbandingan, hampir 30 persen dari dana IDT diperkirakan telah dialihkan (Suryadarma & Yamaguchi 2013).



4. Dukungan luas

Berbagai sumber telah mendokumentasikan popularitas PPK dan P2KP di masyarakat dan juga di pemerintahan daerah. Ketertarikan masyarakat terhadap program cukup tinggi, terutama di daerah pedesaan dimana rata-rata 45 persen masyarakat yang terlibat adalah perempuan dan hampir 60 persen adalah orang miskin (Bank Dunia 2010). Ketika penduduk desa terlibat secara langsung dalam proses perencanaan dan pelaksanaan subproyek PPK, mereka merasakan tingkat kepuasan yang lebih tinggi terhadap hasilnya dibandingkan dengan program lainnya (McLaughlin et al. 2007; Wetterberg, Dharmawan, et al. 2013). Penduduk desa juga berkontribusi secara swadaya pada subproyek PPK baik dalam bentuk dana, tenaga atau bentuk lainnya, dimana rata-rata kontribusi masyarakat adalah 17 persen. Sama halnya, pemerintah daerah juga mengakui keberhasilan pendekatan CDD dan mengalokasikan dana dampingan sebesar 40 persen untuk PPK pada 2004.

Dengan dukungan pemerintah terhadap pendekatan CDD, ada peningkatan secara besar-besaran di dalam PNPM Perdesaan untuk mencapai skala nasional (lihat Gambar 2). Sebagai gambaran, dari 2008 hingga 2011, nilai total transfer keuangan kepada masyarakat menjadi lebih dari dua kali lipatnya, menjadi 1,7 miliar dolar pada 2011. Tahun 2013, PNPM Perdesaan aktif di lebih dari 70.000 desa dan setiap kecamatan (PSF 2013).

PNPM Mandiri memastikan keberlanjutan prinsip-prinsip umum program pendahulunya, meskipun ada sejumlah perubahan di dalam rancangannya. PPK dan P2KP telah dimonitor dan dipelajari secara ekstensif;⁸ hasil penelitian tersebut menyarankan dilakukannya penyesuaian terarah untuk meningkatkan efektivitas program, terutama pada PNPM Mandiri Perkotaan. Sejak 2008, PNPM Mandiri Perkotaan (PNPM Perkotaan) telah mengikutsertakan komponen bantuan sosial yang diarahkan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan, pemberian beasiswa, peningkatan kapasitas, dan hibah yang diprioritaskan bagi kaum miskin di kota (Pokja Pengendali PNPM 2012; RAND 2011). Program ini juga menyediakan dana hibah dampingan yang setara bagi pemerintah daerah untuk mendanai subproyek yang terlalu besar untuk dibiayai oleh hibah kelurahan, yang telah diidentifikasi sebelumnya dengan menggunakan proses konsultasi (PSF 2013). Ada juga peningkatan fokus terhadap pengembangan perkotaan. Perubahan ini cukup efektif untuk menarik dukungan keuangan pemerintah daerah. Namun PNPM menghadapi kesulitan dalam hal penargetan geografis, meningkatkan kualitas rencana yang

⁸ Sebagai contoh, antara tahun 2001 dan 2011 ada sembilan belas evaluasi UPP/PNPM Perkotaan (PSF 2013). Untuk rincian tentang temuan ini dan penelitian lain, lihat Bagian C di bawah.

disusun oleh masyarakat dan manfaat bagi masyarakat miskin saat skalanya membesar (PSF 2013, 2014c).

Pada periode ini ada beberapa penambahan program PNPM untuk mengatasi kebutuhan yang tak terpenuhi oleh program inti (Kotak 1). Program-program baru ini pada umumnya mengadopsi mekanisme PNPM Perdesaan. Pada 2008, dimulai program percontohan PNPM Generasi Sehat dan Cerdas yang berorientasi untuk meningkatkan indikator pendidikan dan kesehatan ibu dan anak berdasarkan model PNPM Perdesaan.

Hibah BLM PNPM Generasi terbatas pada proyek kesehatan dan pendidikan, seperti buku pelajaran, beasiswa, bantuan transportasi untuk perempuan hamil, kompensasi bidan, dan pemberian makanan tambahan. Tahun 2010, program ini diperluas dan telah menunjukkan hasil yang menggembirakan di beberapa daerah, khususnya dalam meningkatkan indikator kesehatan hasil dari insentif kinerja (Olken et al. 2012).

PNPM RESPEK diluncurkan oleh pemerintah provinsi tahun 2008—bekerja sama dan terhubung langsung dengan PNPM Perdesaan (Kotak 3)—untuk mengatasi tantangan geografis, sosial, dan ekonomi yang unik di Papua. Hibah PNPM RESPEK diberikan ke desa-desa, bukan ke kecamatan, akibat jarak antara lokasi pemukiman di Papua yang berjauhan. Siklus proyek juga diperpanjang untuk memungkinkan waktu pelaksanaan yang lebih lama, dan mengurangi tekanan terhadap para fasilitator yang menangani wilayah geografis yang luas (Friedman 2014).⁹

PNPM Peduli dimulai tahun 2011 untuk lebih dapat mencapai kelompok terpinggirkan— seperti perempuan kepala keluarga, anak-anak jalanan, suku terasing, dan orang-orang yang hidup dengan HIV/AIDS—yang tidak terjangkau di dalam perencanaan di tingkat masyarakat sehingga kebutuhan mereka tidak tercermin dalam kegiatan yang diusulkan. PNPM Peduli dilaksanakan oleh organisasi masyarakat sipil (OMS) dan telah memberikan manfaat kepada lebih dari 15.000 orang di 24 provinsi. PNPM Peduli melakukan kegiatan, misalnya, memastikan hak tanah bagi kelompok pribumi, dan akta kelahiran bagi anak-anak jalanan supaya mereka dapat mendaftar di sekolah (Friedman 2014).

⁹ Persyaratan pencairan tahunan pemerintah pusat bisa dihindari karena dana berasal dari pemerintah provinsi.

KOTAK 1 | Program PNPM Mandiri: Melampaui Perdesaan dan Perkotaan

- 1. PNPM RIS:**
Membantu mengatasi kekurangan infrastruktur di Indonesia.
- 2. PNPM RISE/PISEW:**
Meningkatkan akses orang miskin terhadap infrastruktur dasar dan layanan kredit mikro, mengembangkan kapasitas administrasi kabupaten dan kecamatan yang merupakan bagian dari desentralisasi.
- 3. PNPM Hijau:**
Memperkenalkan praktik-praktik manajemen sumber daya alam dan lingkungan yang baik ke dalam program PNPM.
- 4. PNPM RESPEK:**
Program PNPM perdesaan yang dilaksanakan di Papua.
- 5. PNPM Mandiri BKPG:**
Program PNPM Perkotaan dan Perdesaan yang dilaksanakan di Aceh.
- 6. PNPM Integrasi/P2SPP:**
Integrasi model perencanaan PNPM dengan mekanisme perencanaan pembangunan reguler pemerintah.
- 7. PNPM Generasi:**
Memberdayakan masyarakat setempat untuk meningkatkan penggunaan layanan kesehatan dan pendidikan.
- 8. PNPM Peduli:**
Memperkuat kapasitas organisasi-organisasi masyarakat sipil Indonesia untuk memberdayakan kelompok yang terpinggirkan dan meningkatkan kondisi sosioekonomi mereka.
- 9. Komunitas Kreatif 2 (*Creative Communities 2*):**
Meningkatkan partisipasi publik dalam PNPM melalui kegiatan ekspresi kreativitas dan kegiatan masyarakat berbasis budaya.
- 10. PNPM Mandiri Sanimas:**
Program air bersih dan sanitasi perkotaan.
- 11. PNPM Mandiri Pamsimas:**
Program air bersih dan sanitasi perdesaan.
- 12. PNPM Mandiri Manajemen/Pascabencana:**
Mendukung upaya pembangunan pascabencana berbasis pemberdayaan masyarakat di Sumatera Barat (Mentawai), Jawa Tengah, dan DI Yogyakarta.
- 13. PNPM Mandiri Pengembangan Agribisnis Perdesaan:**
Menyediakan hibah bagi kelompok petani untuk subproyek berbasis pertanian.

14. PNPM Mandiri Kelautan dan Perikanan:

Meningkatkan kesejahteraan dan peluang kerja bagi kelompok masyarakat miskin yang bekerja di sektor kelautan atau perikanan.

15. PNPM Mandiri Pariwisata:

Membantu masyarakat miskin yang tinggal di dalam dan sekitar daerah wisata.

16. PNPM Mandiri Perumahan dan Pemukiman:

Meningkatkan kualitas perumahan, memenuhi kebutuhan perumahan, dan meningkatkan kualitas pemukiman melalui pemberdayaan masyarakat.

Sebagai tambahan, pemerintah lokal juga menginisiasi program yang berdasarkan prinsip PNPM. Kotak 3 mendeskripsikan program RESPEK di Papua. Contoh lainnya adalah program ANGGUR MERAH (NTT), Percepatan Pembangunan Kelurahan Bermartabat (Bandung), dan GERBANG DAYAKU (Kalimantan Timur.) Untuk contoh program CDD lain yang dikelola oleh pemerintah provinsi dan kabupaten, lihat TNP2K (2014a).

Sumber: Pokja Pengendali PNPM (2012), PSF (2014c), TNP2K (n.d.;2014a)



Lembaga-lembaga pemerintah pusat yang ditunjuk untuk melaksanakan PNPM Mandiri Perdesaan dan Perkotaan adalah Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Direktorat Jenderal Cipta Karya dari Kementerian Pekerjaan Umum. Badan Perencanaan Nasional (Bappenas), Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (MenkoKesra), dan Departemen Keuangan juga terlibat dalam pelaksanaan program PNPM Mandiri. Tahun 2007, PNPM *Support Facility* (PSF) didirikan untuk membantu pelaksanaan dan perluasan program PNPM Mandiri. PSF membantu pemerintah dalam pemantauan dan evaluasi, serta mengkaji perubahan desain melalui penelitian dan percontohan. PSF didanai oleh dana perwalian multidonor dan diawasi oleh komite pengarah bersama donor-Pemerintah Indonesia.

Perluasan PNPM yang cepat dan adanya tambahan program sejenis, pemerintah dengan cepat menjangkau jumlah penduduk yang lebih besar. Hal tersebut memungkinkan pemerintah pusat dan daerah untuk mengatasi kebutuhan masyarakat yang lebih spesifik. Akan tetapi, perkembangan PNPM yang cepat juga menyebabkan terjadinya fragmentasi terhadap usaha pemberdayaan masyarakat, variasi kualitas pelaksanaan program dan menyebabkan kebingungan di masyarakat mengenai tujuan program dan prosesnya (TNP2K 2014a).

Pada 2009, pemerintah memantapkan agenda penanggulangan kemiskinan untuk memastikan penyelarasan antara tujuan dan pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan. Penyelarasan dibutuhkan untuk mengurangi angka kemiskinan menjadi 8-10 persen pada 2014 (PSF 2014c). Agenda nasional percepatan penanggulangan kemiskinan¹⁰ mengidentifikasi empat klaster sasaran yang masing-masing memiliki fokus khusus:

- **Klaster 1:** Perlindungan sosial melalui **program bantuan sosial dengan sasaran individu dan rumah tangga.**
- **Klaster 2: Pembangunan** dan pemberdayaan di **tingkat masyarakat.** PNPM Mandiri adalah unggulan di dalam kelompok ini yang bertujuan untuk merampingkan berbagai program penanggulangan kemiskinan berbasis masyarakat.
- **Klaster 3: Usaha kecil dan menengah,** serta keuangan mikro.
- **Klaster 4:** Penyediaan **barang publik skala besar,** seperti sarana transportasi umum, perumahan rakyat yang terjangkau, air bersih, dan listrik.

¹⁰ Berdasarkan Peraturan Presiden No. 13/2009 mengenai Koordinasi dalam Penanggulangan Kemiskinan.

Presiden menempatkan koordinasi kluster-kluster ini di bawah Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) yang dipimpin oleh Wakil Presiden Boediono, dan mendukung upaya beberapa kementerian untuk mengurangi kemiskinan. Sejak 2010, TNP2K telah aktif dan berupaya memperbaiki penargetan rumah tangga miskin (melalui pengembangan Basis Data Terpadu) dan menjangkau mereka secara lebih efektif melalui program Kartu Perlindungan Sosial (KPS). Untuk peran TNP2K yang lebih detail dalam agenda pengentasan kemiskinan, PNPM *Roadmap* dan transisi ke Undang-undang Desa lihat Kotak 2.

TAHAP 3

Prinsip CDD terintegrasi dalam kebijakan nasional (2011–sekarang)

Sejalan dengan penggabungan PNPM ke dalam agenda percepatan penanggulangan kemiskinan nasional, ada upaya untuk mengintegrasikan prinsip-prinsip program dengan kebijakan nasional. PNPM dikembangkan untuk mencakup seluruh Indonesia, maka pemerintah ingin menghindari duplikasi dengan proses perencanaan yang ada. Oleh karena itu, pemerintah mengagendakan sebuah transisi dari mekanisme proyek PNPM menjadi kebijakan nasional. Tiga bagian utama dari transisi ini termasuk penyalarsan perencanaan dan penganggaran di desa, *Roadmap* PNPM, dan masukan bagi Rancangan Undang-Undang Desa (RUU Desa).

Pertama, pemerintah pusat mulai menggalakkan “Satu Desa, Satu Rencana, Satu Anggaran]”. Fokus dari upaya ini adalah penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Des) secara partisipatif sebagai dasar untuk semua investasi pembangunan desa. Sejak 2011, fasilitator PNPM memfasilitasi penyusunan rencana tersebut, dan menjadi dasar bagi proposal yang diajukan melalui program PNPM. Usulan kegiatan bersumber dari dana lain, dan juga untuk musyawarah rencana pembangunan pemerintah. Tujuannya adalah agar program kabupaten dan sektoral menggunakan RPJM-Des sebagai titik awal memastikan investasi di desa-desa sesuai dengan prioritas lokal. Tahun 2014, 47 persen dari desa-desa telah menyusun dan mengesahkan RPJM-Des (TNP2K 2014b). Relevansi RPJM-Des sebagai panduan program pembangunan yang berjalan di desa tetap tidak merata. Ada beberapa laporan dari desa-desa yang menyesuaikan RPJM-Des untuk mengakomodasi program yang diberlakukan dari atas (Syukri et al. 2014) dan dukungan kabupaten masih dalam kategori umum dan tidak untuk investasi spesifik seperti yang direncanakan dalam RPJM-Des (Wetterberg, Dharmawan, et al. 2013).

Kedua, TNP2K dan MenkoKesra berkolaborasi dengan sejumlah kementerian dan lembaga pemerintah pelaksana program pemberdayaan masyarakat untuk

membuat *Roadmap* PNPM 2012. Pembuatan *Roadmap* berguna untuk memastikan keberlanjutan dan penyesuaian prinsip CDD dalam upaya penanggulangan kemiskinan berbasis masyarakat di Indonesia (Pokja Pengendali PNPM & TNP2K 2012). *Roadmap* ini mengidentifikasi lima pilar utama, yang rinciannya dijelaskan di dalam dua belas agenda kerja kebijakan terkait, yang mencakup:

1. Integrasi program pemberdayaan masyarakat.
2. Fasilitasi profesional yang berkelanjutan bagi masyarakat.
3. Penguatan kelembagaan masyarakat.
4. Memperkuat peran pemerintah daerah dalam mendukung kebutuhan dan prioritas masyarakat.
5. Meningkatkan sistem tata kelola yang baik untuk mendorong transparansi dan akuntabilitas.

Rincian lebih mendalam tentang *Roadmap* PNPM, agenda kebijakan dan perkembangannya sampai saat ini tersedia di bagian D.



Undang-undang Desa (Undang Undang 6/2014 tentang Desa) adalah bagian ketiga dan terakhir dari upaya integrasi kebijakan program pembangunan berbasis pemberdayaan masyarakat. Undang-undang ini mulai dikembangkan tahun 2007 melalui penyusunan naskah akademis dan dilanjutkan dengan penyusunan Rancangan Undang-Undang. Pada akhir 2011, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) membahas undang-undang ini dan memberikan ruang yang cukup untuk menerima masukan dari para ahli, masyarakat umum, dan kontribusi dari pemerintah. UU Desa disahkan menjadi UU bulan Januari 2014, memperkuat peranan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan kegiatan pembangunan, dan menyediakan sumber daya keuangan yang lebih besar ke desa-desa. Ini merupakan kesempatan untuk mencerminkan prinsip PNPM dalam kebijakan nasional (TNP2K 2014a). Beberapa mekanisme yang ada di dalam UU Desa selaras dengan prinsip CDD dan khususnya mekanisme PNPM, seperti keikutsertaan masyarakat dalam Musyawarah Desa (MusDes), perencanaan dan proses keuangan yang transparan, pembukuan yang bersifat terbuka terkait penggunaan dana pembangunan, dan mewajibkan penyediaan pendampingan untuk masyarakat.

Akan tetapi, beberapa prinsip dan mekanisme ini telah dibatasi di dalam Peraturan Pemerintah (PP) terkait pelaksanaan UU Desa. Selain itu, Peraturan Menteri lebih selaras dengan PP daripada dengan UU Desa dan melemahkan integrasi prinsip CDD ke dalam kebijakan nasional. UU Desa akan di bahas lebih lanjut di bagian E.

KOTAK 2 | Kepemimpinan TNP2K dalam hal penanggulangan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat

TNP2K didirikan berdasarkan Peraturan Presiden No. 15 Tahun 2010 untuk mengoordinasikan dan mendukung kebijakan program-program penanggulangan kemiskinan pemerintah di tingkat pusat. TNP2K melapor langsung kepada Wakil Presiden. TNP2K dikelola oleh pejabat pemerintah dan dibantu oleh ahli-ahli perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan dari dalam dan luar negeri.

TNP2K bertugas mengoordinasikan empat strategi percepatan penanggulangan kemiskinan nasional (bagian B, Fase 2). Perhatian pokok TNP2K adalah empat program utama perlindungan sosial (Klaster 1), mulai tahun 2011, melalui Kelompok Kerja Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan berbasis Pemberdayaan Masyarakat (Pokja Kebijakan Klaster 2) mulai fokus pada penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan

masyarakat atau yang dikenal dengan program PNPM Mandiri. Dalam menjalankan fungsinya, Pokja Kebijakan Klaster 2 bekerjasama dengan Kelompok Kerja Pengendali PNPM Mandiri di Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Kemenko Kesra), dan PNPM *Support Facility* (PSF).

Pada akhir 2011 dan 2012, TNP2K memberikan perhatian penuh pada PNPM dan penyusunan *Roadmap* PNPM. Tujuan utama dari *Roadmap* PNPM adalah untuk memastikan keberlanjutan dan pengarusutamaan pemberdayaan masyarakat sebagai bagian dari pembangunan dan strategi penanggulangan kemiskinan nasional. TNP2K bertindak sebagai koordinator untuk menjaga keberlanjutan dan pengarusutamaan model PNPM Mandiri guna menurunkan kemiskinan dan membangun desa melalui pemberdayaan masyarakat. TNP2K memelopori usaha untuk mendapatkan persetujuan bersama mengenai 12 agenda kerja yang merupakan turunan dari lima pilar utama yang telah disetujui sebelumnya dalam *Roadmap* PNPM. Kedua belas agenda kerja ini didukung sepenuhnya oleh Wakil Presiden (Kotak 4). TNP2K bersama-sama dengan Pokja Pengendali PNPM dan PSF menyetujui penunjukan penanggung jawab (Person In Charge; PIC) untuk setiap agenda (12 agenda yang sudah dibahas sebelumnya).

Berbagai lokakarya dan kunjungan lapangan untuk melihat secara langsung penerapan prinsip CDD dan pengalaman baik pada tingkat masyarakat dilakukan selama lebih dari dua tahun. Hal ini diperlukan untuk memformulasikan kebijakan yang berbasis bukti (*evidence-based policy*). Selain itu beberapa kajian dan penelitian juga dilakukan, contoh kajian terakhir adalah mengenai manfaat kelompok masyarakat yang didirikan dan didukung oleh PNPM Mandiri (Dharmawan, Nugraheni & Dewayanti 2014).

Sebagai hasil usaha TNP2K yang bekerja sama dengan institusi terkait, kemajuan nyata pada agenda kerja *Roadmap* telah tercapai. Contohnya, Indikator Kinerja Utama (IKU) untuk semua program pemberdayaan pemerintah telah diformulasikan dan ditetapkan. Penggunaan Indeks Kesejahteraan Wilayah yang dikembangkan oleh TNP2K (IKW, indeks komposit kesejahteraan) untuk menghitung alokasi dana bagi masyarakat telah disetujui bersama. Kebijakan baru untuk remunerasi fasilitator pemberdayaan masyarakat juga didukung dan diimplementasikan secara bertahap mulai 2014. Sebuah manifestasi pada *good governance* telah disetujui, termasuk sanksi terhadap politisasi proses dan dana PNPM Mandiri. Selain itu, berbagai usaha juga telah

dilakukan termasuk memperkuat Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD), dan pengeluaran kebijakan mengenai pemilihan badan hukum untuk kegiatan dana bergulir PNPM.

Peran TNP2K dalam memastikan keberlanjutan dan pengarusutamaan strategi penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat (Klaster 2) melalui *Roadmap* PNPM menimbulkan kebutuhan serupa bagi klaster lainnya.

Keterlibatan TNP2K dalam penyusunan RUU Desa dengan memberikan masukan berdasarkan pengalaman baik pelaksanaan PNPM—untuk memberikan dasar hukum keberlanjutan dan pengarusutamaan prinsip PNPM—mulai membuahkan hasil pada pertengahan 2013. PSF berperan aktif dengan menyediakan tenaga ahli untuk membantu Panitia Kerja RUU Desa di parlemen. Tenaga ahli tersebut melibatkan institusi lain khususnya TNP2K dan Kemenko Kesra untuk memberikan masukan terhadap RUU Desa yang sedang disusun.



TNP2K bekerja sama dengan PSF juga mengadakan beberapa kunjungan lapangan ke lokasi PNPM Mandiri untuk para anggota di Panja RUU Desa. Hal ini untuk memastikan mereka memiliki kesempatan bertemu langsung dengan masyarakat, pendamping, dan pemda untuk mendiskusikan PNPM dan RUU Desa. Rancangan UU Desa versi terakhir yang telah disempurnakan disebut sebagai PNPM+ oleh salah satu anggota Panja RUU Desa. Rancangan tersebut disahkan pada Desember 2013 dan ditandatangani oleh Presiden pada Januari 2014.

Selama 2014, TNP2K telah membantu penyusunan rancangan dua peraturan pemerintah (PP) dan berbagai peraturan menteri yang dibutuhkan untuk penerapan UU Desa (TNP2K 2014a). Salah satu keberhasilannya adalah penggunaan Indeks Kesulitan Geografis (IKG) sebagai salah satu dasar penghitungan alokasi Dana Desa. Sayangnya, akses ke proses perancangan PP dan peraturan menteri menjadi terbatas. Hal ini tidak sejalan dengan usaha DPR memastikan praktik baik PNPM supaya tergabung dalam UU Desa.

Peraturan pemerintah yang telah disahkan dan rancangan peraturan menteri yang sedang disusun tidak sesuai dan tidak konsisten dengan semangat UU Desa. Selain itu, mekanisme dan pengalaman baik pelaksanaan PPK dan PNPM selama lebih dari 16 tahun tidak diakomodasi dengan baik dalam PP dan rancangan peraturan menteri tersebut (seperti dijelaskan di bagian E). TNP2K terus berusaha menyempurnakan rancangan peraturan menteri dengan memberikan masukan, meskipun kurang berhasil.

Selain memperbaiki kualitas penerapan peraturan pelaksanaan UU Desa, TNP2K juga fokus untuk memastikan transisi dari program PNPM menuju pelaksanaan UU Desa selancar mungkin. Caranya, melakukan transfer interfiskal tahunan ke desa mulai 2015. TNP2K berperan besar dalam mendapatkan kesepakatan semua pemangku kepentingan—dengan dukungan Wakil Presiden, untuk keberlanjutan PNPM Mandiri 2015. Tentunya dengan sedikit penyesuaian untuk mengakomodasi UU Desa yang baru. Hal ini diperlukan untuk memastikan transisi yang lancar dan efektif menuju ke pelaksanaan UU Desa sampai dengan peraturan yang dibutuhkan selesai dibuat.

Sayangnya terjadi sedikit penundaan karena transisi politik 2015. Proses untuk memastikan transisi yang lancar tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Saat laporan ini ditulis (Desember 2014), kesepakatan bersama untuk memastikan transisi yang lancar dan pemanfaatan fasilitator PNPM belum ditindaklanjuti oleh aktor yang berkepentingan. Sosialisasi UU Desa yang baru belum dilaksanakan. Pelatihan untuk fasilitator, kepala desa dan perangkat desa telah direncanakan, tapi sedikit yang telah dilakukan. Semua kegiatan tertunda.

Singkatnya, TNP2K telah berperan aktif dan positif dalam memfasilitasi keberlanjutan prinsip, proses dan tata cara PNPM melalui 12 agenda kerja *Roadmap* PNPM dan rancangan UU Desa. Kontribusi tersebut telah menghasilkan tingkat keberhasilan yang signifikan. TNP2K telah bekerja keras memperbaiki rancangan peraturan pemerintah dan peraturan menteri yang dibutuhkan untuk pelaksanaan UU Desa, meskipun masih terkendala.

Beberapa bulan terakhir tahun 2014, terutama di awal 2015, semua perhatian terfokus pada penerapan dari UU Desa dan kelancaran transisi dari PNPM. Tantangan dan tugas penting untuk fase selanjutnya dalam penanggulangan kemiskinan yang berbasis masyarakat, antara lain: 1) membantu finalisasi peraturan yang ada, memastikan prinsip dan praktik baik PNPM telah terakomodasi; 2) menindaklanjuti agenda dalam *Roadmap* yang masih relevan, memberdayakan masyarakat, dan mendukung penerapan dari UU Desa, seperti halnya pembentukan badan hukum bagi dana pinjaman bergulir PNPM dan sertifikasi untuk fasilitator; dan 3) membantu pemerintah, termasuk kabupaten dan kota, dengan melakukan pemantauan dari penerapan UU Desa dan penggunaan dana desa.



3

.....
Hasil PNPM
Perdesaan dan
Perkotaan

Pendekatan CDD bergantung premis bahwa memberikan kendali kepada masyarakat terhadap keputusan pembangunan akan lebih menjangkau kaum miskin dan menghasilkan investasi yang lebih berkelanjutan dibandingkan program yang dilaksanakan langsung oleh instansi pemerintah. Akan tetapi, tidak semua program CDD telah memenuhi premis ini.¹¹ Penelitian tentang pelaksanaan CCD di beberapa negara menunjukkan bahwa manfaat program seringkali jatuh ke para elite dan kolaborasi masyarakat juga hilang. Itu bahkan terjadi ketika keputusan penggunaan dana sejalan dengan kebutuhan lokal dan masyarakat melaporkan peningkatan kepuasan mengenai keputusan-keputusan tersebut (Baird, et al. 2013; Mansuri & Rao 2012; Nkonya, et al. 2012).

Pada bagian ini, TNP2K merangkum hasil utama yang didokumentasikan dari program inti PNPM Mandiri, dilengkapi dengan temuan dari program PNPM lain yang relevan. Subbagian pertama menguraikan kekuatan program, sedangkan sisanya menunjukkan keterbatasannya. Bagian ini membahas hasil nyata (pengurangan kemiskinan, infrastruktur, dll) dan pergeseran dalam proses tata kelola (peningkatan transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas perencanaan), terutama yang berasal dari evaluasi dan penelitian terfokus dan diprakarsai oleh PNPM, yang dilakukan oleh konsultan eksternal maupun pelaksana program.¹² Selama pelaksanaan program ini, ada investasi besar untuk terus mempelajari PNPM, mengidentifikasi dampak, efektivitas, dan kekurangan yang perlu dibenahi, terutama saat program ini berkembang (Wong 2003). Prinsip pembelajaran program yang berkelanjutan, dikombinasikan dengan kemauan untuk memperbaiki pedoman dan mekanisme program berdasarkan temuan studi, harus dilanjutkan selama masa transisi kebijakan nasional. Tujuannya untuk memastikan bahwa hasil positif yang diuraikan di bawah dapat bertahan.

KELEBIHAN

Penanggulangan kemiskinan–rumah tangga perdesaan

Mengingat PNPM adalah program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan, penelitian telah mendokumentasikan adanya peningkatan kesejahteraan bagi rumah tangga miskin di daerah perdesaan. Sebuah evaluasi yang

¹¹ Sebagai contoh, kabupaten yang lebih kaya, begitu pula rumah tangga yang lebih kaya, secara substansial lebih mungkin mengaplikasikan dan lebih waspada terhadap Aksi Dana Sosial Tanzania daripada kabupaten dan rumah tangga yang lebih miskin (Baird et al. 2013). Salah satu ulasan mengenai program CDD (Conning dan Kevane, 2002, dikutip di Nkonya et al. 2012) menemukan bahwa penargetan jauh lebih buruk daripada tipe lain usaha penanggulangan kemiskinan.

¹² Banyaknya penelitian tentang PNPM dan keterbatasan waktu yang tersedia mengakibatkan kajian ini terutama didasarkan pada evaluasi besar dilengkapi dengan pilihan studi lainnya. Laporan PNPM Perdesaan juga lebih diutamakan karena penelitian ini paling relevan untuk transisi ke UU Desa.

dilaksanakan tahun 2012 menunjukkan bahwa konsumsi riil per kapita rumah tangga miskin meningkat sebesar rata-rata sembilan persen, sebagai hasil investasi PNPM Perdesaan dibandingkan dengan daerah kontrol. Proporsi rumah tangga miskin di kecamatan PNPM yang bergerak di atas garis kemiskinan nasional mencapai 2,1 persen lebih besar daripada di daerah kontrol (Voss 2012).

Peningkatan tersebut lebih terkonsentrasi di kalangan kaum miskin. Peningkatan konsumsi untuk rumah tangga di kuantil termiskin (11,8 persen) lebih besar dibandingkan peningkatan rata-rata di seluruh wilayah program, dan peningkatan untuk rumah tangga PNPM di kuantil termiskin kecamatan bahkan lebih besar (12,7persen) (Voss 2012). Meskipun program PNPM dirancang untuk menjadi prioritas masyarakat, dua kuantil termiskin dari populasi yang berpartisipasi telah menerima bagian terbesar manfaat program (PSF 2013). Penelitian kualitatif menunjukkan bahwa rumah tangga termiskin menerima manfaat terbesar ketika kebutuhan mereka sejalan dengan kebutuhan masyarakat secara keseluruhan. Misalnya, di desa-desa yang amat membutuhkan infrastruktur, baik warga miskin dan kaya mendapatkan dukungan dan manfaat yang sama dari investasi yang sesuai (Voss 2008b).



Manfaat lain yang terkait dengan partisipasi PNPM adalah penciptaan lapangan pekerjaan yang lebih luas. Rumah tangga di daerah PNPM memiliki peningkatan lapangan kerja sedikit lebih tinggi (1–2 persen) dibandingkan dengan desa-desa yang tidak terlibat program ini (Voss 2012).

Penanggulangan kemiskinan–daerah terpinggirkan

Salah satu tantangan bagi pemerintah Indonesia adalah memastikan bahwa upaya pembangunan menjangkau daerah miskin di mana pembangunan ekonomi dan manusia masih rendah. Program PNPM Perdesaan telah bekerja secara efektif di daerah-daerah dan kecamatan miskin dan tertinggal. Evaluasi dampak menunjukkan adanya peningkatan konsumsi riil per kapita yang lebih besar di kecamatan miskin (12,7 persen) dibandingkan dengan peningkatan rata-rata yakni 9,1 persen. Untuk 20 persen kecamatan termiskin, konsumsi per kapita meningkat sebesar 19 persen (Voss 2008b).

Walaupun terlihat ada peningkatan, penting untuk dicatat bahwa PNPM juga menghadapi tantangan di daerah terpencil. Daerah seperti Mentawai dan Papua, kualitas proyek infrastruktur lebih rendah dibandingkan daerah lain. Di Papua, tingkat kegagalan infrastruktur mencapai dua kali rata-rata program (4 persen vs 8 persen) dan tingkat pemanfaatannya juga lebih rendah.¹³ Beberapa faktor menjelaskan mengapa terjadi perbedaan dalam hasil program, termasuk kesulitan dalam merekrut fasilitator dan prasarana transportasi yang terbatas (PSF 2014c). Program PNPM RESPEK telah disesuaikan untuk menerapkan prinsip-prinsip program dalam konteks spesifik Papua, untuk menghadapi faktor-faktor berikut ini (Kotak 3).

KOTAK 3 | PNPM RESPEK

Program PNPM RESPEK dirancang khusus untuk kondisi lokal di Papua. Awal 2008, program ini menyediakan dana transfer otonomi khusus sebesar Rp 100 juta secara langsung untuk desa-desa. Mengingat waktu dan biaya yang diperlukan untuk menempuh perjalanan antardesa di wilayah yang jarang penduduknya dan kondisi geografis yang sulit, mekanisme pemilihan sub-proyek yang digunakan oleh PNPM Perdesaan dihilangkan.

¹³ Kurangnya pemeliharaan adalah masalah yang terus-menerus terjadi dalam proyek infrastruktur di Papua. Dikarenakan kebutuhan tinggi untuk investasi infrastruktur, sumber daya sering diarahkan untuk proyek baru, untuk mempertahankan stok yang ada. Sistem untuk biaya pengguna kurang dimanfaatkan. Infrastruktur yang dibangun oleh PNPM mencerminkan "pengabaian pemeliharaan dan pengawasyang memberikan kegagalan infrastruktur di tingkat yang lebih besar" di Papua (World Bank 2009, 34).

Daftar jenis subproyek lebih dibatasi dibandingkan daftar kegiatan dalam PNPM Perdesaan. Walaupun masyarakat memiliki lima jenis kegiatan program yang dapat dipilih, 70 persen dana yang ada digunakan untuk infrastruktur desa. Evaluasi PNPM RESPEK 2011 menunjukkan, bahwa semua proyek infrastruktur yang dikunjungi memiliki kualitas baik hingga sedang dan lebih dari 80 persen diantaranya sudah digunakan. Infrastruktur hasil RESPEK juga 60 persen lebih murah daripada proyek serupa yang dibangun oleh pemerintah daerah.

Program ini telah memperkuat mekanisme akuntabilitas, sebagaimana dibuktikan oleh peningkatan pencatatan keuangan, masyarakat mulai mempertanyakan penggunaan dana publik, dan beberapa kepala desa meniru mekanisme RESPEK untuk menangani Alokasi Dana Desa (ADD). Akan tetapi, partisipasi masyarakat miskin masih terbatas karena rendahnya kualitas pendampingan. Hasilnya, hanya sepertiga dari infrastruktur yang digunakan oleh mayoritas masyarakat, termasuk orang miskin. Lebih dari separuh infrastruktur yang dibangun oleh RESPEK hanya bermanfaat terutama bagi elite desa.

Temuan ini menunjukkan kemungkinan—dan juga beberapa tantangan—untuk menyesuaikan mekanisme pelaksanaan guna mengatasi kendala tertentu yang terjadi di daerah terpencil, dengan tetap menjaga prinsip-prinsip utama dari model PNPM.

Sumber: Sari et al. (2011)

Infrastruktur berkualitas tinggi dan hemat biaya

Sebagian besar yang dipilih untuk didanai oleh PNPM merupakan proyek pembangunan atau rehabilitasi infrastruktur desa.¹⁴ Program ini telah menunjukkan bahwa ketika masyarakat mengidentifikasi prioritas—dan juga terlibat dalam pembangunannya seperti jalan, jembatan, sumur, dan infrastruktur lainnya—infrastruktur yang dihasilkan mempunyai kualitas yang tinggi dan umumnya terawat

¹⁴ Pada 2005, 76 persen investasi PNPM Perkotaan adalah untuk proyek-proyek infrastruktur, 23 persen untuk kegiatan ekonomi, dan sisanya untuk pendidikan dan kesehatan (Gaduh 2010, mengutip ADB 2005). Di tahun 2013, 94 persen dari dana digunakan untuk investasi infrastruktur dan kesehatan/pendidikan, sementara 6 persen dihabiskan untuk RLF (*personal communication*, Lily Hoo, Nov. 12 2014). Sekitar 70 persen dari dana masyarakat di PNPM Perkotaan digunakan untuk infrastruktur (Baker 2013, p. 15).

dengan baik. Infrastruktur PNPM umumnya berkualitas tinggi dan tidak berubah-ubah sepanjang kelangsungan program. Evaluasi infrastruktur tahun 2001 menemukan bahwa 96 persen responden beranggapan kualitas infrastrukturnya baik atau lebih baik dibanding program pemerintah lainnya. Tiga tahun setelah berjalannya program, 86 persen subproyek terpelihara dengan baik dan 94 persen kegiatan perawatan dilakukan oleh penduduk desa (Dent 2001). Evaluasi atas pembangunan proyek fisik PNPM yang dilakukan tahun 2012 menunjukkan bahwa 82 persen berkualitas tinggi, dengan 14 persen yang lainnya dianggap berkualitas memadai, dan 90 persen dari subproyek terus berfungsi sebagaimana seharusnya (Neil 2013). Proyek PNPM memiliki kualitas yang lebih tinggi berkat pengawasan yang lebih baik karena adanya partisipasi masyarakat (Baker 2013).

Kualitas yang lebih tinggi ini bukan hasil dari biaya yang lebih tinggi. Bahkan, proyek infrastruktur PNPM memiliki biaya pembangunan yang jauh lebih sedikit dibandingkan proyek yang dibangun oleh kontraktor. Evaluasi infrastruktur secara konsisten menunjukkan bahwa proyek PNPM di daerah perdesaan lebih murah 25–30 persen daripada infrastruktur serupa yang dibangun oleh kontraktor pemerintah daerah (lihat Tabel 2).¹⁵ Penghematan bisa lebih besar ketika melibatkan kontribusi tenaga kerja dari anggota masyarakat seperti jalan beton atau kerikil (penghematan 50 persen dan 75 persen) dan jamban/MCK (penghematan 40 persen) (Neil, 2013). Studi menunjukkan bahwa tingkat pengembalian internal secara konsisten tinggi untuk subproyek PNPM, berkisar antara 30 sampai 60 persen (Torrens 2005; Wong 2003, mengutip Dent 2001).

Table 2. Perbandingan Biaya Rata-rata antara Infrastruktur yang Dibangun oleh PNPM Perdesaan dan Pemerintah

Jenis subproyek	Satuan	Biaya rata-rata PNPM (Rp/unit)	Biaya pemerintah (Rp/unit)	PNPM/ Pemerintah
Bangunan	m ²	1.220.000	2.380.000	51%
Rehabilitasi sekolah	m ²	810.000	930.000	87%
Jalanan beton	m ²	132.000	289.000	46%
Jalan kerikil	m ²	30.000	116.500	26%
MCK	m ²	1.040.000	1.672.500	62%
Jembatan (kayu/beton)	m ²	2.585.000	3.150.000	82%
Dinding penahan	m ³	674.000	914.000	74%

Sumber: Neil (2013). Catatan: MCK=Mandi, Cuci, Kakus

¹⁵ Penghematan bahkan lebih tinggi di Papua (Kotak 3).

Peningkatan akses ke beberapa layanan

Investasi infrastruktur hemat biaya telah menghasilkan peningkatan akses terhadap beberapa layanan, terutama layanan kesehatan, dan efek yang lebih beragam pada layanan pendidikan (TNP2K 2014a). Dibandingkan dengan desa-desa di mana PNPM tidak aktif, rumah tangga di daerah PNPM mengalami peningkatan akses terhadap pelayanan kesehatan sebesar 5,1 persen antara tahun 2007 dan 2010 (Voss 2012). TNP2K mencatat bahwa perbaikan dalam “akses ke pendidikan tidak terlihat jelas, terutama dalam transisi dari sekolah dasar ke sekolah menengah” (TNP2K 2014a, 111). Akan tetapi, program PNPM Generasi yang berfokus pada peningkatan akses layanan kesehatan dan pendidikan telah menunjukkan peningkatan yang signifikan secara statistik dalam berbagai kegiatan, khususnya meningkatnya pemeriksaan berat badan untuk anak-anak (untuk memantau kekurangan gizi) dan meningkatkan partisipasi sekolah untuk siswa sekolah dasar. Meningkatnya akses terhadap layanan mengakibatkan adanya penurunan sebesar 10 persen dalam kasus kekurangan gizi dibandingkan dengan daerah non-PNPM Generasi (Olken et al. 2011). Evaluasi kualitatif terhadap PNPM Generasi menunjukkan bahwa masyarakat sangat menyadari peningkatan-peningkatan ini. Penduduk desa, tokoh masyarakat, dan penyedia layanan melaporkan bahwa dari segi kesehatan dan pendidikan, PNPM lebih menguntungkan dibandingkan program lain (Febriany et al. 2010).



Partisipasi yang lebih inklusif bagi perempuan perdesaan dan kaum miskin

Pendekatan CDD didasarkan pada partisipasi masyarakat luas dalam perencanaan dan pelaksanaan prioritas pembangunan. Jika perempuan, penduduk miskin dan terpinggirkan, ikut serta dalam pengambilan keputusan maka manfaatnya akan dirasakan oleh kelompok-kelompok ini, bukan hanya elite desa yang sering mengontrol arus sumber daya lokal. Desain PNPM Perdesaan memiliki mekanisme khusus untuk memastikan bahwa para perempuan dan kaum miskin berpartisipasi. Misalnya, musyawarah khusus perempuan yang diadakan guna menentukan prioritas dan mengidentifikasi perwakilan perempuan yang akan menghadiri musyawarah antardesa, untuk menentukan prioritas dan pemilihan subproyek dan musyawarah pendanaan antardesa. Dua dari tiga usulan dari masing-masing desa harus berasal dari perempuan. Dalam pelaksanaan subproyek, PNPM Perdesaan mensyaratkan agar warga desa miskin terlibat sebagai tenaga kerja dan memberikan kontribusi lokal dalam bentuk uang atau lain hal; seringnya sebagai tenaga kerja sukarela.

Proses ini terbukti efektif. Evaluasi PPK secara kualitatif melaporkan bahwa program tersebut menonjol bagi masyarakat desa karena telah memberikan lebih banyak perhatian kepada masyarakat untuk terlibat langsung dalam proses perencanaan dibandingkan dengan program lainnya (McLaughlin et al. 2007). Data PNPM Mandiri Perdesaan menunjukkan bahwa perempuan dan kaum miskin memiliki keterlibatan penting dalam program ini, di mana 50 persen yang terlibat adalah perempuan dan 45 persen peserta dikategorikan miskin. Masyarakat miskin juga sangat terlibat dalam pelaksanaan subproyek, dengan lebih dari 70 persen pekerja infrastruktur PNPM Perdesaan berasal dari segmen termiskin yang ada di desa (Pokja Pengendali PNPM 2012). Walaupun keuntungan tersebut menunjukkan efektivitas mekanisme program, penting untuk dicatat bahwa kualitas partisipasi perempuan dan kaum miskin belum sebanding dengan kehadiran mereka secara substansial di dalam musyawarah perencanaan. Aparat desa serta tokoh agama dan adat, seringkali terus mendominasi dalam proses penyusunan dan seleksi proposal tanpa memberikan kesempatan bagi masyarakat yang sebelumnya tidak dilibatkan (AKATIGA 2010).

Tingkat partisipasi di PNPM Perkotaan belum setinggi di daerah perdesaan. Tahun 2011, 80 persen penduduk yang disurvei melaporkan bahwa mereka tidak ikut serta di dalam proses perencanaan program, baik melalui pemberian suara atau dengan menghadiri pertemuan (RAND 2011). Keterlibatan perempuan setingkat dengan laki-laki dalam hal pemungutan suara untuk calon BKM, tetapi mereka hanya berjumlah sebanyak 15–20 persen dari kandidat dan perwakilan di dalam badan pembuat keputusan (RAND 2011). Faktor penyebabnya antara lain penyebaran

informasi yang tidak memadai, biaya peluang (*opportunity cost*) yang tinggi untuk orang miskin, dan kelelahan untuk ikut berpartisipasi (Baker 2013).

Peningkatan transparansi dan akuntabilitas - tingkat masyarakat dan kecamatan

PNPM Mandiri Perdesaan dan Perkotaan dikenal dengan tingkat transparansinya yang tinggi dan juga memiliki mekanisme akuntabilitas yang lebih kuat daripada program pembangunan lainnya. Persepsi ini diakui secara luas dan independen oleh pemerintah dan anggota masyarakat. Misalnya, pejabat lokal yang diwawancarai untuk PNPM Studi Pemerintahan Daerah (2012) menyatakan bahwa partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas yang tinggi merupakan perbedaan utama antara PNPM dan program yang biasanya mereka kerjakan (Woodhouse 2012). Dalam evaluasi PPK, pejabat kabupaten dan kecamatan juga melaporkan bahwa dana dan rencana untuk subproyek PPK lebih lengkap daripada desa tanpa PPK (McLaughlin et al. 2007). Masyarakat di dua puluh desa di tiga provinsi juga melaporkan tingkat transparansi dan kepuasan yang lebih tinggi terhadap proyek-proyek PNPM dibandingkan dengan program lain yang dilaksanakan di dalam lingkungan mereka (Wetterberg, Dharmawan, et al. 2013). Evaluasi eksternal PNPM Perdesaan juga menunjukkan bahwa mekanisme program terkait partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas telah berfungsi dengan baik, terutama di tingkat desa dan tingkat kecamatan (Syukriet al. 2012). Evakuasi eksternal juga menunjukkan bahwa PPK lebih transparan dari proyek lainnya (McLaughlin et al. 2007). Penelitian Woodhouse (2012) menunjukkan 60 persen penduduk desa melaporkan memperoleh akses informasi yang baik tentang PNPM dan 68 persen merasa puas dengan program ini (dibandingkan dengan 24 persen dan 29 persen untuk program pembangunan lainnya).

Penekanan PNPM dalam transparansi dan akuntabilitas, ditambah dengan pengawasan keuangan internal dan eksternal yang mendalam, menyebabkan kebocoran dana program berada pada tingkat rendah. Sejak 2008, tingkat korupsi yang dilaporkan secara konsisten berada di bawah 1 persen dari keseluruhan dana yang dicairkan (PSF 2014b). Ini merupakan hal yang sangat luar biasa mengingat besarnya arus dana program yang didistribusikan ke kecamatan dan desa. Tingkat kebocoran dana ini juga rendah jika dibandingkan dengan program-program lain yang dirancang untuk menjangkau rakyat miskin Indonesia. Sebagai perbandingan, Olken (2006) memperkirakan bahwa setidaknya 18 persen dari beras yang didistribusikan dalam program Raskin tidak tepat sasaran. Program IDT—yang mentransfer hibah ke desa-desa miskin tetapi tidak memiliki mekanisme transparansi dan akuntabilitas seperti PNPM—diperkirakan hampir 30 persen dari dananya

telah dialihkan (Suryadarma dan Yamauchi 2013). Sekitar setengah dari dana yang disalahgunakan dari kegiatan program PNPM telah ditemukan, seringkali melalui solusi dan sanksi berbasis masyarakat (PSF 2014b). Sebagaimana dijelaskan secara mendetail dalam bab berikut, kegiatan dana bergulir PNPM (RLF) menyumbang sebagian besar kasus korupsi, walaupun dana yang dialokasikan untuk kegiatan tersebut kurang dari 10 persen dari total dana PNPM.

Peningkatan transparansi dan akuntabilitas - pengawasan program

Seperti dalam program CDD lainnya, fokus PNPM adalah untuk mengalihkan akuntabilitas ke tingkat bawah, bergeser dari pola sejarah pemerintahan desa yang berorientasi pada tingkat pemerintahan yang lebih tinggi (Antlov 2003; Evers 2000). Untuk mendukung mekanisme di tingkat masyarakat dan memastikan bahwa dana mencapai kecamatan, program PNPM telah melengkapi mekanisme akuntabilitas dan transparansi desa serta kecamatan dengan pengawasan pusat dan daerah. Dalam perkembangannya, PNPM telah berupaya untuk memastikan adanya sistem



pemantauan yang kuat, sesuai dengan kebutuhan ekspansi program. Mekanisme pengawasan juga meliputi pemberian sanksi nyata; misalnya, transfer hibah tahun berikutnya untuk kecamatan ditahan jika ditemukan korupsi di satu desa sampai ada kemajuan yang memuaskan dalam menyelesaikan masalah tersebut dan dana yang hilang telah dikembalikan. Masyarakat dan langkah-langkah perlindungan tingkat program telah bersama-sama menghasilkan tingkat korupsi rendah seperti yang disebutkan di atas.

Mekanisme tingkat program meliputi pemantauan independen (audit eksternal), pengkajian internal (MIS, pengumpulan data kualitatif, dan pengawasan), dan laporan dari masyarakat melalui mekanisme pemantauan partisipatif dan sistem penanganan keluhan. Sejak 2000, audit eksternal tahunan telah dilakukan oleh lembaga audit pembangunan pemerintah yang independen, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) (Wong 2003). Sebagai contoh, pada 2012 BPKP bekerja sama dengan inspektorat pemerintah daerah mengaudit 19 persen dari 5.146 kecamatan dalam cakupan PNPM. Kegiatan tersebut menghasilkan 956 audit. Audit-audit ini mengidentifikasi adanya penyimpangan yang besarnya sedikit di atas 1 persen dari total penyaluran di tahun/FY12, dan mayoritas terkait masalah verifikasi subproyek, seperti perbedaan volume atau ketidaksesuaian jumlah barang yang digunakan dalam pembangunan (Tabel 3). Walaupun menurun, pinjaman dana bergulir (RLF) masih menjadi penyebab sebagian besar masalah ini (PSF 2014b).

Tabel 3. Distribusi Penyimpangan Berdasarkan Hasil Temuan Audit Eksternal, 2011–2012

Jenis temuan audit	2011 (%)	2012 (%)
Pengadaan yang tidak sesuai prosedur	3%	1%
Verifikasi subproyek yang lemah	32%	54%
Pinjaman dana bergulir	66%	46%

Sumber : Diadaptasi dari PSF (2014b).

Catatan : Pembulatan bagi hasil tidak berjumlah 100 persen.

Hasil audit eksternal juga digunakan sebagai masukan untuk memandu upaya pengawasan dan pemantauan internal. Pengawasan dilakukan oleh staf PNPM pusat dan daerah, staf pemerintah, dan konsultan yang dipekerjakan oleh pemerintah. Sebagai tambahan, PNPM *Support Facility* (PSF) telah meninjau lebih dari 550 subproyek pada 2013, dan keterlibatan staf pemerintah pusat dan daerah di dalam kunjungan pengawasan PSF ini semakin meningkat (PSF2014c). Yang lebih penting, kunjungan pengawasan telah menargetkan lokasi-lokasi yang dipilih berdasarkan

faktor-faktor risiko seperti pergantian staf lapangan (fasilitator) yang tinggi, lokasi yang telah menerima hibah lebih dari satu kali, lokasi dengan tingkat kemajuan pelaksanaan program yang lambat, dan lokasi terpencil (Friedman 2014; Wong 2003). Strategi ini bergantung pada pemanfaatan data pengawasan dari berbagai sumber (Sistem Informasi Manajemen proyek (MIS)¹⁶, Sistem Penanganan Pengaduan (CHS)¹⁷, audit eksternal) untuk memaksimalkan efektivitas sumber daya yang dialokasikan untuk pengawasan, dan bukan melalui pengambil sampel secara acak (*random sampling*) atau pengambilan sampel berdasarkan kemudahan (*convenience sampling*).

Pengawasan strategis berbasis bukti sulit diawasi secara terus-menerus oleh staf regional, yang enggan untuk memantau secara teratur ke daerah-daerah terpencil. Sebagai contoh, pada semester pertama tahun 2013, hanya 26 persen kecamatan terpencil telah dikunjungi oleh staf PNPM daerah. Rendahnya pengawasan bukan disebabkan oleh keterbatasan anggaran, karena hanya 35 persen dari anggaran perjalanan telah dimanfaatkan (PSF 2014b). Mekanisme lain yang diterapkan oleh PNPM untuk melaksanakan pemantauan lokal juga sulit dilaksanakan. Pada 2013, Badan Pengawasan-UPK (BP-UPK) diwajibkan untuk memantau UPK setiap tahun. Tingkat kepatuhan tetap rendah, di mana kurang dari 60 persen dari audit tersebut selesai dilaksanakan pada bulan September 2013 (PSF 2014b).

Kurangnya pemanfaatan sumber daya jelas menunjukkan perlu lebih banyak upaya dalam mengawasi daerah. Kunjungan pemantauan PNPM jauh lebih sering dibandingkan praktik standar program pemerintah yang pada umumnya menyediakan anggaran yang sangat terbatas untuk kegiatan pengawasan. Dalam kasus yang ekstrem, anggaran hanya memungkinkan staf kabupaten untuk mengunjungi satu lokasi per tahun (Wetterberg, Brinkerhoff, et al. 2013). Selanjutnya, perhatian yang diberikan oleh staf PNPM pusat untuk menilai pengawasan yang dilakukan oleh rekan-rekan di daerah menekankan prinsip-prinsip akuntabilitas program ini. Tindak lanjut, oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi untuk memastikan bahwa dana yang ditransfer digunakan sebagaimana dimaksudkan jarang terjadi di Indonesia, bahkan setelah adanya desentralisasi (Lewis & Smoke, 2011).

¹⁶ MIS PNPM terutama mengandalkan laporan dari staf program di tingkat kecamatan, kabupaten dan provinsi. Pembayaran gaji dikaitkan dengan penyelesaian laporan, metode yang terbukti efektif untuk meningkatkan tingkat pelaporan (Wong 2003, 11). MIS untuk PNPM Perdesaan didesain ulang pada tahun 2014.

¹⁷ PNPM CHS lebih efektif pada tahapan awal program, tapi mengalami masalah karena verifikasi data yang kurang memadai dalam beberapa tahun terakhir (PSF, 2014b; RAND 2011).

KETERBATASAN

Selain hasil yang secara umum positif seperti yang diuraikan di atas, ada beberapa aspek di mana PNPM masih belum memenuhi tujuan yang diharapkan atau menunjukkan adanya kekurangan yang signifikan.

Pemeliharaan untuk keberlanjutan

Seperti yang dijelaskan di atas, proyek-proyek infrastruktur yang dibangun dengan dana PNPM telah terbukti hemat biaya dan berkualitas tinggi. Anggota masyarakat sering menunjukkan rasa kepemilikan mereka atas aset yang telah mereka identifikasi, pilih, dan bantu membangun dengan memastikan bahwa infrastruktur tersebut terpelihara. Misalnya, ketika proyek pertama yang dibangun melalui PPK dikunjungi kembali dua tahun kemudian, pihak evaluator menemukan bahwa 86 persen masih terpelihara, dengan 94 persen dari pemeliharaan dilakukan oleh masyarakat (Wong 2003).



Tapi seiring berjalannya waktu, proyek ini membutuhkan investasi yang lebih besar untuk pemeliharaan, misalnya untuk perbaikan permukaan jalan dan penggantian pipa air. Sebuah studi tentang pemeliharaan infrastruktur pada 2010 menemukan bahwa untuk merawat kombinasi infrastruktur perdesaan (jalan, jembatan, dan air bersih), penduduk perdesaan memerlukan biaya hingga 2,8 persen dari total konsumsi mereka. Para peneliti memperkirakan bahwa hanya 10–20 persen desa-desa yang mampu mengumpulkan retribusi untuk melakukan perawatan yang memadai (Gaduh 2010). Saat beberapa komunitas kaya atau desa dengan masyarakat yang sangat terorganisir mampu memobilisasi dana dan dukungan teknis yang diperlukan, warga miskin yang tinggal di desa-desa yang pemerintahannya buruk sering kali tidak dapat melakukannya. Hasilnya, manfaat investasi infrastruktur PNPM semakin menurun dari waktu ke waktu, dan proyeknya menjadi tidak terawat. Pemeliharaan infrastruktur merupakan bagian dari urusan pemerintah di atas tingkat desa yang harus memberikan dukungan kepada masyarakat, sekaligus juga memberikan kontribusi yang efektif bagi tujuan Indonesia dalam pembangunan infrastruktur.

Penerapan yang rendah terhadap mekanisme tata kelola PNPM di luar program

Meski program PNPM umumnya lebih partisipatif dan transparan serta memiliki mekanisme akuntabilitas yang lebih jelas jika dibandingkan dengan program pemerintah lainnya, mekanisme program ini belum ditularkan ke dalam proses perencanaan publik regular dan upaya pembangunan lainnya. Harapan yang mendasari prinsip-prinsip desain PNPM adalah—setelah masyarakat disertakan ke dalam pemilihan prioritas pembangunan, menyadari keputusan dan alokasi pendanaan, dan telah berulang kali mendapatkan kesempatan untuk memantau pelaksanaannya melalui PNPM—warga akan mendorong adanya proses yang sama di luar program. Namun dalam praktiknya, standar-standar yang identik dengan program ini jarang diterapkan ke luar (Voss 2012). Ada beberapa contoh anggota masyarakat yang mendapatkan keterampilan kepemimpinan dan administrasi yang kemudian mereka transfer ke kegiatan dan program masyarakat lainnya, tetapi hanya sedikit yang merupakan transfer langsung dari proses PNPM.¹⁸ Beberapa penelitian kualitatif baru-baru ini telah menemukan bahwa hampir tidak ada penularan prinsip tata kelola dan proses PNPM, bahkan dalam masyarakat di mana mekanisme tata kelola PNPM Perdesaan dan Perkotaan telah berfungsi dengan cukup baik (Dharmawan et al. 2014; Pieroelie 2012; TNP2K 2014a; Woodhouse 2012).

¹⁸ Misalnya, Dharmawan et al. (2014: 27) menemukan bahwa anggota nonelite yang bergabung dalam BKM, setelah mendapatkan pengalaman BKM, memainkan peran yang lebih dominan dalam kegiatan komunitas lainnya. Terdapat juga laporan yang sama di Betke dan Ningsih (2011; lihat juga *Joint Donor & Government Mission 2007*).

Lemahnya penyebaran mekanisme PNPM telah dikaitkan dengan beberapa faktor (Dharmawan et al., 2014; Sacks 2014; Voss 2012). Pertama, penduduk desa menganggap mekanisme tata kelola PNPM sebagai aturan program dan bukan merupakan prinsip-prinsip umum yang dapat diterapkan secara lebih luas. Kedua, kecenderungan ini diperkuat oleh para elite yang lebih memilih untuk mempertahankan *status quo*. Khusus kekuasaan yang terkonsentrasi di kepala desa, mekanisme PNPM belum cukup kuat untuk menyeimbangkan kontrol kepala desa dan menciptakan ruang bagi masukan masyarakat di luar program. Ketiga, tidak ada insentif yang jelas bagi masyarakat desa atau elite untuk menggalakkan transparansi dan akuntabilitas. Kenyataannya, ada risiko sanksi sosial bagi nonelite yang berusaha mendorong mekanisme ini.

Dharmawan et al. (2014) juga menunjukkan bahwa banyak desa kekurangan dana yang diperlukan agar mekanisme perencanaan PNPM bisa relevan. Alokasi dana dari kabupaten (Alokasi Dana Desa, ADD) seringkali hanya cukup untuk menutupi biaya operasional pemerintah desa, meskipun peraturan yang ada mensyaratkan 70 persen dana ADD digunakan untuk kegiatan pembangunan dan investasi modal. Dana lainnya yang mengalir ke desa-desa dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi biasanya sudah dialokasikan untuk program-program tertentu yang hanya menyisakan sangat sedikit ruang untuk mengadaptasi aturan yang relevan.

Akhirnya, penerapan mekanisme tata kelola PNPM yang lebih luas jarang sekali terjadi, dikaitkan dengan pemahaman dan keterlibatan langsung masyarakat dan pejabat dengan prinsip-prinsip proyek (Pieroelie 2012). Mengingat pesatnya perkembangan PNPM, ada banyak daerah yang belum mempunyai pengalaman yang cukup sehingga prinsip-prinsip tata kelola PNPM belum mengakar.

Karena belum berkembangnya prinsip-prinsip PNPM di luar program, mekanisme kelembagaan formal diperlukan untuk mendorong pergeseran yang lebih luas di dalam tata kelola lokal desa, terutama karena jauh lebih besar transfer dana ke desa-desa yang dimandatkan oleh UU Desa. Pengetahuan masyarakat tentang PNPM dapat membantu menginformasikan bagaimana mekanisme formal tersebut dapat dilaksanakan, tetapi pemerintah juga harus menetapkan mekanisme tersebut karena pengalaman di masa lalu menunjukkan bahwa masyarakat belum mampu melaksanakan dan mendorongnya. UU Desa telah memberikan beberapa perubahan yang diperlukan, tetapi masih dibutuhkan pedoman yang lebih rinci dalam bentuk peraturan pelengkap untuk memastikan mekanisme tata kelola yang serupa—serta hasil positif yang dijelaskan sebelumnya—terkait pengalaman pelaksanaan PNPM di Indonesia selama delapan tahun (Bagian E).

Kekurangan dan melemahnya mekanisme tata kelola

Meski partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam program PNPM terbukti lebih baik dibandingkan program pemerintah lainnya, kekurangannya masih tetap ada. Dalam hal partisipasi, masyarakat miskin dan perempuan memang menghadiri pertemuan perencanaan dan terlibat dalam pelaksanaan, tetapi sering tidak berpartisipasi dalam pengambilan keputusan yang didominasi oleh kaum elite (Neil 2013). Kelompok terpinggirkan tetap tidak dilibatkan dalam partisipasi (AKATIGA 2010). Ada laporan bahwa kualitas partisipasi dalam PNPM Perdesaan menurun, dengan semakin berkurangnya masukan dari nonelite dari waktu ke waktu (Woodhouse 2012). Dan itu diperburuk oleh terbatasnya pemberdayaan dan kepemilikan masyarakat di daerah terpencil dan terpinggirkan di wilayah-wilayah paling miskin (Neil 2013). Tingkat partisipasi masyarakat juga rendah di lokasi PNPM Perkotaan, di mana diperkirakan hanya 20 persen dari anggota masyarakat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan (Baker 2013).



Partisipasi yang relatif rendah di daerah perkotaan sudah diperkirakan sebelumnya, mengingat biaya kesempatan (*opportunity cost*) yang tinggi, dan tingkat partisipasi PNPM Perkotaan sebanding dengan program CDD serupa di negara lain (Baker 2013). Di daerah perdesaan, penelitian lain juga menunjukkan adanya stagnansi atau penurunan partisipasi dalam proses perencanaan daerah di luar PNPM. Data kuantitatif dan kualitatif dari studi Lembaga Tingkat Daerah terbaru menunjukkan terjadinya penurunan dalam proporsi proyek dengan elemen partisipatif. Penurunan tajam terjadi dalam proporsi rumah tangga yang melaporkan bahwa mereka berpartisipasi secara aktif dalam perencanaan program tingkat desa. Kesadaran proses perencanaan telah meningkat (tidak ada responden yang melaporkan bahwa tidak ada perencanaan pembangunan di desa) namun tingkat partisipasi keseluruhan dalam proses ini belum mengalami peningkatan dengan kecepatan yang sama (Wetterberg, Dharmawan, et al. 2013). Perubahan yang lebih luas ini menunjukkan bahwa tantangan dalam partisipasi PNPM Perdesaan mencerminkan perubahan kelembagaan di luar cakupan program.

Tantangan berkesinambungan dalam memastikan partisipasi yang lebih luas, mengangkat isu tentang peran para elite dalam program CDD. Mansuri dan Rao (2012) menemukan bahwa para elite umumnya mempunyai peran yang besar dan menerima lebih banyak manfaat, khususnya di dalam masyarakat miskin, terpendil, tidak setara, dan kurang berpendidikan. Studi PNPM dan program-program serupa mengonfirmasi bahwa pendekatan CDD ini tidak dimaksudkan untuk tidak melibatkan para elite (Dasgupta & Beard 2007; Fritzen 2007; Lund & Saito-Jensen 2013). Tatanan sosial cenderung mempunyai peran yang lebih besar begitu juga para elite yang ada—paling tidak pada awalnya—dibanding anggota masyarakat biasa untuk mendapatkan keuntungan dari peluang yang disediakan oleh program CDD (Lund & Saito-Jensen, 2013). Namun, mungkin dapat terjadi pergeseran dari penguasaan elite (*elite capture*) (di mana para elite memonopoli manfaat yang ada) menjadi pengendalian oleh elite (*elite control*). Konsep terakhir ini ditandai oleh para elite yang tidak hanya memenuhi kepentingan langsung mereka sendiri tapi juga berusaha untuk memenuhi kebutuhan nonelite dan masyarakat secara keseluruhan (Alatas et al. 2013; Dasgupta & Beard 2007). Para elite yang terpilih secara demokratis lebih mungkin memiliki sikap promasyarakat miskin, secara aktif berusaha memenuhi kepentingan pihak lain—selain kepentingan mereka sendiri, dan bersedia berbagi informasi dengan anggota masyarakat (Fritzen 2007). Kelompok di bawahnya juga dapat menyebabkan semakin meluasnya rangkaian

¹⁹ Serupa dengan pernyataan ini, studi ketiga LLI menemukan semakin banyak calon yang sudah menjabat dan yang terpilih sebagai kepala desa, serta penggunaan mekanisme akuntabilitas pemilu yang efektif yang mencerminkan perubahan prosedur pemilihan pada 2004 (Wetterberg, Dharmawan, et al., 2013).

keterlibatan para pimpinan di dalam keputusan yang mencerminkan kepentingan mereka dengan menggunakan mekanisme partisipatif untuk memengaruhi siapa yang terlibat dalam pengambilan keputusan (Fritzen 2007; Lund & Saito-Jensen, 2013). Untuk mencegah kembalinya kebiasaan lama penguasaan elite seperti era sebelum reformasi (Antlöv 2003; Evers 2000), amatlah penting memperkuat proses untuk memastikan bahwa anggota masyarakat dan para elite terlibat di dalam perencanaan dan pengambilan keputusan desa.

Meski PNPM umumnya dianggap lebih transparan daripada program lain (Sacks 2014; Wetterberg, Dharmawan, et al. 2013), pembagian informasi tidak selalu mendukung akuntabilitas sosial. Penduduk desa sering lebih mengetahui tentang prosedur proyek dibandingkan rincian keuangan atau mekanisme pengaduan (Woodhouse 2012). Di daerah perkotaan, kesadaran sering terbatas hanya pada hasil dan nama program, tanpa mengetahui tentang tujuan atau rincian proses program (RAND 2011). Papan informasi publik dimaksudkan untuk menjadi salah satu cara utama menyediakan informasi mengenai subproyek PNPM yang sedang berlangsung kepada masyarakat. Akan tetapi tujuan papan informasi ini sering kurang dipahami dan sering kali papan ini berisi informasi yang tidak sesuai, tidak diperbarui, sulit dimengerti, atau bahkan tidak berisi informasi sama sekali (Pieroelie 2012; Woodhouse 2012).

Tanpa informasi yang akurat tentang apa yang diharapkan dapat dicapai oleh PNPM, anggota masyarakat tidak bisa meminta pertanggungjawaban dari pelaksana proyek. Akan tetapi, bahkan ketika mereka memiliki informasi yang relevan, mekanisme akuntabilitas proyek tidak digunakan secara konsisten. Anggota masyarakat lebih memilih mekanisme pengaduan tidak resmi dibandingkan melakukan pengaduan secara terbuka (SMS, melaporkan kepada staf PNPM), karena takut akan dampak yang timbul. Adanya pendapat bahwa mengeluh tidak ada gunanya diperburuk oleh masalah teknis pada portal SMS PNPM dan CHS, respons dari staf program yang semakin lambat terhadap keluhan yang masuk dan ditambah dengan meluasnya cakupan pengembangan PNPM (PSF2014b). Terlebih lagi, sanksi berat bagi masyarakat akibat adanya korupsi menimbulkan disinsentif, sebagaimana pelaporan dapat menimbulkan risiko ditanggungkannya program (Pieroelie 2012; Woodhouse 2012).

Ada bukti nyata bahwa keengganan untuk menyampaikan keluhan dapat diatasi. Eksperimen berskala besar yang menguji efektivitas beberapa mekanisme akuntabilitas untuk mengurangi korupsi mengindikasikan bahwa warga desa bersedia untuk menyampaikan keluhannya jika diberi kesempatan dengan aman. Studi Olken (2007) tentang proyek jalan PNPM menyatakan, warga desa yang diberikan formulir tanggapan anonim untuk mengomunikasikan masalah yang

akan dibahas pada pertemuan masyarakat ternyata menyampaikan keluhan dalam jumlah besar di setiap desa. Ia menyatakan, pengaduan anggota masyarakat tidak menunjukkan adanya pengaruh signifikan terhadap korupsi namun menunjukkan kurangnya respons terhadap keluhan, dan bukan karena keengganan dari warga untuk menyuarakan keluhan (ketika mereka dapat melakukannya tanpa takut dikenai sanksi).

Tantangannya adalah memastikan bahwa keluhan tersebut ditanggapi. Ketika ada tanggapan, ada indikasi bahwa akan ada peningkatan rasa kepemilikan masyarakat terhadap proyek PNPM. Studi mengenai infrastruktur PNPM Perdesaan yang dilakukan oleh Gaduh (2010) menunjukkan bahwa anggota masyarakat akan lebih bersedia membayar biaya pemeliharaan jika keluhan mereka yang sebelumnya telah ditanggapi. Sebuah studi terbaru tentang survei pengaduan anonim dalam program pelayanan kesehatan program USAID-KINERJA menemukan bahwa keluhan berdampak pada upaya untuk meningkatkan layanan kesehatan. Hal itu terjadi ketika penyedia layanan kesehatan dapat memperlihatkan dampak nyata (penurunan



angka kematian ibu, meningkatnya jumlah masyarakat yang datang ke puskesmas) dan/atau perhatian dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, biasanya dalam bentuk imbalan (Wetterberg, et al. dalam proses penerbitan).

Sistem pemantauan yang kurang cepat untuk menangani kasus korupsi

Di PNPM, tingkat korupsi amat rendah (Majeed 2014; PSF 2014b). Akan tetapi, mekanisme pemantauan kapasitas dan penyelesaian pengaduan kesulitan untuk dapat mengikuti perkembangan program. Anggota masyarakat dan fasilitator mengeluh bahwa sering kali masalah yang dilaporkan tidak ditindaklanjuti oleh staf PNPM dari tingkat yang lebih tinggi (Dharmawan et al.2014; Woodhouse 2012). Seiring dengan adanya pengembangan program, telah terjadi peningkatan besar jumlah kasus korupsi yang memerlukan waktu lebih lama untuk diselidiki dan ditindaklanjuti secara hukum (PSF2014c). Ini adalah tanda-tanda bahwa mekanisme yang telah ada di program untuk memantau dan menanggapi korupsi tidak dapat mengikuti perkembangan program itu sendiri.

Dana pinjaman bergulir (RLF) memiliki risiko tersendiri. Audit terhadap 508 UPK yang bertanggung jawab untuk mengelola dana menunjukkan bahwa banyak yang mengalami penurunan tingkat pembayaran, karena ada persepsi pinjaman tidak perlu dibayar kembali, ketidakjelasan status hukum, dan kapasitas manajemen yang lemah (Bank Dunia 2014). Mereka juga gagal memberikan manfaat untuk perempuan miskin yang menjadi sasarannya (McLaughlin et al. 2007; PSF 2013). RLF merupakan “risiko korupsi tertinggi untuk PNPM Perdesaan”. Tahun 2013 RLF menyumbang 75 persen dari semua kasus korupsi yang dilaporkan dan 82 persen dari semua kasus besar²⁰ (PSF2014b, 7). Untuk mengatasi masalah ini, sistem pemantauan yang baru telah diuji coba pada 2014 dan TNP2K telah bekerja untuk memperkuat status hukum RLF.

Pentingnya fasilitator untuk mencapai tujuan dan memastikan keberlanjutan PNPM, tetapi jumlahnya terbatas dan mempunyai beban kerja yang tinggi

Pada akhirnya, kekuatan PNPM bertumpu pada intensitas dan kualitas memfasilitasi proses program. Sulit untuk melebih-lebihkan kontribusi fasilitator terhadap

²⁰ Kasus di atas USD21.000.

keberhasilan program. Fasilitator—di masyarakat, kecamatan, kabupaten, dan provinsi—bertanggung jawab untuk memastikan bahwa informasi diteruskan, pertemuan dilaksanakan, anggota masyarakat diundang, dan mekanisme proyek berfungsi sesuai dengan prinsip-prinsip program. Mereka juga memantau pelaksanaan, melaporkan kemajuan ke tingkatan program yang lebih tinggi, menghubungkan masyarakat dengan bantuan teknis, serta menerima dan menyalurkan keluhan. Penelitian di negara-negara lain telah menunjukkan bahwa penyebaran informasi, yang dilaksanakan oleh fasilitator, sangatlah penting untuk memastikan bahwa program CDD bermanfaat bagi orang miskin (Baird et al. 2013). Pada 2013, ada lebih dari 25.000 fasilitator PNPM yang terlatih dan berpengalaman di seluruh Indonesia (PSF 2014c).

PNPM telah berkembang ke skala nasional, program ini berkembang ke daerah-daerah yang populasinya lebih tersebar dan memiliki kondisi geografis yang sulit. Hal ini memperbesar daerah yang menjadi tanggung jawab fasilitator dan meningkatkan beban kerja fasilitator. Pada saat yang sama, persyaratan pelaporan program juga bertambah, mengalihkan perhatian fasilitator dari kegiatan mendukung pelaksanaan program yang efektif menjadi pelaksana tugas administrasi. Selanjutnya, perkembangan ini telah meningkatkan jumlah fasilitator yang dibutuhkan untuk melaksanakan program, sehingga menciptakan tantangan bagi perekrutan dan mekanisme pelatihan PNPM (PSF 2013). PNPM juga menghadapi persaingan dari program partisipatif lainnya untuk mendapatkan fasilitator yang baik. Itu menjadi semakin umum terjadi di Indonesia dan program lain tersebut terkadang menawarkan gaji yang lebih kompetitif dan kondisi kerja yang menarik (Woodhouse 2012).

Sebagai akibat dari pergeseran ini, muncul masalah mendesak terkait ketersediaan dan kualitas fasilitasi. Staf lapangan PNPM di setiap tingkat merasa memiliki beban kerja yang tinggi, terutama karena kesulitan melakukan perekrutan fasilitator baru dan banyaknya posisi kosong. Hal ini mengakibatkan subproyek berkualitas lebih rendah dan berkurangnya keterlibatan masyarakat dalam program (RAND 2011; Woodhouse 2012). Tahun 2012 misalnya, ada kekosongan posisi fasilitator di tiga perempat kecamatan di Papua, dan 205 dari 422 posisi fasilitator teknis di wilayah tersebut juga kosong (Neil 2013). Situasi ini menyebabkan sejumlah subproyek tidak pernah dikunjungi oleh fasilitator atau fasilitator teknis. Ini mengakibatkan menurunnya kualitas subproyek yang dibangun di Papua (di mana delapan persen dari proyek gagal, dibandingkan empat persen dalam keseluruhan program). Fasilitator kecamatan yang bertanggung jawab atas wilayah geografis yang lebih besar cenderung mengorbankan waktu lebih banyak dengan masyarakat untuk memastikan bahwa kebutuhan pelaporan telah terpenuhi, serta mengurangi

kegiatan sosialisasi dan pemantauan prinsip tata kelola (Dharmawan et al.2014). Kualitas fasilitator sosial juga menurun, karena kemampuan kapasitas administratif mereka lebih kuat dibandingkan keterampilan fasilitasi (Sari et al. 2011) dan komitmen yang lebih rendah terhadap tujuan pemberdayaan PNPM (Woodhouse 2012).

Masalah terkait fasilitasi membahayakan kesinambungan keberhasilan PNPM. Terlebih lagi, UU Desa telah menegaskan pentingnya fasilitasi untuk semua desa akan memperburuk situasi terkait kebutuhan perekrutan dan pelatihan fasilitator. Keberhasilan UU Desa yang mengadopsi proses-proses PNPM, banyak tergantung pada penyediaan fasilitator yang terlatih dan berpengalaman. Upaya-upaya telah dilakukan untuk mengatasi beberapa tantangan ini (Bagian D), tetapi hal-hal ini kemungkinan akan terus mengganggu pelaksanaan.



4

.....
Roadmap
PNPM

Sejumlah keterbatasan yang disebutkan sebelumnya telah dipertimbangkan di dalam *Roadmap* PNPM, yang menjabarkan sebuah strategi untuk mengintegrasikan program PNPM dengan kebijakan nasional. *Roadmap* ini dirumuskan oleh TNP2K dan Kemenko Kesra pada 2012, dengan masukan dan dukungan dari Bappenas dan semua kementerian yang melaksanakan program PNPM, berdasarkan penelitian dan konsultasi yang mendalam dengan pemerintah dan masyarakat, untuk menjamin keberlanjutan PNPM Mandiri (Pokja Pengendali PNPM & TNP2K 2012).

Roadmap ini menetapkan lima pilar kebijakan, yang dibagi menjadi dua belas agenda kerja (Kotak 4). Pilar pertama adalah Integrasi Program Pemberdayaan Masyarakat, yang bertujuan untuk memastikan bahwa mekanisme perencanaan PNPM dan proses perencanaan daerah reguler bisa selaras. Kritik di masa lalu mengenai PNPM adalah bahwa program ini memangkas proses perencanaan reguler, serta mekanisme perencanaan yang ada di dalam lembaga-lembaga



pemerintahan sehingga menimbulkan sebuah sistem paralel untuk memilih dan mengimplementasikan prioritas pembangunan daerah. Kegiatan yang diuraikan di dalam Pilar 1 dirancang untuk mengintegrasikan proses perencanaan PNPM sehingga bisa dijadikan dasar dalam penyusunan rencana pembangunan jangka menengah desa (RPJM-Des), dimana termasuk pemilihan proyek atau kegiatan yang akan didanai secara lokal, dan dukungan yang dibutuhkan dari pemerintah kabupaten. Hasil dari proses ini adalah strategi investasi pembangunan yang efisien dan terpadu sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran tahunan desa yang terangkum dalam konsep “satu desa, satu rencana, satu anggaran” (Bagian B). Program yang berasal dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, swasta dan organisasi nonpemerintah, harus dikoordinasikan dengan rencana desa untuk menghindari terjadinya tumpang tindih program nasional dan daerah yang tidak sesuai dengan kebutuhan lokal desa.

Pilar kedua *Roadmap* membahas tentang kebutuhan akan **Fasilitasi yang Berkelanjutan**. Fasilitator sangat penting untuk memastikan semua kelebihan PNPM terpenuhi, tetapi perluasan PNPM hingga ke tingkat nasional membutuhkan upaya yang besar untuk proses perekrutan dan pelatihan (Bagian C). Melalui kegiatan di bawah Pilar 2 *Roadmap* PNPM, pemerintah berkomitmen untuk meningkatkan kompetensi, status, dan remunerasi fasilitator. Kebijakan-kebijakan yang disusun terkait dengan standar teknis dan remunerasi, sertifikasi profesional, dan program pelatihan terakreditasi.

Pilar 3 bertujuan untuk **Memperkuat Lembaga Masyarakat**. Melalui pelaksanaan PNPM Mandiri, telah dibentuk sejumlah lembaga masyarakat—seperti Unit Pengelola Keuangan (UPK), Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM), Badan Kerja Sama Antar Desa (BKAD), Tim Pelaksana Kegiatan (TPK) dan Musyawarah Antar Desa (MAD)—yang telah terlibat dalam proses perencanaan program dan pelaksanaan subproyek. Agar dapat berkelanjutan di luar program, lembaga-lembaga kemasyarakatan ini akan diakui secara resmi dan diberikan status hukum dan dukungan kapasitas.

Penguatan Peran Pemerintah Daerah (Pilar 4). Melalui Pilar 4 akan meningkatkan peran pemerintah daerah dalam memastikan proses pembangunan daerah yang efektif. Melalui pengalihan tanggung jawab secara bertahap kepada pemerintah daerah, diharapkan upaya pemberdayaan masyarakat akan lebih baik dan disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan daerah.

Akhirnya, Pilar 5 bertujuan untuk **Meningkatkan Sistem Tata Kelola yang Baik, Transparansi, dan Akuntabilitas**. Prinsip dan mekanisme tata kelola yang baik

diharapkan terintegrasi di semua tingkat pemerintahan, oleh fasilitator, lembaga, dan pelaksana masyarakat. Agar prinsip-prinsip ini dapat menghasilkan pemberdayaan masyarakat dan pembangunan yang lebih efektif, proses hukum harus diperkuat sehingga ada konsekuensi nyata terhadap korupsi dan pelanggaran yang telah diidentifikasi dapat diselesaikan secara adil dan cepat.

KOTAK 4 | Roadmap PNPM: 12 Agenda Aksi

1. Mengidentifikasi indikator capaian program.
2. Memperkuat keberadaan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat.
3. Keberlanjutan penggunaan standar kompetensi, sertifikasi, dan remunerasi fasilitator.
4. Penggunaan *database* yang terintegrasi dan PODES untuk menentukan lokasi dan alokasi BLM untuk penargetan yang lebih baik.
5. Meningkatkan prinsip transparansi dan akuntabilitas.
6. Pedoman untuk mengintegrasikan dan mengoordinasikan program-program pemerintah pusat dan daerah dengan prioritas masyarakat.
7. Memastikan perencanaan partisipatif dalam perencanaan pembangunan reguler.
8. Memperkuat peran kecamatan sebagai satuan kerja perangkat daerah (SKPD) untuk mengoordinasikan upaya pemberdayaan masyarakat di daerahnya.
9. Memastikan adanya mekanisme transfer dana langsung ke masyarakat.
10. Penguatan peran Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) dalam mengoordinasikan program pemberdayaan masyarakat.
11. Memastikan pemeliharaan aset.
12. Kebijakan badan hukum kelembagaan dana bergulir masyarakat dan perbaikan pengelolaannya.

Sampai saat ini, sejumlah kemajuan berhasil diraih sesuai tujuan *Roadmap*. Sebuah studi baru-baru ini menilai sejauh mana program pemberdayaan masyarakat telah terintegrasi dalam proses pembangunan reguler (Pilar 1). Para peneliti menemukan bahwa semua desa yang dipelajari memiliki sangat banyak pengalaman terkait dengan program pemberdayaan.²¹ Akan tetapi, tidak satu pun dari program ini

²¹ Desa – desa yang dipelajari melaporkan bahwa di antara tiga dan dua belas program pemberdayaan selama tiga tahun terakhir (Syukri et al. 2014)

mengacu pada RPJM-Des, kecuali PNPM Perdesaan yang fasilitatornya telah membantu penyusunan rencana pembangunan desa tersebut.²² Desa-desanya yang dipelajari dan tidak terlibat dalam PNPM Perdesaan juga tidak memiliki RPJM-Des. Di kebanyakan komunitas masyarakat yang memiliki rencana tersebut, warganya melaporkan bahwa RPJM-Des tidak menyertakan prioritas pembangunan. Hal ini menunjukkan kurangnya partisipasi masyarakat dan peran pemerintah di dalam musyawarah perencanaan untuk merumuskan rencana tersebut (Syukri et al. 2014). Penelitian lain menunjukkan, di lokasi di mana RPJM-Des dan RPJM-Kab diharuskan untuk selaras, hanya kategori umum saja yang disertakan dalam dokumen desa (bukan proyek spesifik hasil identifikasi masyarakat)—untuk memungkinkan adanya fleksibilitas yang besar dalam perencanaan daerah (Wetterberg, Dharmawan et al. 2013). Hasil temuan ini menggaris bawahi tindak lanjut pelaksanaan Pilar 1 di masyarakat, kabupaten, dan tingkat kebijakan, serta mengintegrasikan proses perencanaan dan memastikan bahwa RPJM-Des tersebar luas bukan hanya formalitas.



²² Di tingkat nasional, diestimasikan bahwa 47 persen dari total desa memiliki RPJM-Des (TNP2K 2014b).

Sumber daya yang substansial telah dialokasikan untuk meningkatkan kualitas fasilitasi dan untuk membangun peran fasilitator sebagai sebuah jalur karier yang layak, untuk menarik calon yang memenuhi persyaratan (Pilar 2). Instansi pemerintah terkait didukung oleh PSF, telah mendirikan lembaga independen (Lembaga Sertifikasi Profesi-Fasilitator Pemberdayaan Masyarakat, LSP-FPM) dengan mandat resmi dari Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi. LSP-FPM telah mendirikan 16 pusat tes kompetensi regional dan telah menunjuk penilai kompetensi. Sayangnya kemajuan pemberian sertifikasi bagi fasilitator masih sangat lamban. Pada akhir 2013, hanya 422 fasilitator yang telah disertifikasi dari 3000 fasilitator yang ditargetkan (PSF 2014c, 90). Sementara mekanisme pelatihan dan penerapan mekanisme sertifikasi masih berada pada tahap awal, keterbatasan pasokan fasilitator yang berkualitas dan tersertifikasi cenderung akan terus terjadi. Namun pemerintah sudah mengeluarkan kebijakan baru mengenai remunerasi yang terpadu untuk para fasilitator PNPM, yang telah diterapkan bertahap mulai tahun 2014.

Terkait dengan Pilar 3, baru-baru ini Studi Kelompok Masyarakat PNPM telah mengeksplorasi keberlanjutan organisasi yang didirikan oleh program, seperti UPK, TPK, BKM, dan BKAD (Dharmawan et al. 2014). Para peneliti menemukan bahwa kelompok-kelompok ini tidak terintegrasi baik dengan upaya pembangunan di luar PNPM, karena program lain menetapkan aturan sendiri terkait keterlibatan dan penyusunan mekanisme pelaksanaan. Karena masyarakat jarang memiliki dana yang memadai untuk dikelola secara mandiri, timbul beberapa peluang untuk mengaktifkan keterlibatan organisasi PNPM di luar proses program ini. Kasus ini bahkan juga terjadi di daerah perkotaan, di mana organisasi PNPM Perkotaan memiliki status hukum yang lebih kuat daripada di daerah perdesaan.

Desentralisasi pengelolaan dan administrasi PNPM ke tingkat provinsi telah di uji coba di Aceh dan Jawa Tengah (Pilar 4). Di kedua provinsi tersebut, pemerintah daerah mengambil alih perencanaan dan pelaksanaan program untuk menyesuaikan dengan kondisi setempat dan meningkatkan respons, sehingga instansi pusat bisa berfokus secara eksklusif kepada kerangka kebijakan, pedoman dan standar (PSF2014c, 5). Uji coba ini masih akan dilaksanakan dan pergeseran tanggung jawab kepada daerah—yang mencerminkan pembelajaran dari upaya ini—masih belum terwujud.

Banyak peraturan-peraturan yang menjadi dasar untuk meningkatkan tata kelola (Pilar 5) di tingkat desa yang telah terkandung dalam UU Desa. Akan tetapi, disahkannya UU dan penyusunan cepat peraturan turunan menghambat kemajuan lebih lanjut pelaksanaan *Roadmap*. UU Desa merupakan bagian penting untuk mewujudkan *Roadmap* ini, dan *Roadmap* beserta lima pilar dan dua belas agendanya dapat berperan penuh secara efektif dalam menerapkan UU Desa yang baru.

Untuk menerapkan UU Desa dibutuhkan penyusunan peraturan dan mekanisme pelaksanaannya secara cepat, baik pada tingkat pusat atau kabupaten/kota. Hal-hal tersebut belum terselesaikan melalui agenda aksi terstruktur *Roadmap* yang penyelesaiannya membutuhkan jangka waktu yang lebih lama.

Pada Mei 2014, pertemuan teknis tingkat tinggi yang dipimpin oleh Wakil Presiden diselenggarakan untuk membahas rencana pelaksanaan UU Desa. Diputuskan bahwa PNPM Mandiri akan digunakan sebagai sistem dan mekanisme untuk menerapkan UU Desa selama masa transisi, paling tidak pada tahun 2015–2016. Karena prinsip-prinsip PNPM sudah diadopsi dalam UU Desa dan peraturan perundangan terkait (Bagian E), langkah logis selanjutnya adalah untuk mengembangkan rencana transisi berdasarkan informasi dari pendekatan yang sama. Targetnya adalah pada awal 2015, dana hibah (Dana Desa) akan ditransfer dari pemerintah pusat ke kabupaten untuk dicairkan kepada 73.000²³ desa di 5.300 kecamatan, sebagai awal dari transisi pelaksanaan UU Desa. Fasilitator PNPM diharapkan untuk dapat membantu desa dengan pelatihan, perencanaan, penganggaran dan penerapan proyek dan mengakuntasikan dana, baik Dana Desa dan ADD pada 2015.



²³Termasuk 5.260 desa yang berlokasi di kota dan berada di bawah Program Perkotaan PNPM.



5

.....

Transisi
di Bawah
UU Desa



UU Desa mengadopsi dan mendorong integrasi mekanisme PNPM dengan pemerintahan desa. UU Desa secara eksplisit menyatakan bahwa:

- Pemerintahan desa harus didasarkan pada transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi (Pasal 24);
- Kepala desa harus mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif, menerapkan prinsip-prinsip kesetaraan gender, dan memastikan tata kelola yang transparan dan akuntabel (Pasal 26);
- Seluruh masyarakat desa harus terlibat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan pembangunan (Pasal 80–82).

Akan tetapi, UU Desa hanya menetapkan prinsip-prinsip yang bersifat umum dan masih banyak hal-hal lain yang perlu diatur dalam peraturan turunannya, dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Menteri (Permen). Seluruh kerangka hukum yang menjadi dasar transisi PNPM menjadi kebijakan nasional masih belum lengkap; pada saat penulisan makalah ini, dua PP telah disahkan (PP 43/2014 tentang Desa, PP 60/2014 tentang Dana Desa) dan Permen terkait sedang dalam proses penyusunan.

Awal bab ini akan memberikan latar belakang penyusunan peraturan yang telah ada. Tujuannya untuk memberikan konteks bagi kontradiksi yang sudah terlihat jelas pada saat ini, yang kemudian akan dijelaskan di bagian kedua seksi ini. Ketidakkonsistenan akan meramalkan transisi awal ke UU Desa dimana akan berdampak secara signifikan pada transfer mekanisme dan prinsip PNPM dan praktik yang baik kepada penerapan UU Desa.

Penyusunan UU Desa dan peraturan turunannya

Dua perspektif tentang pemerintahan desa telah mendominasi di berbagai tahap perumusan UU Desa, masing-masing unggul di berbagai sisi. Kedua perspektif ini dapat disederhanakan sebagai perspektif yang lebih condong untuk melanjutkan kendali oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi mengenai urusan desa (prokontrol pemerintah (GC)) dan yang mendorong pemerintahan tersendiri di desa (protonomi desa (VA)).²⁴ Mereka yang berpegangan pada perspektif yang berpusat pada pemerintah menunjukkan preferensi dalam hal keseragaman, kepastian, dan penekanan konflik dengan cara melanjutkan dominasi pemerintah di dalam

²⁴ Diskusi mengenai penyusunan rancangan UU Desa bersumber luas pada Muslim dan Wetterberg (2014).

pemerintahan desa (Antlöv 2003; Evers 2000). Para pendukung ini tidak selalu mendorong untuk dilakukannya kembali sentralisasi—karena pemerintah daerah adalah lembaga negara utama yang mereka anggap sebagai pengendali—tapi mereka enggan untuk melepaskan kekuasaan atas pengambilan keputusan dan proses tata kelola desa ke tingkat dan pelaku pemerintahan lokal. Mereka tetap menyerahkan kendali kepada para pemimpin administratif dan terpilih, yang ditunjuk oleh pemerintah pusat.

Sebaliknya, para pendukung otonomi desa percaya bahwa UU Desa harus mengalihkan kekuasaan atas pemerintahan desa kepada masyarakat. Pada dasarnya, desa harus menjadi subjek dari pembangunan (daripada menjadi objek, seperti yang dilihat dari sudut pandang pro-GC) (TNP2K 2014a). Berdasarkan prinsip subsidiaritas, masyarakat desa dipandang sebagai pihak yang paling tepat untuk mengidentifikasi dan menangani masalah utama, serta mampu memberikan kontribusi dan mengatur pekerjaan pejabat lokal untuk memastikan bahwa hal tersebut adalah untuk kepentingan masyarakat yang lebih luas. Oleh karena itu, UU harus disusun untuk mendukung upaya tersebut (Antlöv & Eko 2012).

Perdebatan antara dua sudut pandang pada akhirnya akan merujuk kepada siapa kepala desa dan pemerintah desa bertanggungjawab: penduduk desa atau pejabat pemerintah daerah. Perlu dicatat, hasil penelitian terhadap pemerintahan desa selama dasawarsa terakhir menunjukkan bahwa posisi kepala desa telah menjadi sangat kuat, dikarenakan kontrol penduduk desa terhadap kepala desa telah dilemahkan oleh UU yang relevan (Tabel 4), namun pemerintah kabupaten telah gagal dalam menjalankan fungsi pemantauan (Wetterberg, Dharmawan, et al. 2013; Wollenberg 2009). Sebagai efeknya, kepala desa jarang sekali bertanggung jawab kepada pemerintah daerah atau masyarakat desa.

Konteks politiknya bervariasi pada setiap tahap perumusan dan pendefinisian UU Desa serta peraturan yang menyertainya. Variasi ini disebabkan oleh perbedaan dalam proses yang dimandatkan dan kesepakatan yang dicapai—serta pendukung pelaku utama—terkait dengan setiap tahapan dan dengan peristiwa politik eksternal yang terjadi bersamaan pada tahap tertentu. Akibatnya, kumpulan aktor yang berbeda telah mendominasi formulasi undang-undang di setiap tahap.

Selama penyusunan naskah akademis pada 2007, tahap pertama pembuatan UU Desa, perspektif pro-VA mendominasi. Proses penyusunan, yang diketuai oleh Direktur Jenderal PMD (Kemendagri), cukup terbuka untuk menerima masukan dari pelaku di luar pemerintah, seperti OSM dan organisasi pembangunan, serta masyarakat melalui konsultasi publik.

Berlawanan dengan konsep awal, Rancangan Undang-Undang Desa mencerminkan perspektif pro-GC. Tahap ini (2007–2011) juga relatif lebih tertutup terhadap masukan dari masyarakat dan para ahli nonpemerintah dibandingkan dengan tahap sebelumnya. Perwakilan masyarakat sipil secara resmi disertakan di dalam tim ahli dan diberi kesempatan untuk memberikan kontribusi berbasis penelitian selama proses konsultasi. Para ahli ini secara khusus menggunakan serangkaian studi untuk menguji pendekatan pemberdayaan di dua puluh kabupaten terpinggirkan²⁵ dan pada tahap selanjutnya, menyalurkan informasi dan penelitian tentang PNPM ke dalam proses ini.

Penulisan RUU ini diserahkan kepada pelaku dari pemerintah yang mengandalkan informasi yang berasal dari pengetahuan mereka. Masyarakat sipil dan pembuat kebijakan memang berperan dalam meneruskan UU ini ke tahap berikutnya (2012–2013), karena mereka bekerja sama untuk menekan pelaku pemerintah yang bertanggung jawab untuk mengirim draf UU Desa yang lengkap ke DPR.



²⁵ Pengalaman-pengalaman ini dikumpulkan dalam buku berseri (di antaranya adalah Dwipayana & Eko 2003; Hudayana et al. 2007; Sahdan & Iswari 2007; Westy et al. 2008).

Dalam komite legislatif yang bertanggung jawab untuk penyusunan UU ini (Panitia Khusus, Pansus RUU Desa), pihak pro-VA kembali mendominasi, karena mayoritas kepemimpinan merupakan pendukung konsep ini. Pansus meminta tim ahli, serta akademisi lainnya, untuk memberikan masukan dan mengadakan konsultasi dengan masyarakat. Pada tahap ini, transfer langsung dana ke desa-desa dari APBN menjadi topik diskusi yang sangat substansial karena mekanisme tersebut belum didukung dalam sistem hukum Indonesia. Akan tetapi, transfer langsung dana hibah telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari fungsi PNPM.

Pada 2013, tekanan politik untuk mensahkan UU Desa semakin meningkat. Setelah ada kesepakatan antara DPR dan pemerintah mengenai transfer APBN ke desa, tampak juga peningkatan minat dari para calon anggota legislatif dan presiden tahun 2014. Presiden juga berkomitmen untuk menyelesaikan dengan cepat proses penyusunan UU Desa, dan mengumumkan pada 18 Desember 2013, sebelum UU disahkan, bahwa beliau akan menandatangani sesegera mungkin. UU tersebut kemudian disahkan pada hari yang sama. Selama masa kampanye tahun 2014, para calon dari hampir semua partai mengklaim bawa mereka berperan dalam pengesahan undang-undang tersebut dan dalam peningkatan besaran alokasi dana untuk desa-desa.

Disahkannya UU Desa menandai pergeseran penting mengenai cara masyarakat perdesaan Indonesia akan diatur. Sejalan dengan mekanisme khusus yang kondusif untuk memfasilitasi transisi PNPM, UU ini memperkenalkan penyeimbangan umum kekuasaan di tingkat desa. Posisi kepala desa telah menjadi semakin kuat dengan perubahan hukum yang terjadi selama tahun 2000-an (Wetterberg, Dharmawan, et al. 2013; Wollenberg 2009) (Tabel 4). Meskipun telah terjadi perubahan radikal ke arah demokrasi dan pemerintahan yang dipimpin oleh masyarakat dengan adanya UU 22/1999, revisi Undang-undang Desentralisasi pada tahun 2004 dan 2005 telah mengembalikan lebih banyak kendali kepada kepala desa, sebagian besar akibat melemahnya perwakilan Badan Perwakilan Desa yang dipilih secara langsung (yang kemudian menjadi Badan Permusyawaratan Desa konsultatif yang ditunjuk). Undang-Undang Desa tahun 2014 melembagakan adanya pengawasan dan penyeimbang baru untuk kepala desa, menempatkan lebih banyak kontrol di tangan masyarakat umum dan khususnya di BPD.

Pada bulan Maret 2014, perhatian terhadap pelaksanaan UU semakin meningkat, ketika Presiden menetapkan batas waktu untuk penyusunan Peraturan Pemerintah. Meskipun UU itu sendiri mengalokasikan waktu selama dua tahun untuk penyusunan PP, Presiden mengumumkan pada tanggal 24 Maret bahwa PP akan selesai akhir Mei 2014 sehingga transfer dana desa dapat dilakukan sebelum akhir tahun. Birokrat yang bertanggung jawab menghadapi tekanan waktu dan politik serta ekspektasi

yang tinggi dari masyarakat desa di seluruh Indonesia, untuk menyelesaikan proses penyusunan PP.

Dua PP tersebut disusun setelah Presiden meminta dilakukannya percepatan. Penyusunan PP 43/2014 tentang Desa (Peraturan Pemerintah tentang Desa, PP Desa) adalah tanggung jawab utama dari PMD/Kemendagri. PP 60/2014 tentang Dana Desa (Peraturan Pemerintah tentang Dana Desa, PP Dana Desa) dipimpin oleh Kementerian Keuangan.

PP Desa sekali lagi memperkenalkan perspektif pro-GC terhadap pemerintahan desa, bergeser dari substansi semangat protonomi UU Desa. Perubahan ini bertentangan dengan prinsip dan mekanisme yang ditentukan dalam undang-undang dan beberapa perubahan ini akan menghambat transisi PNPM menjadi kebijakan nasional. PP Dana Desa terutama difokuskan pada proses tingkat supra desa dan karena itu tidak secara langsung bertentangan dengan prinsip-prinsip CDD. Tapi memang merupakan kesempatan yang tidak dimanfaatkan untuk memperkuat pengawasan dana kuntabilitas penggunaan dana (Bagian F).

Tantangan dalam kerangka hukum untuk menggabungkan mekanisme PNPM

PP Desa menyediakan landasan yang kuat bagi mekanisme kritis tertentu untuk melakukan transisi prinsip CDD ke dalam UU Desa. Contohnya, PP Desa sudah menjabarkan cukup banyak rincian tentang pendampingan. Peraturan tersebut menentukan diperlukannya sistem pendampingan berjenjang, berdasarkan kebutuhan, untuk memberdayakan masyarakat desa (Pasal 128). Fasilitator desa disediakan oleh pemerintah desa, sedangkan fasilitator lainnya dapat disediakan oleh pemerintah pusat, provinsi, atau kabupaten/kota (Pasal 130). SKPD memberikan fasilitasi teknis—dan koordinasi melalui camat—dibantu oleh fasilitator profesional, fasilitator desa, dan pihak ketiga. Fasilitator profesional berfokus pada fasilitasi desa (pemerintahan, kerjasama antardesa, dan pembangunan daerah), program teknis, dan pemberdayaan (Pasal 129). Fasilitator perlu memiliki sertifikasi dan kualifikasi keterampilan ekonomi, sosial, budaya, dan teknis. Fasilitator desa dipilih melalui musyawarah dan bertanggung jawab untuk mendorong inisiatif masyarakat, partisipasi, dan swadaya (Pasal 129).

Akan tetapi, ada juga ketentuan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip dan mekanisme CDD. Ketidakkonsistenan tersebut dijelaskan di bawah ini, terkait dengan tiga prinsip utama CDD: partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Dalam

banyak kasus, pengklarifikasian kontradiksi-kontradiksi ini bertujuan untuk menyelaraskannya dengan prinsip-prinsip CDD sehingga secara substansial dapat memperkuat prospek pelaksanaan transisi yang efektif dari mekanisme program PNPM menjadi kebijakan nasional.

Partisipasi dan akuntabilitas: Musyawarah Desa (MusDes)

Musyawarah Desa (MusDes) seringkali muncul di dalam UU Desa sebagai sarana untuk melibatkan masyarakat dalam mempertimbangkan berbagai hal-hal strategis di dalam pemerintahan desa (Pasal 54). Hasil musyawarah ini harus dijadikan referensi oleh pemerintah desa dalam pelaksanaan tugas mereka (klarifikasi ke Pasal 54). MusDes mirip dengan musyawarah desa dan antardesa di PNPM, yang merupakan hal penting untuk memastikan partisipasi inklusif, sarana berbagi informasi, dan memastikan akuntabilitas (Bagian B).



Akan tetapi, ada beberapa perbedaan antara perlakuan terhadap MusDes umum dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa yang disebutkan di PP Desa yang menimbulkan kebingungan tentang sejauh mana keterlibatan anggota masyarakat dan tingkat kontrol pemerintah desa terhadap proses ini. Ada beberapa kategori anggota masyarakat yang ditetapkan untuk terlibat dalam MusDes (berbagai jenis tokoh masyarakat, perwakilan dari kategori pekerjaan yang berbeda-beda, perempuan, kaum miskin, dan lain-lain sesuai kebutuhan; Pasal 80). Kategori anggota masyarakat seperti ini tidak disebutkan dalam musyawarah perencanaan pembangunan. Jika perencanaan pembangunan tidak secara spesifik terbuka secara umum kepada masyarakat desa, dan partisipasi perempuan dan warga desa miskin tidak didorong, maka pengambilan keputusan akan terbatas hanya untuk kelompok kecil yang berhubungan dengan pemerintahan desa. Pengalaman PNPM telah mendemonstrasikan pentingnya mengadakan musyawarah desa yang partisipasinya terbuka untuk umum bagi semua warga desa (termasuk perempuan) dan mematuhi peraturan setempat untuk mencapai mufakat.

Di dalam PP Desa, tanggung jawab untuk menyelenggarakan MusDes umum dan musyawarah perencanaan pembangunan juga berbeda. MusDes diselenggarakan oleh BPD (Pasal 80), sedangkan rapat perencanaan pembangunan diadakan oleh pemerintah desa (Pasal 116). Walaupun pergeseran ini mungkin tampak kecil di atas kertas, hal ini memberikan kontrol kepada pemerintah desa terhadap masyarakat dalam hal perencanaan desa. Hal ini dapat mengakibatkan perencanaan pembangunan dibawah UU Desa menjadi lebih mirip dengan proses musrenbang yang kurang partisipatif dan akuntabel dibandingkan mekanisme perencanaan PNPM.

Partisipasi: Pelaksanaan kegiatan pembangunan

Tingkat partisipasi dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan masyarakat juga dipertanyakan di dalam PP Desa. UU Desa memaksimalkan partisipasi, dengan menentukan bahwa seluruh masyarakat desa harus dilibatkan dalam pelaksanaan pembangunan sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP) (Pasal 81). Sebaliknya, PP Desa hanya menambahkan sedikit rincian tentang bagaimana harus melaksanakan proyek-proyek dan bahkan Pasal 121 menyatakan bahwa kegiatan pembangunan harus dikoordinasikan ke kepala desa, namun dilakukan oleh aparat desa dan/atau elemen masyarakat (bukan melibatkan seluruh masyarakat seperti yang disebutkan dalam undang-undang). Pelaksanaan pembangunan harus mempertimbangkan kesetaraan gender, memprioritaskan manfaat sumber daya alam dan sumber daya manusia di desa, serta memanfaatkan swadaya dan gotong

royong masyarakat (Pasal 121), tetapi cara penerapan aspek-aspek ini tidak diatur secara jelas. Juga tidak disebutkan tentang keluarga miskin, yang merupakan penerima manfaat utama dalam pelaksanaan proyek PNPM.

Partisipasi: Lembaga masyarakat

PNPM mendorong kerja sama dengan lembaga-lembaga masyarakat yang ada dengan maksud bahwa pembentukan pola-pola kepercayaan dan norma-norma perilaku akan memberikan hasil yang lebih baik daripada menciptakan struktur baru (Woolcock 1998). UU Desa menggabungkan prinsip-prinsip yang sama, menetapkan bahwa lembaga masyarakat yang ada harus dimanfaatkan untuk mengatur, mengembangkan, dan memberdayakan masyarakat, bahkan untuk kegiatan yang berasal dari luar desa, seperti program dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi dan dari organisasi nonpemerintah (Pasal 94).

PP Desa menjelaskan lebih lanjut mengenai lembaga masyarakat, menggarisbawahi peran mereka dalam pemberdayaan masyarakat, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, peningkatan pelayanan, penyaluran aspirasi masyarakat, meningkatkan persatuan, dan meningkatkan kualitas pemerintahan desa. Dalam kegiatan pembangunan, pemerintah desa dan daerah, serta pelaku-pelaku nonpemerintah harus memberdayakan dan bergantung pada organisasi yang ada (Pasal 150, 151). Satu kekhawatiran tentang ketentuan yang ada di dalam PP Desa adalah ketentuan tersebut mengharuskan pembentukan organisasi masyarakat atas prakarsa pemerintah desa, bersama-sama dengan masyarakat (Pasal 150, ayat 1), dan diformalkan dengan peraturan desa (Pasal 150, ayat 4). Persyaratan ini memberikan kekuasaan kepada pemerintah desa untuk menentukan organisasi yang sah, yang dapat digunakan untuk membatasi lembaga masyarakat baru ataupun lama untuk menyalurkan aspirasi masyarakat. Hal ini juga dapat membatasi upaya untuk meningkatkan kualitas pemerintahan desa, dan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pengawasan, dan pelaksanaan kegiatan pembangunan. Bukannya memberdayakan organisasi masyarakat sebagai penyeimbang bagi kepala desa dan pemerintah desa yang kuat, PP Desa malah membuat mereka bergantung pada pemerintah desa.²⁶

Ada indikasi bahwa keberlangsungan organisasi di tingkat desa secara keseluruhan melemah dan bahwa organisasi masyarakat, khususnya, mulai tertinggal jika

²⁶ Konsisten dengan peraturan sebelumnya (lihat Tabel 4).

dibandingkan kelompok yang disponsori pemerintah (Wetterberg, Dharmawan, et al. 2013). Jika hal ini diterapkan seperti yang tertulis, PP Desa dapat semakin melemahkan organisasi masyarakat yang tidak secara jelas disponsori negara, menyebabkan penurunan dari keberagaman dan semangat kehidupan berorganisasi di Indonesia yang sudah ada sejak lama.

Partisipasi: Penyusunan RPJM-Des

UU Desa jelas ditujukan untuk pengembangan partisipasi dalam rencana tahunan dan jangka menengah desa. Pasal 80 menyatakan bahwa perencanaan pembangunan desa harus melibatkan masyarakat desa melalui MusDes dan mengidentifikasi kebutuhan masyarakat. Sebaliknya, PP Desa memiliki pernyataan yang bertentangan mengenai peran masyarakat dalam perencanaan desa. Meskipun menyatakan bahwa pemerintah desa harus menyelenggarakan musyawarah partisipatif desa untuk menyusun RPJM-Des dan RKP-Desa (PP Pasal 116, ayat 1),



ada penekanan kuat mengenai kepemimpinan kepala desa di dalam proses ini. RPJM-Des paling tidak, harus menerjemahkan visi dan misi kepala desa terpilih (Pasal 116, ayat 4). Selanjutnya, Pasal 117 menyatakan bahwa isi dari RPJM-Des akan berubah ketika kepala desa baru terpilih, hal ini menunjukkan bahwa hal-hal yang menjadi prioritas kepala desa lebih diutamakan dibanding prioritas masyarakat. Jika diterapkan seperti yang tertulis, peraturan ini memberikan bobot yang lebih kepada pemerintah desa dibandingkan bobot yang dimiliki oleh kontribusi masyarakat dalam perencanaan desa.

Transparansi: Laporan kepala desa

Kewajiban bagi kepala desa untuk melaporkan kepada khalayak umum tentang pemerintahan desa telah dilemahkan dalam PP Desa. UU Desa menyatakan bahwa kepala desa harus melaporkan secara tertulis tentang tata kelola pemerintahan desa tahun sebelumnya kepada bupati/walikota, BPD, dan masyarakat desa (UU Pasal 27).²⁷ PP Desa menjelaskan bahwa bupati/walikota mendapat laporan lengkap (termasuk tata kelola pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat, dan pemberdayaan masyarakat), sedangkan laporan kepada BPD hanya membutuhkan informasi tentang pelaksanaan peraturan desa (Pasal 49, 51). Terlebih lagi, tidak diberikan klarifikasi mengenai informasi yang dibagi dengan masyarakat, selain menyatakan bahwa informasi tertulis disebarakan melalui media yang mudah diakses (seperti papan informasi dan radio komunitas) (Pasal 52).

Seperti yang dijelaskan dalam Bagian C, mekanisme transparansi PNPM selain musyawarah desa/antardesa (terutama melalui papan informasi) belum terlalu efektif. Oleh karena itu, penting untuk setidaknya mempertahankan, dan jika bisa memperkuat, mekanisme pembagian informasi untuk transisi ke UU Desa.

Transparansi: Pemantauan masyarakat

Selanjutnya, hak anggota masyarakat untuk meminta dan menerima informasi mengenai pemerintahan desa lebih kuat di dalam UU Desa daripada di PP Desa. UU menetapkan bahwa masyarakat dapat meminta dan menerima informasi dari pemerintah desa, serta mengawasi kegiatan terkait dengan tata kelola, pelaksanaan pembangunan, pembinaan, dan pemberdayaan masyarakat (Pasal 68). Selain itu, ada

²⁷ Spesifikasi untuk jenis informasi yang dilaporkan bervariasi: laporan pelaksanaan pemerintahan kabupaten; laporan yang mengklarifikasi informasi pemerintahan ke BPD; dan informasi mengenai pemerintahan kepada masyarakat desa.

pasal khusus tentang hak untuk memantau rencana dan kegiatan pembangunan (Pasal 82). Pasal yang sama juga mewajibkan pemerintah desa untuk melaporkan perencanaan dan pelaksanaan RPJM-Des dan APB-Des setidaknya setahun sekali melalui MusDes.

PP Desa tidak memberikan rincian lebih lanjut tentang hak-hak warga untuk memantau, hanya menjelaskan tentang tanggung jawab kepala desa untuk menginformasikan secara tertulis kepada warga tentang penerapan tata kelola melalui media yang mudah diakses (Pasal 52). Penduduk desa juga seharusnya berpartisipasi dalam MusDes untuk mendengar laporan “pelaksana pembangunan” ke kepala desa (Pasal 121). Akan tetapi, tidak ada laporan keseluruhan untuk desa dari pemerintah desa tentang pelaksanaan RKP dan penggunaan APB-Des.

Transparansi: Pemantauan oleh kabupaten

UU Desa menetapkan sebuah Sistem Informasi Desa yang dikembangkan oleh pemerintah kabupaten (Pasal 86). Sistem ini harus mencakup informasi yang berkaitan dengan desa dan pembangunan perdesaan. Pemerintah desa harus mengelola sistem tersebut, dan harus dapat diakses oleh masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya. Dijelaskan secara singkat dalam UU, sistem ini bisa menjadi kesempatan untuk meningkatkan pemantauan di tingkat lokal dan melanjutkan upaya pengawasan yang penting untuk memastikan hasil positif PNPM (Bagian C). Sebagaimana yang dicatat, dalam perkembangannya PNPM telah membuat pelaksanaan pemantauan terpusat semakin berat, menyebabkan penundaan dan semakin banyaknya kasus yang perlu diselidiki. Oleh karena itu, tanggung jawab yang diberikan kepada pemerintah kabupaten ini merupakan langkah yang tepat, meskipun kegiatan untuk memastikan bahwa informasi telah dianalisis dan ditindaklanjuti akan menjadi tantangan tambahan (memastikan adanya pemantauan yang terdesentralisasi, terutama di daerah terpencil, telah menjadi masalah bagi PNPM (PSF 2014b).)

Namun, tidak ada rincian lebih lanjut yang disebutkan di dalam PP Desa untuk menguatkan peran kabupaten dalam mengumpulkan data mengenai pemerintahan dan pembangunan desa. PP Desa menunjuk camat sebagai orang yang bertanggung jawab untuk mengarahkan dan mengawasi desa, tapi tidak menyebutkan apapun mengenai tugas pemantauan (Pasal 154).

Akuntabilitas dan partisipasi: Seleksi dan fungsi BPD

Peraturan menjelaskan bahwa struktur, kekuatan, dan pemilihan BPD akan sangat penting untuk mengintegrasikan prinsip-prinsip CDD ke dalam pemerintahan desa. UU Desa dan perundang-undangan yang terkait telah secara konsisten menyatakan bahwa BPD akan dipilih secara demokratis, hal ini merupakan pergeseran penting agar badan ini dapat berdiri sendiri dari kepala desa (Tabel 4). Selanjutnya, fungsi BPD termasuk mengawasi dan meminta informasi dari pemerintah desa, mengusulkan rancangan peraturan desa, menyalurkan aspirasi masyarakat, dan menyesuaikan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan kesetaraan gender (Pasal 55, 61–63). BPD juga akan memainkan peran penting dalam perencanaan desa, sebagai penyelenggara musyawarah desa.²⁸



²⁸ Walaupun tanggung jawab ini tidak disebutkan dengan jelas di PP Desa.

Akan tetapi, mekanisme pemilihan anggota BPD yang tertera dalam UU berbeda dengan PP, hal ini menentukan suara anggota masyarakat mana yang akan didengar melalui BPD. UU Desa menyatakan bahwa anggota BPD harus menjadi perwakilan warga desa berdasarkan keterwakilan wilayah, yang dipilih secara demokratis (Pasal 56). Walaupun kalimat ini kurang jelas menggambarkan apakah anggota harus dipilih secara langsung atau tidak, dapat dipastikan bahwa mereka harus mewakili semua ruang lingkup geografis desa. Hal ini penting untuk memastikan keterwakilan dusun terpencil atau bagian desa yang padat rumah tangga miskin atau kelompok yang terpinggirkan di dalam BPD.

PP Desa menyatakan bahwa BPD dapat dipilih baik melalui pemilihan langsung atau dengan musyawarah perwakilan (Pasal 72). Tidak disebutkan tentang representasi teritorial; sebaliknya, peraturan pendukung menjamin partisipasi perempuan jika anggota BPD dipilih melalui musyawarah perwakilan (bukan melalui pemilihan langsung) (Pasal 72, ayat 1). Mekanisme spesifik untuk memilih anggota BPD diserahkan kepada kabupaten (Pasal 72) dan PP Desa menyatakan bahwa rincian lebih lanjut (tentang tugas-tugas, fungsi, tanggung jawab, pemilihan, dll) akan diklarifikasi melalui Peraturan Menteri (Pasal 79). Rincian spesifik ini akan sangat penting untuk menentukan peran akuntabilitas yang dapat dimainkan oleh BPD di desa sehingga badan ini dapat memastikan bahwa perencanaan desa sudah representatif dan inklusif.

Akuntabilitas: Transfer dana

Dibandingkan dengan praktik PNPM, PP Desa memiliki akuntabilitas yang lemah terkait transfer dana. Pencairan dana di PNPM membutuhkan adanya tanda tangan dari anggota masyarakat dan fasilitator kecamatan. PP Desa justru memungkinkan pencairan dana hanya dengan tanda tangan dari kepala desa dan bendahara, yang keduanya merupakan wakil pemerintah desa (Pasal 92), sehingga mengurangi transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana.

PP Dana Desa menetapkan sanksi, melalui pengurangan dana, terhadap surplus anggaran yang tidak tepat. Surplus bermasalah didefinisikan sebagai dana yang digunakan di luar prioritas—untuk tata kelola, pembangunan, pembinaan, dan pemberdayaan masyarakat—atau ditahan terlalu lama di rekening desa (Pasal 27). Ketentuan ini merupakan langkah yang tepat, karena mengharuskan adanya perhatian mengenai penggunaan dana oleh desa. Pemerintah harus memanfaatkan mekanisme ini untuk memastikan bahwa dana tidak hanya dikeluarkan tepat waktu tapi juga untuk kebutuhan prioritas masyarakat.

Perbaikan lain yang perlu dipertimbangkan untuk pedoman-pedoman selanjutnya adalah mengaitkan transfer dana yang dilakukan secara bertahap (Pasal 16) dengan laporan akuntabilitas di tingkat desa. Untuk PNPM, transfer tersebut tergantung pada kemajuan yang memuaskan di dalam pelaksanaan proyek, yang dilaporkan oleh pelaksana (TPK) kepada masyarakat. PP Desa menjelaskan tentang pertemuan akuntabilitas tersebut (Pasal 121) yang dapat dijadikan sebagai syarat untuk transfer kedua dan ketiga, tapi hubungan ini harus dibuat jelas.

Tabel 4. Peran Aktor-aktor Negara dan Masyarakat sebagaimana Ditentukan dalam Undang-undang Utama, 1979–2014

Peran di dalam tata kelola desa	UU 5/1979	UU 22/1999	UU 32/2004 & PP 72/2005	UU 6/2014
Kepala Desa	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih langsung, ditunjuk oleh dan bertanggung jawab kepada kabupaten Masa jabatan maksimal 2 x 8 tahun 	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih langsung, ditunjuk oleh dan bertanggung jawab kepada BPD (setelah disetujui oleh kabupaten) Masa jabatan maksimal 2 x 5 tahun 	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih langsung, disetujui oleh dan bertanggung jawab kepada kabupaten Masa jabatan maksimal 2 x 6 tahun 	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih langsung, ditetapkan oleh dan bertanggung jawab kepada kabupaten Tambahan tanggung jawab kepada BPD dan Musyawarah Desa Masa jabatan maksimal 3x6 tahun
Dewan desa (Badan Permusyawaratan Desa)	Lembaga Musyawarah Desa (LMD) ditunjuk dan berperan sebagai rekan kepala desa	Badan Perwakilan Desa (BPD) dipilih secara langsung dan sebagai entitas terpisah	Badan Permusyawaratan Desa (BPD) ditunjuk sebagai entitas terpisah	<ul style="list-style-type: none"> BPD “dipilih secara demokratis” Musyawarah Desa melibatkan seluruh masyarakat di dalam tahap-tahap perencanaan dan pelaksanaan pembangunan
Peraturan Desa	Dirancang oleh kepala desa dan LMD, disahkan oleh kecamatan	Dirancang dan disahkan oleh kepala desa dan BPD	Dirancang oleh kepala desa dengan berkonsultasi kepada BPD, disetujui oleh kabupaten	Dirancang oleh kepala desa dengan berkonsultasi kepada BPD, disetujui oleh kabupaten

Tabel 4. Peran Aktor-aktor Negara dan Masyarakat sebagaimana Ditentukan dalam Undang-undang Utama, 1979–2014 (lanjutan)

Peraturan Desa	Dirancang oleh kepala desa dan LMD, disahkan oleh kecamatan	Dirancang dan disahkan oleh kepala desa dan BPD	Dirancang oleh kepala desa dengan berkonsultasi kepada BPD, disetujui oleh kabupaten	Dirancang oleh kepala desa dengan berkonsultasi kepada BPD, disetujui oleh kabupaten
Organisasi Masyarakat	Hanya organisasi berbasis negara	Demokratisasi, melibatkan banyak organisasi masyarakat dan organisasi berbasis massa yang baru	Ditentukan oleh organisasi negara	Peningkatan kebebasan untuk berkumpul; tidak ada organisasi yang ditentukan

Sumber: Diadaptasi dari Antlöv, Dharmawan, dan Wetterberg (dalam proses penerbitan).



6

.....

Rekomendasi
Untuk
Mengintegrasikan
Prinsip-prinsip
CDD di dalam
Transaksi ke
UU Desa



Mengingat waktu persiapan pelaksanaan UU Desa tahun 2015 yang sangat singkat, fokus utama ditujukan untuk mengidentifikasi sumber dana yang akan dialokasikan untuk Dana Desa, mengeluarkan peraturan yang diperlukan untuk transfer, pengelolaan keuangan dan aset desa, serta peran pemerintah pusat dan daerah di dalam pembangunan daerah perdesaan. Selain itu, ada juga penekanan untuk menyediakan pendampingan dan mekanisme perencanaan untuk memungkinkan pelaksanaan transfer, tapi kurang banyak penekanan untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip pembangunan berbasis pemberdayaan masyarakat (CDD) yang mendasari UU Desa (dan PNPM) dapat berfungsi secara efektif.

Oleh karena itu, rekomendasi-rekomendasi yang diuraikan di bawah ini bertujuan untuk memastikan penerapan prinsip-prinsip dasar untuk menjaga kekuatan PNPM dan mengurangi risiko terkait yang dapat membahayakan transisinya ke dalam proses reguler pemerintah dibawah UU Desa. Kurangnya transfer prinsip tata kelola PNPM ke dalam proses reguler pemerintah—baik di wilayah perdesaan dan



perkotaan (Bagian C) menunjukkan adanya tantangan dalam transisi dari prinsip-prinsip proyek menjadi kebijakan nasional. Hal-hal yang dapat mempersulit proses transisi meliputi lingkup pelaksanaan yang berskala nasional, jumlah dana desa yang lebih besar, dan terpusatnya kekuasaan di kepala desa. Hal-hal tersebut dapat mengakibatkan penolakan lokal terhadap perubahan, yang mungkin terjadi akibat pelaksanaan UU Desa.

Mengingat kendala tersebut, fokus awal seharusnya dititikberatkan untuk mempertahankan prestasi PNPM dan bukan meningkatkannya. Bahkan selama masa transisi yang telah dipersiapkan dengan cermat, perangkat kebijakan kemungkinan akan cenderung kurang tepat jika dibandingkan dengan program-program. Singkatnya waktu untuk transisi UU Desa (2015–2016) mengakibatkan pentingnya penyediaan panduan kebijakan yang jelas tentang prinsip-prinsip dasar dibanding bereksperimen dengan pendekatan baru atau membiarkan prinsip-prinsip tersebut diartikan secara bebas oleh pelaksana lokal. Selain itu perlu juga serta melengkapi dengan upaya pendukung, seperti pelatihan, lokakarya, dan pedoman. Setelah prinsip dan proses dasarnya diterapkan dan dimengerti secara luas, akan ada kesempatan untuk mengadaptasi kebijakan atau menyesuaikannya dengan kondisi lokal berdasarkan prestasi PNPM. Dengan demikian akan lebih efektif mengatasi permasalahan kemiskinan, memastikan pemerintahan yang inklusif, dan mendukung pembangunan daerah sesuai dengan kapasitasnya masing-masing.

Berdasarkan pelajaran dari pelaksanaan PNPM, rekomendasi-rekomendasi tersebut berorientasi pada tiga tujuan utama untuk melembagakan CDD di Indonesia. Tiga tujuan ini berhubungan dengan: membangun prinsip-prinsip serupa PNPM di setiap desa; menjangkau masyarakat miskin; dan terus belajar serta beradaptasi untuk memastikan bahwa dua tujuan pertama terpenuhi. **Pertama, pemerintahan yang inklusif dan akuntabel harus dilembagakan di semua desa.** Mekanisme tata kelola PNPM telah didokumentasikan berdampak pada kemiskinan di perdesaan, sehingga harus secara efektif disebarkan melalui kombinasi kebijakan dan dukungan program dari pemerintah pusat dan daerah (Voss 2012). Selanjutnya, infrastruktur yang lebih berkualitas dan tingkat kepuasan masyarakat yang lebih tinggi terhadap proses ini dibandingkan kepuasan terhadap perencanaan pemerintah yang telah ada, dapat dijadikan alasan untuk pengadopsian universal atas dasar alasan ekonomi dan politik. PNPM belum sepenuhnya disesuaikan untuk menjadi program nasional sebelum UU Desa disahkan. Namun bukan berarti penyebaran prinsip-prinsipnya ke setiap desa akan terjadi secara otomatis. Hambatan potensial untuk melembagakan partisipasi dan akuntabilitas sosial antara lain adalah: kurangnya pengetahuan mendalam dan pengalaman mengenai perencanaan dan penerapan proyek desa menurut prinsip CDD; kebingungan tentang proses akibat pesatnya

perkembangan program CDD; kurangnya penyebaran prinsip CDD di dalam proses pemerintah regular; dan penolakan dari kepala desa. Untuk memfasilitasi perbaikan besar di dalam tata kelola dan meminimalkan hambatan, pelaksanaan transisi harus dilaksanakan dengan cara sesederhana mungkin.

Kedua, fokus pada **dampak perbaikan tata kelola terhadap kemiskinan**. Kemiskinan merupakan prioritas kedua setelah pemerintahan, bukan karena kemiskinan kurang penting, tetapi karena kemiskinan telah menjadi konsekuensi dari proses yang ditetapkan melalui PNPM. Selama masa transisi, **kerahkan sumber daya tambahan untuk memastikan bahwa mekanisme tata kelola sudah bekerja seperti yang diharapkan di desa-desa termiskin dan daerah miskin, di mana PNPM telah memiliki dampak terbesar terhadap kemiskinan** (Olken et al. 2011; Voss 2012). Mengingat ada kemungkinan terjadi kekurangan fasilitator yang kompeten dan tersertifikasi, fasilitator terbaik sebaiknya diberikan tunjangan yang sepatutnya untuk pindah ke daerah-daerah miskin guna menggalakkan pengadopsian pemerintahan yang inklusif dan akuntabel. Selanjutnya, di daerah miskin di mana jarak mempersulit partisipasi dan transportasi (misalnya, Papua, Kalimantan, dan sebagian Sumatera) perlu disiapkan siklus perencanaan dan penerapan yang lebih lama dan dimungkinkan terjadi tumpang tindih siklus (lihat di bawah).

Setelah masa transisi, jika hasil pemantauan menunjukkan bahwa partisipasi dan akuntabilitas telah terbukti secara umum dapat dilaksanakan di dalam proses perencanaan regular, **pelajari kemungkinan penyesuaian terhadap proses di tingkat masyarakat untuk meningkatkan dampak bagi warga miskin di semua daerah**. Sebagai contoh, jika anggota masyarakat miskin tidak berpartisipasi dan tidak diuntungkan secara proporsional, perlu dipertimbangkan penggunaan mekanisme alternatif untuk memastikan prioritas anggota masyarakat miskin tercermin di dalam pilihan pembangunan. Olken (2010) menunjukkan bahwa proses pemu-ngutan suara dalam menentukan proyek prioritas dapat lebih baik menyalurkan kebutuhan masyarakat dibandingkan keterlibatan langsung dalam perencanaan dan pelaksanaan. Akan tetapi, mekanisme seperti ini akan berpengaruh pada kesadaran masyarakat terhadap kegiatan yang diusulkan dan kesempatan untuk terlibat secara langsung dalam memastikan akuntabilitas. Studi PNPM Perkotaan menemukan bahwa penduduk miskin kadang-kadang berhenti memberikan suara untuk mengidentifikasi prioritas karena mereka merasa suara mereka tidak tercermin dalam hasilnya (RAND 2011). **Pemerintah daerah dan pelaksana nonpemerintah harus memainkan peranan besar dalam merancang eksperimen dan kebijakan untuk melakukan pendekatan sesuai dengan kondisi setempat**. Sepanjang pelaksanaan transisi dan setelahnya, pemerintah harus terus mendukung masyarakat

miskin dan terpinggirkan melalui program-program sosial dan ekonomi yang ditargetkan (seperti bantuan tunai, beasiswa, subsidi kesehatan).

Yang terakhir, sertakan beberapa proses untuk pembelajaran dan penyesuaian yang berkelanjutan. Investasi dalam hal pemantauan, eksperimen, dan pembelajaran—dimana temuan dijadikan dasar dilakukannya perubahan prosedur program—memungkinkan PNPM berkembang dan beradaptasi dari waktu ke waktu, bahkan saat ada pergeseran besar di dalam lingkungan politik dan ekonomi Indonesia. Selanjutnya, pengawasan internal dan eksternal PNPM yang menyeluruh merupakan bagian yang penting untuk melengkapi upaya akuntabilitas masyarakat. Memahami perbedaan dalam kemajuan transisi ke UU Desa di dalam berbagai konteks politik, ekonomi, dan sosial yang berbeda akan sangat penting untuk memastikan tujuannya tercapai. UU itu sendiri menyatakan bahwa akan ada sistem informasi dan konsolidasi data melalui profil desa (oleh Kemendagri), pendataan program perlindungan sosial (PPLS) dan Indeks Kemiskinan Wilayah (IKW) (keduanya oleh BPS dan TNP2K), PODES dan Indeks Pembangunan Desa (oleh BPS dan Bappenas). Selain itu, diperlukan juga pemantauan proses (selain pemantauan hasil), investigasi terhadap hambatan-hambatan, penelitian tentang topik spesifik yang muncul, dan eksplorasi



model alternatif. Lembaga atau kementerian yang memimpin upaya tersebut harus diposisikan untuk melakukan penelitian sesuai kebutuhan dan menerjemahkan temuannya ke dalam perubahan kebijakan, sesuai relevansinya. **Untuk memastikan bahwa upaya ini berfungsi di berbagai tingkatan lembaga pemerintah yang berbeda, dianjurkan untuk ada unit pusat yang memimpin dan mengoordinasi penge-lolaan dari transisi dan penerapan dari UU Desa, berlandaskan model PNPM Support Facility.**²⁹ Kandidat yang tepat untuk peran ini adalah TNP2K, karena kepemimpinannya dalam merumuskan kebijakan *Roadmap* PNPM (bagian D) dan agenda kemiskinan nasional, serta mempunyai hubungan langsung dengan pembuat kebijakan tertinggi (Kotak 2).

Rekomendasi yang lebih spesifik untuk mencapai tujuan tersebut diuraikan pada subbab berikut.

Memastikan peraturan perundangan mendukung pemerintahan yang inklusif dan akuntabel

Mengingat kurangnya penulisan mekanisme PNPM ke dalam proses perencanaan pemerintah dan kemungkinan adanya kebingungan dengan proses program lain, diperlukan upaya penjelasan kepada masyarakat bahwa mekanisme PNPM kini diarahkan ke perencanaan dan pengembangan proses di tingkat desa. Prospek adanya kepastian dana seharusnya memotivasi partisipasi sedangkan penundaan pendanaan yang berkepanjangan dalam proses musrenbang ikut menurunkan semangat anggota masyarakat yang terlibat dalam proses (Dharmawan et al. 2014; Pieroelie 2012; Wetterberg, Dharmawan, et al. 2013). Untuk memastikan bahwa partisipasi dilakukan serepresentatif dan seinklusif mungkin, sangat penting **menekankan mekanisme institusional dan tidak mengalihkan beban yang lebih besar ke fasilitator yang berjumlah sedikit dan dengan beban kerja yang tinggi.** Fasilitator telah menjadi bagian penting dalam keberhasilan PNPM, tetapi semakin terbebani oleh perkembangan program dan beban kerja administrasi yang berat. Pembagian peran, aturan, dan tanggung jawab dalam peraturan yang sejalan dengan mekanisme PNPM—mengenai partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas—akan membantu tugas fasilitator dan menyederhanakan tugas mereka. Usaha yang terpadu dibutuhkan untuk mengurangi dan membatasi tugas administratif dari fasilitator masyarakat.

²⁹ Saat ini, calon yang jelas untuk peran ini adalah TNP2K, mengingat TNP2K memiliki kepemimpinan atas Road Map PNPM dan hubungan langsung dengan pembuat kebijakan.

Yang paling penting, instansi pemerintah yang bertanggung jawab harus **memperjelas kontradiksi dalam undang-undang dan peraturan pendukung turunannya untuk mendorong partisipasi dan menghindari dominasi pemerintah desa**. Mengingat PNPM telah dipilih sebagai instrumen untuk mendukung transisi ke UU Desa, kontradiksi harus diselesaikan dengan cara-cara yang sejalan dengan prinsip program. **Setelah semua peraturan perundangan yang diperlukan selesai disusun harus ada pengkajian terhadap peraturan pendukung. Hal itu diperlukan untuk memastikan konsistensinya dengan proses yang dikenalkan PNPM dan yang sudah tidak asing lagi di sebagian besar desa di seluruh penjuru Indonesia.**

Bersumber dari Bagian E, aspek hukum penting yang perlu dijelaskan termasuk:

Tanggung jawab atas musyawarah desa, memberdayakan BPD untuk mengatur dan melaksanakan pertemuan masyarakat mengenai perencanaan dan pelaporan akuntabilitas (sebagaimana ditentukan dalam UU Desa).

Kelayakan untuk berpartisipasi dalam menyusun dan menyetujui proposal di musyawarah perencanaan desa, dengan kategori tertentu dan adanya kuota bagi perempuan³⁰ dan kaum miskin.

Partisipasi dalam pelaksanaan kegiatan, yang harus terbuka untuk seluruh masyarakat (sebagaimana ditentukan dalam UU Desa), tetapi prioritas diberikan bagi penduduk desa yang miskin. Partisipasi langsung dalam pelaksanaan proyek-proyek desa telah menjadi bagian penting baik untuk menyalurkan bantuan bagi rumah tangga miskin (dalam bentuk upah) dan sebagai cara untuk memastikan kesadaran masyarakat tentang proses proyek, sehingga mendorong transparansi.

Tanggung jawab kepala desa melaporkan kepada masyarakat perihal dana yang digunakan dan pelaksanaan rencana kerja. Mekanisme pelaporan harus mencakup media yang mudah diakses oleh masyarakat (seperti yang ditentukan dalam PP) dan adanya pelaporan kembali dalam pertemuan umum (sebagaimana ditentukan dalam UU), untuk meningkatkan transparansi dan peluang akuntabilitas langsung. Musyawarah antardesa PNPM mengharuskan adanya keterbukaan

³⁰ PNPM Perdesaan menetapkan bahwa setidaknya 40 persen dari peserta pertemuan perencanaan harus terdiri dari perempuan dan dua dari tiga usulan desa harus berasal dari perempuan.

informasi di luar masyarakat, sehingga menambahkan lapisan pengawasan eksternal di dalam musyawarah akuntabilitas desa. Dalam UU Desa, transparansi antardesa dihilangkan sehingga risiko penguasaan oleh elite akan meningkat karena dana diberikan langsung ke desa-desa, tanpa adanya diskusi mengenai alokasi di tingkat kecamatan. Dengan transfer langsung dana (yang lebih besar) ke desa-desa, mekanisme PNPM harus dipertahankan dan sebaiknya diperkuat dan/atau ditambah. Transparansi dan mekanisme akuntabilitas sebaiknya tidak melemah dalam situasi apapun. Menyangkut hal ini, **keharusan agar kepala desa melapor kepada BPD juga harus diperkuat, termasuk menyertakan laporan keuangan dan laporan pelaksanaan yang lengkap. Selain itu, pemantauan yang dilakukan oleh kabupaten melalui camat (seperti disebutkan dalam UU dan PP Desa) atas penggunaan dana dan penerapannya harus dilaksanakan.**

Organisasi masyarakat yang sudah ada dan penting untuk terlibat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan (sebagaimana ditentukan dalam UU Desa) tidak hanya kelompok yang diakui secara hukum oleh pemerintah desa. Persyaratan tersebut dapat membatasi partisipasi di dalam perencanaan desa dan proyek hanya kepada organisasi yang disahkan oleh pemerintah desa, sehingga mengurangi transparansi dan akuntabilitas.



Kontradiksi di atas perlu diklarifikasi untuk membantu tercapainya partisipasi inklusif dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang akuntabel. Akan tetapi, dengan menurunnya partisipasi seiring dengan perkembangan PNPM dan semakin beratnya beban yang ada pada fasilitator, ada kekhawatiran bahwa partisipasi maksimum tidak akan dapat dicapai secara konsisten. **Meski partisipasi yang luas tetap menjadi tujuan, mekanisme untuk perwakilan yang inklusif namun terdelegasi sebaiknya juga diperkuat pada saat bersamaan.**³¹ Dengan perwakilan yang didelegasikan secara seimbang, elite pengambil keputusan akan lebih beragam. Studi PNPM Perkotaan menunjukkan bahwa kendali elite—terdiri dari berbagai latar belakang berbeda yang merupakan pelaku utama dalam pengambilan keputusan—memang memperluas cakupan manfaat bagi anggota masyarakat, dibandingkan dengan kekuasaan elite, di mana pengambilan keputusan dilakukan oleh sejumlah kecil individu homogen yang memiliki kepentingan yang sama (Alatas et al. 2013; Dasgupta & Beard 2007; Fritzen 2007; lihat juga, Lund & Saito-Jensen 2013). Misalnya, representasi yang beragam akan mencakup para pemimpin dari berbagai dusun, suku, kategori pekerjaan, agama, dan lain-lain. Meski kolusi dan monopoli manfaat akan tetap ada, kemungkinan terjadi lebih kecil apabila elite pengambil keputusan terdiri dari latar belakang yang bervariasi.

BPD berpotensi menyediakan suatu mekanisme kelembagaan bagi perwakilan masyarakat serta sarana untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah desa. Berdasarkan undang-undang sebelumnya, BPD ditunjuk oleh kepala desa, yang umumnya membatasi partisipasi hanya untuk kalangan elite tertentu yang memiliki kedekatan dengannya (Tabel 4). Undang-undang Desa mendefinisikan dewan dan kegiatannya perlu diperkuat, untuk memastikan bahwa anggotanya mewakili kelompok yang berbeda yang ada di desa. Khususnya memperjelas mekanisme **pemilihan anggota BPD**. Hasil penelitian menyatakan bahwa pemilihan langsung merupakan sarana untuk menjamin terlibatnya berbagai kalangan kaum elite (Fritzen 2007), namun PP Desa juga memungkinkan pelaksanaan pemilihan demokratis dengan menggunakan Musyawarah Perwakilan (Pasal 72). Apapun mekanisme yang dipilih, representasi teritorial (sebagaimana ditentukan dalam UU) serta pemilihan yang adil dan bebas dari campur tangan harus diupayakan sebisa mungkin. Mekanisme pemilihan yang ketat juga akan membantu memastikan bahwa BPD bertindak sebagai penyeimbang independen terhadap kekuasaan kepala desa yang besar. Saat BPD mengorganisasikan musyawarah desa, independensi dewan sangatlah penting untuk memastikan bahwa proses perencanaan tidak hanya berada di dalam kendali pemerintah desa, tetapi juga mencerminkan prioritas masyarakat.

³¹ PNPM Perkotaan sudah bergantung pada representasi yang telah didelegasikan untuk pilihan program (RAND 2011).

PP Desa menetapkan bahwa pemilihan anggota BPD harus memastikan adanya keterwakilan perempuan (Pasal 72). Meski penjelasan mengenai prinsip-prinsip ini hanya dapat menyatakan keterlibatan perempuan di dalam pemilihan, pengalaman PNPM menunjukkan bahwa diperlukan langkah-langkah yang lebih kuat untuk dapat mencerminkan prioritas perempuan. Seperti disebutkan di Bagian C, sejumlah besar perempuan sudah berpartisipasi di dalam proses PNPM, tetapi mereka tidak memiliki pengaruh yang proporsional terhadap keputusan. **Untuk mengatasi hambatan partisipasi dalam tata kelola desa, kepemimpinan dan partisipasi perempuan harus dipastikan dalam pengambilan keputusan dengan cara mensyaratkan persentase kursi di BPD untuk perempuan.**³² Kuota bukanlah solusi instan untuk stereotip dan pola diskriminasi gender yang sudah ada sejak lama.³³ Akan tetapi, pengalaman di banyak negara menunjukkan bahwa kuota dapat membantu memastikan adanya perwakilan pandangan yang adil dalam pengambilan keputusan desa, dan dari waktu ke waktu, cenderung memungkinkan pemimpin perempuan dengan pengalaman politik terpilih untuk mendapatkan kursi di luar kuota (Ban dan Rao, 2008 ; Clots-Figueras 2011; Tadros 2010). Selanjutnya, mekanisme kelembagaan untuk mendorong partisipasi perempuan di dalam pengambilan keputusan langsung yang demokratis telah terbukti dapat menghasilkan hasil-hasil pembangunan yang lebih adil (Gibson 2012).

Untuk melengkapi jatah kursi BPD untuk perempuan, **prosedur yang ditentukan PNPM untuk partisipasi perempuan harus dilanjutkan** karena telah terbukti memiliki dampak yang konsisten bagi representasi dan keterlibatan perempuan di dalam pembangunan desa (*Joint Donor & Government Mission, 2007*). Pedoman pelaksanaan UU Desa harus mencakup kuota untuk memastikan partisipasi perempuan di dalam musyawarah desa dan musyawarah perencanaan khusus perempuan untuk menggali prioritas perempuan.

Tantangan dalam mengandalkan BPD untuk memperluas perspektif perencanaan dan meminta pertanggungjawaban pemerintahan desa adalah bahwa BPD yang saat ini menjabat akan mencerminkan regulasi yang ada di saat mereka terpilih. Saat menjabat, mereka perlu menyadari bahwa tanggung jawab baru mereka di bawah Undang-Undang Desa. Sampai BPD independen dipilih, mekanisme

³² Anggota BPD, minimal, wajib memegang ijazah SMP (UU Pasal 37). Persyaratan ini mungkin perlu dibuat lebih ringan untuk kursi BPD perempuan.

³³ Kuota yang sama di parlemen nasional dan daerah di Indonesia memiliki hasil yang beragam (Bessell 2004; Davies & Idrus, 2011), namun ekstrapolasi dari pengalaman ini ke tingkat desa harus dilakukan dengan hati-hati. Pertama, hasil parlemen merupakan refleksi dari kompetisi partai politik yang intens dan prosedur pemilu yang kompleks (seperti daftar terbuka vs daftar tertutup), yang keduanya bukanlah merupakan faktor di tingkat desa. Kedua, kuota parlemen sebelumnya untuk calon dari masing-masing partai, sehingga banyak perempuan ditugaskan oleh partai mereka untuk mencalonkan diri di wilayah di mana mereka hanya memiliki kesempatan kecil untuk dapat menang (Davies & Idrus, 2011). Sebaliknya, posisi BPD harus dijatahkan untuk perempuan. Ketiga, kuota parlemen belum ditegakkan dan partai-partai hanya menerima sedikit sanksi karena gagal memenuhinya, hal ini menegaskan perlunya konsekuensi nyata bagi desa yang tidak memenuhi jatah kursi perempuan.

akuntabilitas dari luar desa akan sangat penting, terutama pemantauan proses tata kelola yang dikaitkan dengan penghargaan atau sanksi dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi.

Peran pelaku pemerintah dalam melembagakan prinsip tata kelola

Seperti yang dijelaskan dalam Bagian C, PNPM mengandalkan sistem pemantauan yang luas, yang melibatkan MIS, audit, mekanisme pengaduan, pemantauan masyarakat sipil, dan kunjungan pengawasan oleh staf proyek serta pejabat pemerintah. Akan tetapi, beberapa sistem ini telah terbebani akibat perluasan PNPM ke skala nasional, sehingga mengakibatkan lambatnya respons terhadap masalah. Permasalahan ini diperburuk oleh pergeseran ke pelaksanaan Undang-Undang Desa,



karena ruang lingkungannya yang diperluas dan adanya pergeseran tanggung jawab di antara lembaga pemerintah dan ke pemerintah daerah. **Disarankan untuk melakukan studi kelayakan yang menyeluruh tentang mekanisme pemantauan PNPM yang ada dan melakukan inventarisasi terhadap sistem pemerintah yang sebelumnya dan yang saat ini direncanakan untuk menilai kelebihan dan kekurangan serta menetapkan tanggung jawab bagi seluruh instansi dan tingkatan pemerintahan.**

Mekanisme akuntabilitas kelembagaan yang baik adalah mekanisme yang mendorong adanya sanksi dan penghargaan atas kepatuhan terhadap pelaksanaan prinsip-prinsip CDD yang merupakan turunan dari UU Desa dan PP Dana Desa. PP Dana Desa menjelaskan mekanisme pemantauan pelaporan dana desa dengan sanksi penundaan transfer DD tahap berikutnya sebagai akibat dari keterlambatan atau tidak adanya laporan (Pasal 25). Pemerintah pusat akan memantau dan mengevaluasi transfer berdasarkan peraturan daerah, transfer aktual, pemenuhan persyaratan pelaporan, surplus anggaran, perhitungan kabupaten, dan dana yang digunakan (Pasal 25-27). Selain itu, UU Desa juga menyatakan bahwa kabupaten yang tidak mengalokasikan ADD yang sudah ditetapkan akan menghadapi pengurangan dan/atau penundaan dana transfer dari pemerintah pusat (Pasal 72). **Persyaratan ini harus dijadikan landasan pemerintah desa dan kabupaten untuk memberikan perhatian kepada kualitas pelaporan serta sejauh mana penggunaan dana desa telah mencerminkan prioritas masyarakat.** Kriteria terkait penggunaan dana bisa disesuaikan dengan RPJM-Des, verifikasi BPD terhadap masukan masyarakat di dalam proses perencanaan dan sertifikasi atau verifikasi bahwa pelaksana sudah mempertanggungjawabkan dana di dalam sebuah forum masyarakat. **Untuk mendorong adopsi proses pembangunan partisipatif dan akuntabel, transfer sebaiknya tidak dilakukan secara otomatis dan dalam jumlah yang telah ditetapkan, melainkan bervariasi; bergantung apakah penduduk desa terlihat memiliki kemampuan untuk mengelolanya.** Desa-desanya yang mampu secara efektif menggunakan dana untuk prioritas masyarakatnya bisa mendapatkan alokasi dana yang lebih besar pada tahun berikutnya. Desa-desanya yang menghadapi kesulitan karena penyalahgunaan dana atau masih membangun kapasitas untuk merencanakan dan mengimplementasikan subproyek menurut prinsip CDD, tidak akan menerima kenaikan. Jenis hibah desa bersyarat ini telah berhasil digunakan di dalam PNPM Generasi (Olken et al. 2012) dan ada beberapa pengalaman tentang transfer berbasis kinerja yang telah sukses dilaksanakan di dalam program lainnya di Indonesia (Brinkerhoff & Wetterberg 2013). Akan tetapi, tantangan yang ada terkait dengan transfer antarpemerintah harus ditangani agar dapat berfungsi secara efektif (Lewis & Smoke 2011). **Model sanksi dan penghargaan berbasis kinerja yang beragam seharusnya diujicobakan untuk**

memastikan bahwa desa/kabupaten berkapasitas rendah tidak diberikan sanksi supaya pemerintah di atasnya tidak membatasi penggunaan dana desa.

Mengingat hubungannya yang jelas dengan perencanaan masyarakat dalam UU Desa, **kabupaten memiliki potensi terbesar untuk memantau apakah proses tata kelola desa sejalan dengan prinsip-prinsip hukum tersebut.** Administrasi pemerintah kabupaten sebenarnya dapat disederhanakan melalui pelaksanaan UU tersebut, misalnya kelembagaan PNPM di kecamatan dan desa tidak perlu lagi diperlakukan berbeda (Friedman 2014). Selain melembagakan kondisi serupa pada transfer dana dari pemerintah pusat di masa depan, kabupaten juga harus memulai pemantauan yang lebih proaktif. UU Desa (Pasal 69) dan PP Desa (Pasal 101, 103, 104) telah memberikan arahan yang jelas kepada kabupaten untuk mengevaluasi rancangan anggaran desa (APB Desa). PP tersebut menjelaskan lebih jauh mengenai laporan penggunaan dana dua kali setahun, ditambah dengan tanggal laporan keuangan yang terintegrasi dengan laporan akhir tahun pemerintahan desa. Kabupaten harus mengumpulkan, mengevaluasi, dan menanggapi dokumen-dokumen tersebut untuk memastikan bahwa dana digunakan sesuai dengan kepentingan masyarakat dan sejalan dengan prinsip UU. Pemerintahan tingkat yang lebih tinggi perlu menggalakkan mekanisme tersebut sejalan dengan pemantauan dan insentif berbasis kinerja (sebagai contoh, menggunakan cara penundaan transfer pusat saat ditemukan ketidakpatuhan, seperti halnya di sebutkan untuk ADD dalam PP Dana Desa Pasal 72).

Sangatlah penting bagi kabupaten untuk melanjutkan audit dengan *sample* besar seperti yang telah dilakukan di PNPM (berkisar antara 20 persen), dimana telah terbukti menjadi komponen penting pelengkap mekanisme akuntabilitas masyarakat untuk mencegah korupsi (Olken 2007). Penyeimbangan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan kabupaten dalam hal pemantauan dan penghargaan/sanksi harus dipertimbangkan dengan saksama. Dengan 73.000 desa, pengaturan terpusat tidaklah memungkinkan. Sayangnya, pemerintah kabupaten memiliki rekam jejak yang buruk dalam hal pemantauan penggunaan dana (Wetterberg, Dharmawan, et al. 2013). Dalam melakukan *monitoring*, pemerintah daerah cenderung berfokus kepada pemenuhan target daripada hasil (Mimba et al. 2013). Maka dari itu, pemerintah pusat harus memberikan bantuan yang signifikan dalam penyusunan sistem pemantauan kabupaten dan strategi pelaksanaannya, begitu pula dalam mendorong pemanfaatan sistem tersebut.

Selain itu, **kabupaten harus mencari mekanisme penyampaian keluhan dari masyarakat desa dan memastikan bahwa keluhan tersebut ditanggapi.** Proses pengaduan PNPM sendiri telah terbebani akibat dari waktu respons yang lambat,

masyarakat pun terhambat dalam menggunakan layanan tersebut. Studi PNPM dan program di tingkat masyarakat lain menunjukkan bahwa penduduk desa bersedia untuk mengomunikasikan masalah mereka jika aman, bermanfaat bagi keberlanjutan investasi lokal dan jika pejabat merespon secara efektif (Gaduh 2010; Olken 2007; Wetterberg et al. dalam proses penerbitan). Akan tetapi, penyedia harus memahami bahwa keluhan adalah demi meningkatkan pelayanan dan bukan serangan pribadi terhadap kinerja mereka. Untuk mengatasi pola pikir seperti ini, perludanya insentif yang nyata dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi terkait kemampuan menanggapi keluhan masyarakat.

Di semua tingkat, transisi ke UU Desa akan berhadapan dengan pandangan yang berseberangan yaitu kepatuhan terhadap pro-GC (kendali pemerintah) yang telah mewarnai tahap-tahap kritis penyusunan UU (Bagian E.) Di dalam pelaksanaannya, perspektif ini mungkin akan paling banyak menghadapi masalah di tingkat kabupaten karena pelaksanaan pemantauan, penanggapi keluhan, koordinasi antara proses perencanaan, dan bahkan mengidentifikasi proyek-proyek infrastruktur masyarakat yang membutuhkan pemeliharaan (Bagian C) memerlukan sebuah perspektif yang mengedepankan prioritas masyarakat daripada pemerintah.



Definisi peran, tanggung jawab, dan insentif yang mendukung pergeseran tersebut harus dituangkan di dalam peraturan yang berhubungan dengan penerapan undang-undang tentang pemerintah daerah (UU Pemerintah Daerah) dan reformasi layanan masyarakat (UU Aparatur Sipil Negara.)

Sepanjang pelaksanaan PPK/PNPM Perdesaan, kecamatan telah menjadi tempat pertemuan antardesa, serta pertemuan lembaga-lembaga yang terlibat dalam fungsi program (UPK, BKAD, dan lain-lain). Kecamatan juga diberikan sejumlah peran di dalam UU Desa dan peraturan turunannya. PP Desa mendefinisikan tanggung jawab camat untuk membimbing dan mengawasi desa, yang tidak hanya meliputi fasilitasi penyusunan peraturan desa, administrasi dan tata kelola, manajemen keuangan dan aset, pemantauan aparat desa dan BPD, dan resolusi konflik, tetapi juga ikut serta di dalam perencanaan pembangunan partisipatif, sinkronisasi dengan perencanaan tingkat yang lebih tinggi, dan mengoordinasikan pendamping (Pasal 101, 128, 148, 154). Kabupaten juga dapat mendelegasikan evaluasi rancangan anggaran desa kepada camat (Pasal 101). **Mengandalkan pengetahuan pejabat kecamatan mengenai proses PNPM untuk menyebarkan prinsip CDD merupakan perkembangan yang positif.** Akan tetapi, tanggung jawab pemantauan khusus, pemberian sanksi, dan penghargaan perlu lebih diperjelas, begitu pula dengan pengawasan dan dukungan kepada kecamatan yang disediakan oleh satuan kerja kabupaten lainnya. Secara khusus, **diperlukan pedoman tentang bagaimana camat akan menyeimbangkan perannya dalam tata kelola pemerintahan dan pembangunan desa dengan kegiatan pemantauan terhadap kegiatan tersebut.** Camat memiliki posisi unik dalam memperbaiki rendahnya tingkat pengawasan langsung PNPM di daerah, mengingat kedekatan geografis mereka ke desa-desa. Jika camat juga bertanggung jawab untuk memfasilitasi kegiatan desa, maka mereka tidak akan bisa dengan mudah memantau dan melaporkan kegiatan tersebut secara objektif.

Pemerintah desa mungkin tidak akan menyambut baik penyertaan prinsip CDD ke dalam proses perencanaan pembangunan. Meskipun kesempatan untuk mengelola dana yang lebih besar dapat menarik minat pemerintah desa, penguatan mekanisme partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas mungkin akan menimbulkan efek sebaliknya. Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, wewenang kepala desa ini telah berkembang sejak 2004, karena mereka memiliki akses terhadap sumber daya kabupaten; pergeseran keseimbangan kekuasaan ke masyarakat yang diperkirakan terjadi akibat UU Desa mungkin akan menghadapi hambatan. Di beberapa lokasi PNPM Perdesaan, aparat desa semakin menguasai proses program sementara partisipasi masyarakat telah menurun (AKATIGA 2010). Ada juga laporan bahwa pemerintah daerah tidak melihat relevansi langsung antara prinsip CDD

dengan proses pemerintah. Di daerah perkotaan, pernah ada beberapa koordinasi antara PNPM dan proses perencanaan daerah (musrenbang) untuk menghindari duplikasi kegiatan. Akan tetapi, dalam evaluasi terakhir, tercatat tidak ada keinginan yang kuat untuk mengintegrasikan proses-proses ini dan ada juga sejumlah argumen untuk terus memisahkannya (RAND 2011, 79).³⁴

Mengatasi persoalan ini akan sulit dan membutuhkan sosialisasi menyeluruh untuk kepala desa mengenai perubahan hak dan tanggung jawab mereka terkait dengan transisi ke UU Desa. Selanjutnya, camat, fasilitator, dan masyarakat harus memahami perubahan ini agar dapat memastikan dipatuhinya prosedur-prosedur yang baru. **Undang-undang tambahan—seperti PP mengenai Kepala Desa, dan PP yang terkait dengan UU ASN—juga harus menjelaskan perubahan peranan kepala desa dan menekankan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip CDD dan bersikap tanggap terhadap masyarakat di dalam pelaksanaan tugasnya. Supaya lebih mendukung transisi ke UU Desa, perlu adanya insentif bagi pemerintah desa sebagai penghargaan karena telah secara efektif melibatkan masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan proyek-proyek pembangunan. Penghargaan dan sanksi terkait hal ini perlu diatur dalam peraturan pelengkap pelaksanaan UU Desa.**



³⁴ Selain itu, ada beberapa kasus konflik antara kepala desa dan BPD di awal tahun 2000-an, setelah badan ini pertama kali terbentuk. Perbedaan pendapat ini memberikan alasan untuk melemahkan BPD di dalam undang-undang tahun 2004.

Persiapan dan Penyederhanaan Transisi ke UU Desa

Selain mekanisme kelembagaan yang diuraikan di atas, ada beberapa pertimbangan program untuk memfasilitasi transfer prinsip CDD ke dalam proses perencanaan desa biasa. Rekomendasi umum terkait hal ini adalah untuk mempersiapkan transisi ke UU Desa secara bertahap dan menyederhanakan prosesnya sebisa mungkin.

Tekanan politik untuk mengesahkan UU Desa, merancang peraturan pendukungnya, dan memastikan transfer sebelum tahun anggaran 2015 menyebabkan persiapan pelaksanaan lebih memprioritaskan kecepatan daripada memastikan pelaksanaan prinsip CDD. Walaupun prestasi tahun lalu memang luar biasa, banyak yang dilakukan dengan tergesa-gesa dan tanpa mempertimbangkan dampaknya pada pemerintahan desa. Sebuah pelajaran penting dari PNPM adalah untuk memantau dan belajar dari proses saat proses tersebut sedang diterapkan dan menyesuakannya sesuai kebutuhan (tujuan ketiga di atas). **Oleh karena itu, disarankan untuk memperpanjang masa transisi yang pada awalnya direncanakan pada 2015–2016 dan beberapa aspek pelaksanaan UU tersebut diterapkan secara bertahap selama tiga sampai lima tahun untuk memungkinkan pembelajaran dan penyempurnaan proses.³⁵ Sebagaimana telah disetujui, tahun 2015 seharusnya menjadi tahun yang praktis di mana penerapan PNPM hanya mengalami satu perubahan signifikan—Dana Desa yang ditransfer langsung ke seluruh desa.**

Penentuan jumlah dan waktu transfer harus dipertimbangkan karena beberapa alasan. Pertama, desa mungkin belum siap untuk secara cepat menerima hibah dalam jumlah yang ditentukan di dalam UU Desa, atau bahkan hibah dalam jumlah kecil yang kemungkinan diberikan pada 2015. Dana ADD sebelumnya, meskipun terus bertambah, umumnya hanya cukup untuk mendukung investasi kecil setelah digunakan untuk membiayai biaya operasional pemerintah desa. Peningkatan jumlah hibah yang mungkin mencapai sepuluh kali lipat jumlah sebelum bisa membuat kewalahan kemampuan perencanaan dan pelaksanaan desa. Terlebih lagi, mungkin diperlukan lebih banyak waktu untuk perencanaan dan pelaksanaan, terutama di tahun-tahun awal transisi. Perencanaan dan pelaksanaan partisipatif dan transparan akan memerlukan sangat banyak sumber daya dan waktu. Artinya, kegiatan yang dipilih mungkin memerlukan waktu lebih lama untuk bisa dimulai dibandingkan dengan proyek-proyek pemerintah sebelumnya. Penduduk desa telah menunjukkan bahwa mereka dapat mengidentifikasi proyek-proyek

³⁵ Mohon dicatat bahwa TNP2K (TNP2K 2014a) menyarankan transisi selama dua atau tiga tahun.

prioritas yang perlu didanai, tetapi mereka mungkin belum dapat menyelesaikan rencana itu dalam waktu satu tahun. Beberapa program PNPM telah bereksperimen dengan kerangka waktu yang lebih lama, yang telah membantu memastikan bahwa tidak ada kecurangan di dalam proses perencanaan dan terhadap prinsip-prinsip CDD. Misalnya, PNPM RESPEK telah memperpanjang siklus proyek menjadi lebih dari satu tahun untuk memastikan bahwa proses partisipatif tidak dilakukan dengan terburu-buru. PNPM Perkotaan berlangsung selama tiga tahun, tahun pertama yang didedikasikan untuk perencanaan dan pelaksanaannya terus berlanjut sampai dengan tahun kedua dan ketiga.

Pemilihan waktu dan tahapan transfer dana, juga jangka waktu penerapan harus dijelaskan pada awal 2015. Akan tetapi apabila dana tidak digunakan dan atau disalahgunakan, maka jangka waktu pelaksanaan harus dialokasikan lebih dari satu tahun. Secara khusus, direkomendasikan bahwa desa yang berada di lokasi geografis yang sulit (berdasarkan variabel yang sama yang digunakan untuk penghitungan alokasi dana PP Dana Desa Pasal 11–14) diberikan setidaknya satu tahun tambahan dari awal transisi sebelum mereka diwajibkan untuk menghabiskan dana yang dialokasikan. Mereka harus tetap diminta untuk melaporkan penggunaan selama tahun 2015 kepada kabupaten dan masyarakat³⁶ tetapi tidak diharuskan untuk menyelesaikan pelaksanaannya hingga tahun 2016.

Selanjutnya, desa akan menunjukkan kapasitasnya untuk menggunakan dana dengan cara partisipatif, transparan, dan akuntabel. **Dibandingkan mentransfer dana secara otomatis setiap tahunnya, sebaiknya dana selanjutnya hanya diberikan bila alokasi dana tahun sebelumnya telah bermanfaat bagi mayoritas penduduk. Selain itu, besaran transfer dapat ditingkatkan untuk desa yang telah menunjukkan efektivitas mereka memanfaatkan dana tahun sebelumnya.** Dana yang tertahan harus dikesampingkan dan dapat digunakan untuk kebutuhan desa tahun mendatang, hanya setelah masalah teratasi. Membatalkan transfer secara permanen dapat menghambat penyelesaian masalah (karena penduduk desa tidak ingin menerima risiko kehilangan dana (Woodhouse 2012)) atau bahkan mendorong kabupaten untuk menyerap dana desa untuk kepentingan mereka sendiri. Pemantauan dapat dilakukan oleh BPD yang sudah diberdayakan ulang dan lembaga tingkat kabupaten. Selain itu, pelaporan juga harus dilakukan secara lebih aktif dan sering dibandingkan pelaporan yang sudah ada sekarang yang telah gagal untuk mencegah penyalahgunaan hibah ADD (Wetterberg, Dharmawan, et al. 2013).

³⁶ Sebagaimana diatur dalam PP Desa Pasal 43 dan 60, dan UU Pasal 6. Lihat TNP2K (2014a, 119) untuk diskusi mengenai integrasi dari seperangkat indikator kesulitan geografis yang termasuk kesejahteraan dan kesiapan dan kondisi infrastruktur.

Pengaturan alokasi anggaran Dana Desa tahun 2015 bisa dijadikan solusi mengatasi kerumitan terkait penyerapan. Hibah dimulai pada besaran yang lebih mudah dikelola, mirip dengan apa yang sudah ditangani oleh masyarakat di dalam PNPM Perdesaan. Pertahankan besarnya agar tetap konstan selagi menunggu variabel lainnya berubah. Saat desa bertahap mendapatkan pengalaman, jumlah hibah berikutnya dapat ditingkatkan dan ditransfer sesuai dengan kerangka waktu yang tepat dan kapasitas yang telah terbukti. Tahun pertama transisi ke UU Desa juga dapat dilihat menjadi kesempatan untuk melakukan penelitian yang berfokus kepada: tujuan desa dalam mengalokasikan dana (dan apakah proses pemilihan tujuan tersebut sudah sejalan dengan prinsip CDD); pemenuhan kepentingan masyarakat; cukupnya pemantauan oleh BPD, masyarakat, dan kabupaten/camat; juga variasi pelaksanaan akibat adanya perbedaan faktor geografis, ekonomi, dan sosial.

RPJM-Des juga bisa dilakukan bertahap untuk membantu menyederhanakan proses perencanaan pada masa awal transisi. Pada pertengahan 2014, hanya 47 persen dari



desa secara resmi menyelesaikan dokumen-dokumen ini (TNP2K 2014b). Bahkan ketika desa memiliki RPJM-Des, hubungannya dengan perencanaan kabupaten belum seperti yang diharapkan (Bagian D.)³⁷ **Pada umumnya, desa yang belum memiliki RPJM-Des adalah desa yang belum berpartisipasi dalam PNPM Perdesaan sehingga kurang mengenal proses program. Mengingat bahwa sebagian besar desa belum memiliki RPJM-Des dan desa yang sudah memiliki RPJM-Des belum mengintegrasikannya dengan proses perencanaan di tingkat kabupaten, waktu dan energi yang tersedia seharusnya tidak difokuskan pada kegiatan ini selama tahun pertama atau kedua.** Terlalu dini berfokus pada integrasi vertikal dan melibatkan kabupaten dalam proses perencanaan di tingkat desa—sebelum prioritas masyarakat diidentifikasi dan dalam proses pelaksanaan—karena hal ini menyebabkan rencana desa lebih condong ke arah prioritas kabupaten. Bagi desa-desa yang belum memiliki RPJM-Des, dipertimbangkan untuk tidak diharuskan memilikinya hingga transfer tahun anggaran 2017 untuk memberikan desa-desa kesempatan untuk menetapkan proses perencanaan desa tahunan tanpa adanya beban tambahan untuk juga melakukan perencanaan jangka menengah. **Penahapan RPJM-Des juga akan mengurangi beban kerja fasilitator pada tahun pertama pelaksanaan UU Desa dan memungkinkan mereka untuk berkonsentrasi pada perencanaan partisipatif hibah desa yang lebih besar, transparansi pelaksanaan prioritas masyarakat yang dipilih, dan pembukuan penggunaan dana.**

Terkait hal serupa, desa harus diberi kesempatan untuk terlebih dahulu berfokus pada proses perencanaan partisipatif yang terpadu di tingkat masyarakat sebelum berkonsentrasi pada kerjasama antardesa (Kawasan pedesaan dan BUM antardesa) dan instansi-instansi terkait (BKAD, MAD). Kewenangan lembaga-lembaga ini sangat bervariasi di seluruh kecamatan (Dharmawan et al. 2014; Woodhouse 2012). Meskipun manfaat yang dihasilkan dari pendirian dan fungsi dari organisasi antardesa ini tidak boleh disia-siakan, pengaktifan kembali lembaga-lembaga ini di saat kondisi mereka sedang menurun bisa mengalihkan perhatian para fasilitator dan menghambat proyek yang bergantung kepada mereka. Lembaga-lembaga ini harus terlibat di saat masyarakat mengidentifikasi proyek-proyek yang membutuhkan kerja sama antardesa. Dengan tidak adanya prioritas tersebut maka tidak perlu ada upaya untuk mempertahankan keterlibatan mereka di tahap yang awal ini.

Pada tahap transisi selanjutnya—setelah masyarakat mendapat kesempatan membentuk mekanisme pembangunan partisipatif dan akuntabel—fokus dapat

³⁷ PP 43/2014 menetapkan RPJM-Des sebagai syarat untuk transfer, tetapi hibah TA 2015 hanya membutuhkan RKP-Des dan APB-Des untuk melakukan pencairan.

dialihkan pada pengintegrasian proses ini dengan perencanaan daerah di tingkat yang lebih tinggi. Dengan asumsi bahwa kontradiksi antara UU Desa dan peraturan turunannya dapat diklarifikasi (Bagian E), desa dan kabupaten harus mulai mengoordinasikan rencana pembangunan jangka menengah mereka dan kabupaten mengidentifikasi cara untuk mendukung investasi masyarakat. **Kabupaten bisa mengambil peran utama dalam menciptakan mekanisme untuk mendukung pemeliharaan infrastruktur.** Mengingat upaya pemerintah Indonesia meningkatkan investasi infrastruktur, ada efisiensi yang bisa didapat dari melindungi infrastruktur skala kecil yang sudah ada (Bagian C). Di bawah pengaturan yang ada, pemerintah kabupaten jarang berfokus pada pemeliharaan rutin yang relatif murah dan justru berinvestasi pada kegiatan perbaikan setelah proyek tersebut tidak berfungsi (Gaduh 2010). Namun upaya ini sering gagal mengembalikan infrastruktur ke dalam kondisi semula (Wetterberg, Dharmawan, et al. 2013). **Karena itu diperlukan mekanisme kelembagaan untuk memastikan bahwa kantor kabupaten melakukan pemeriksaan berkala dan bekerja dengan masyarakat untuk melakukan inventarisasi dan memelihara infrastruktur lokal. Hal yang mungkin dilakukan** meliputi pengalokasian anggaran kabupaten berdasarkan dokumentasi efisiensi penggunaan dana tahun sebelumnya, dikombinasikan dengan indikator prioritas masyarakat, seperti sumbangan masyarakat untuk kegiatan pemeliharaan dan keluhan masyarakat sebagai pendorong dilakukannya alokasi (Gaduh 2010). Mekanisme seperti ini bisa dimasukkan ke dalam penerapan UU Pemerintah Daerah. **Agar tingkat pemerintahan yang lebih tinggi dapat berkolaborasi dalam pemeliharaan aset masyarakat, penting untuk dapat mengatasi pendekatan sedikit demi sedikit dikarenakan penentuan kepemilikan, tanggung jawab, dan anggaran yang terlalu terinci.** Misalnya, sarana kesehatan “milik masyarakat”, seperti posyandu dan polindes, berada di luar tanggung jawab departemen kesehatan, yang hanya menyediakan dukungan teknis tetapi tidak menyediakan dana (McLaughlin 2014; Wetterberg et al., dalam proses penerbitan). Jenis pengaturan kelembagaan seperti ini menghambat kolaborasi antara masyarakat dan instansi teknis kabupaten untuk dapat berkolaborasi merawat investasi yang ada dan memberikan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat.

Sebuah penyederhanaan yang sifatnya lebih permanen bisa berupa **pemisahan dana pinjaman bergulir (RLF) dari hibah dan proses perencanaan desa.** RLF belum bisa memenuhi tujuan-tujuan pengurangan kemiskinan. RLF dimasukkan sebagai bagian dari PPK sebagai sarana untuk membantu perempuan miskin di tengah krisis keuangan Asia. Evaluasi tahap pertama PPK menemukan bahwa pinjaman pada umumnya tidak diberikan kepada keluarga miskin dan pada kenyataannya lebih cenderung diberikan kepada anggota masyarakat yang kaya dibandingkan dengan program pinjaman ekonomi di wilayah non-PPK (*Joint Donor & Government*

Mission 2007; Wong 2003). Pinjaman RLF lebih menguntungkan elite desa yang mampu membayar, seperti contohnya “istri dari pejabat pemerintah desa, guru, atau perempuan dengan status ekonomi yang tinggi” (McLaughlin et al. 2007, 31). Perempuan miskin, yang memang dimaksudkan untuk diuntungkan dari RLF, tidak dapat mengakses pinjaman tersebut, sering dikarenakan mereka takut tidak mampu membayar kembali pinjaman (*Joint Donor & Government Mission 2007; PSF 2013*).

RLF juga telah mengesampingkan prinsip tata kelola akibat dari pelanggaran yang terus-menerus, dan telah mempersulit pelaksanaan PNPM. Sejak awal, tingkat pengembalian sudah rendah (rata-rata berkisar sekitar 40 persen) dan UPK juga menghadapi kesulitan dengan administrasi. Masalah serupa terus berlanjut di gelombang-gelombang berikutnya program ini. Pada 2013, seperti yang dibahas dalam Bagian C, 75 persen dari kasus korupsi yang dilaporkan berhubungan dengan



RLF, meskipun dana yang digulirkan untuk kegiatan RLF kurang dari 10 persen dana yang dicairkan melalui PNPM pada tahun itu.

Masalah berkelanjutan dalam pelaksanaan RLF ditambah kegagalan menjangkau masyarakat miskin, menunjukkan bahwa penyediaan barang privat tidak cocok untuk mekanisme transfer pemerintah yang diutamakan untuk penyediaan barang publik di desa menurut prinsip CDD. Dengan pelaksanaan UU Desa, direkomendasikan bahwa **RLF tidak boleh didanai melalui hibah desa atau paling tidak ditunda.**³⁸ **Jika RLF berfungsi dengan baik dan UPK telah terbukti mampu mengelola dananya, RLF dapat terus berlanjut** (kemungkinan dengan dukungan dari program-program Klaster 3 atau proyek percontohan RLF Bank Dunia yang dijadwalkan dimulai pada awal 2015 (Bank Dunia, 2014)) dan sebagai cara untuk memperluas kegiatan bisnis masyarakat (TNP2K 2014a).

Penahapan dana, perencanaan jangka menengah, kerjasama antardesa dan eliminasi RLF dapat menyederhanakan proses ini bagi masyarakat dan memberikan mereka kesempatan fokus menggabungkan prinsip-prinsip CDD dalam perencanaan tahunan desa. Selain itu, **perubahan-perubahan yang direkomendasikan juga akan mengurangi ruang lingkup tanggung jawab fasilitator, yang selama ini sangat diandalkan PNPM untuk mendukung masyarakat** dan dimana penerapan UU Desa juga bergantung pada hal tersebut. Fasilitator sudah kelebihan beban kerja dan kewalahan bahkan sebelum transisi ke UU Desa. Jumlah fasilitator profesional tidak dapat mengimbangi peningkatan permintaan akibat pengembangan PNPM ke skala nasional dan meningkat tajamnya jumlah program PNPM nasional lainnya yang dibantu oleh fasilitator. Diperkirakan akan ada kekurangan fasilitator yang signifikan pada 2015. Idealnya dibutuhkan kurang lebih 30.750 fasilitator profesional untuk pelaksanaan UU Desa, tetapi hanya 20.500 yang tersedia (Pokja Pengendali PNPM 2014).

Pemerintah telah merespons dengan cara meningkatkan ketergantungan terhadap fasilitator berbasis masyarakat (seperti Tim 11, yang memandu perencanaan desa, dan kader desa begitu pula dengan pemerintahan lokal; setrawan³⁹). Kemendagri memberikan pelatihan kepada fasilitator desa, yang dijadwalkan akan selesai pada November 2014. Walaupun upaya ini akan menambah jumlah fasilitator

³⁸ Ada preseden untuk menghapus RLF di PNPM Perkotaan yang dengan tingkat pengembalian 56 persen pada tahap pertama program (1999–2001) (Fritzen 2007). Setelah menentukan bahwa pemberian kredit merupakan “kurang menambah nilai” dari proyek- sosial dan infrastruktur, PNPM Perkotaan mulai menghapuskan RLF setahap demi setahap (RAND 2011, 40.)

³⁹ Setrawan adalah PNS di tingkat kabupaten dan kecamatan yang dilatih untuk mendorong perubahan sikap pejabat dan memimpin perubahan tata kelola dalam mendukung kepentingan umum, memberikan bantuan kepada masyarakat, khususnya dalam pengelolaan pembangunan yang partisipatif.

profesional, **fasilitator berbasis masyarakat tidak dapat menggantikan karyawan penuh waktu yang didedikasikan untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip CDD dalam UU Desa diikuti dalam perencanaan pembangunan desa dan kaum miskin dan terpinggirkan mendapatkan manfaat dari proses ini. Harus dilakukan semua upaya untuk mengurangi beban kerja dan tanggung jawab fasilitator dan menyederhanakan persyaratan administrasi.** Selanjutnya, langkah-langkah yang sudah dilakukan melalui *Roadmap* PNPM untuk membuat posisi fasilitator lebih menarik dan mempercepat sekaligus mengefektifkan program sertifikasi harus terus dilanjutkan.⁴⁰ Sebagai upaya tunggal, dikarenakan transisi mendadak ke UU Desa, **pemerintah harus memastikan keberadaan fasilitator dengan memberikan insentif dan subsidi biaya sertifikasi untuk fasilitator yang sedang bekerja di program PNPM.**



⁴⁰ Undang-undang turunan untuk UU ASN juga harus memperjelas status kepegawaian dan remunerasi standar untuk fasilitator.

PENUTUP

Sebagai penutup, transisi dari PNPM ke Undang-Undang Desa akan menjadi tantangan bagi masyarakat desa di Indonesia. Untuk memastikan bahwa potensi UU Desa telah terpenuhi di berbagai konteks di 73.000 desa, pelaku pemerintah di semua tingkatan harus fokus dan fleksibel dalam melakukan tugasnya melembagakan dan mengoperasionalkan prinsip CDD dalam pelaksanaan UU Desa. Mungkin perubahan yang paling penting, tetapi juga yang paling sulit dicapai, terkait dengan pelaksanaan Undang-Undang Desa bagi pelaku dari pemerintah adalah pergeseran budaya dalam mengidentifikasi kegagalan dan menggunakan kekurangan untuk melakukan perbaikan: "Kompleksitas pembangunan partisipatif membutuhkan toleransi yang tinggi terhadap kegagalan dan insentif yang jelas... untuk melaporkan buktinya. Kegagalan kadang merupakan cara terbaik untuk belajar tentang apa yang bisa berhasil. Hanya dalam lingkungan di mana kegagalan ditoleransi maka inovasi dapat berlangsung dan kebijakan berdasarkan bukti dapat dibuat" (Mansuri & Rao, 2012, 14).



.....
Daftar
Pustaka

DAFTAR PUSTAKA

- AKATIGA. 2010. *Marginalized Groups in PNPM-Rural*. Bandung: AKATIGA.
- Alatas, V., A. Banerjee, R. Henna, B.A. Olken, R. Purnamasari, and M. Wai-Poi. 2013. *Does Elite Capture Matter? Local Elites and Targeted Welfare Programs in Indonesia*. NBER Working Paper Series, (18798). Cambridge, MA.
- Antlöv, H. 2003. "Village Government and Rural Development in Indonesia: the New Democratic Frameworks." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 39 (2,): 193–214.
- Antlöv, H., L. Dharmawan, and A. Wetterberg. 2015. "Village Governance, Community Life and the New Village Law in Indonesia." *under second review*.
- Antlöv, H., and Eko, S. 2012. "Village and Sub-District Functions in Decentralized Indonesia." Paper presented at the DSF Closing Workshop, Jakarta, Indonesia, March.
- Baird, S., C. McIntosh, and B. Özler. 2013. "The Regressive Demands of Demand-driven Development." *Journal of Public Economics*, 106 (C): 27–41.
- Baker, J. L. 2013. "Indonesia: Evaluation of the Urban Community Driven Development Programme. *Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-Urban)*." Jakarta: PSF.
- Ban, R. and V. Rao. 2008. "Tokenism or Agency? The Impact of Women's Reservations on Village Democracies in South India." *Economic Development and Cultural Change* 56(3,): 501–530.
- Bessell, S. 2004. *Women in Parliament in Indonesia: Denied a Share of Power*. Asia Pacific School of Economics and Government Policy and Governance Working Papers. Canberra.
- Betke, F., and S.H. Ningsih, S. H. 2011. "Contributions from Eight Thematic Studies to Qualitative Evaluation of the Indonesian Urban Poverty Programme (UPP2/ UPP3) 2009–2010." Jakarta: Departmen Pekerjaan Umum.
- Brinkerhoff, D. W. and A. Wetterberg. 2013. "Performance-based Public Management Reforms: Experience and Emerging Lessons from Service Delivery

- Improvement in Indonesia" *International Review of Administrative Sciences* 79(3).
- Chandrakirana, K. 1999. "Local Capacity and its Implications for Development: The Case of Indonesia." *Bank Dunia/Bappenas, Local Level Institutions Study. Jakarta.*
- Clots-Figueras, I. 2011. "Women in politics: Evidence from the Indian States." *Journal of Public Economics* 95(7,): 664–690.
- Dasgupta, A. and V.A. Beard. 2007. "Community Driven Development, Collective Action and Elite Capture in Indonesia." *Development and Change* 38(2,): 229–249.
- Davies, S. G. and B.I. Idrus. 2011. "Participating in Parliamentary Politics: Experiences of Indonesian Women 1995–2010." *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities* 3: 81-97.
- Dent, G. 2001. "Ex-Post Evaluation of Kecamatan Development Program Infrastructure Projects: Final Report." Jakarta: Project Appraisals PTY Limited.
- Dharmawan, L., I. Nugraheni and R. Dewayanti. 2014. "Studi Kelompok Masyarakat PNPM." Jakarta: Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.
- Dwipayana, A. and Eko, S. 2003. *Membangun Good Governance di Desa*. Bandung: IRE Press.
- Evers, P. J. 2000. "Resourceful villagers, Powerless Communities: Rural Village Government in Indonesia." Jakarta: Bank Dunia/Bappenas, Januari 20.
- Febriany, V., N. Toyamah, J. Sodo and S. Budiayati. 2010. "Studi Dampak Kualitatif PNPM Generasi dan PKH terhadap Ketersediaan dan Pemanfaatan Pelayanan Kesehatan Ibu dan Anak dan Pendidikan Dasar." Jakarta: SMERU Research Institute.
- Friedman, J. 2014. "Expanding and Diversifying Indonesia's Program for Community Empowerment, 2007-2012." Princeton: Princeton University.
- Fritzen, S. A. 2007. "Can the Design of Community-driven Development Reduce the Risk of Elite Capture? Evidence from Indonesia." *World Development* 35(8,): 1359-1375.

- Gaduh, A. 2010. "Village Capacity in Maintaining Infrastructure: Evidence from Rural Indonesia." Jakarta: Bank Dunia.
- Gibson, C. 2012. "Making Redistributive Direct Democracy Matter Development and Women's Participation in the Gram Sabhas of Kerala, India. *American sociological review*, 77(3,): 409-434.
- Guggenheim, S. E., T. Wiranto, Y. Prasta Y and S. Wong. 2004. "Indonesia's Kecamatan Development Program: A Large – Scale Use of Community Development to Reduce Poverty." Paper presented at the Scaling Up Poverty Reduction: A Global Learning Process and Conference, Shanghai, May 25–27.
- Hudayana, B., H. Habirono, and R.R. Kabalmay. 2007. *Alokasi Dana Desa: Cermin Komitmen Kabupaten/Kota pada Otonomi Desa. Hasil Studi Penerapan Kebijakan ADD di 6 Kabupaten*. Bandung: IRE Press.
- Joint Donor & Government Mission. 2007. "Gender Review and PNPM Strategy Formulation." Jakarta: Decentralization Support Facility.
- Lewis, B. D., and P. Smoke. 2011. "*Incentives and other mechanisms for achieving better local service delivery: international experience and potential relevance for Indonesia*." Paper presented at the International Conference on Fiscal Decentralization in Indonesia a Decade after the Big Bang, Jakarta, September 13 - 14.
- Lund, J. F. and M. Saito-Jensen. 2013. "Revisiting the Issue of Elite Capture of Participatory Initiatives." *World Development*, 46, 104–112.
- Majeed, R. 2014. "Services for the People, by the People: Indonesia's Program for Community Empowerment, 1998–2006." Princeton: Princeton University.
- Mansuri, G. and V. Rao. 2012. *Localizing Development: does Participation Work?* Washington, DC: Bank Dunia Publications.
- McLaughlin, K. 2014. *Indonesian Village Health Institutions: A Diagnostic*. Jakarta PNPM Support Facility.
- McLaughlin K., and M. Hoppe. 2007. "*Kecamatan Development Program Qulitative Impact Evaluation*." Jakarta: Bank Dunia.

- Mimba, N.P.S., G.J. van Helden, and S. Tillema. 2013. "The Design and Use of Performance Information in Indonesian Local Governments under the Diverging Stakeholder Pressures." *Public Administration and Development* 33: 15–28
- Muslim, E. S., and A. Wetterberg. 2014. *Summary report: Opportunities for KSI Engagement with Demand-side Actors Related to the Village Law*. Unpublished Manuscript. Knowledge Sector Initiative. Jakarta.
- Neil, N. 2013. "PNPM Mandiri Rural Infrastructure Technical Evaluation Report (Summary)." Jakarta: PNPM Support Facility.
- Nkonya, E., D. Phillip, T. Mogues, J. Pender, and E. Kato. 2012. "Impacts of Community-driven Development Programs on Income and Asset Acquisition in Africa: the Case of Nigeria." *World Development*, 40(9): 1824–1838.
- Olken, B. A. 2006. "Corruption and the Costs of Redistribution: Micro Evidence from Indonesia." *Journal of Public Economics*, 90(4): 853–870.
- Olken, B. A. 2007. "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." *Journal of Political Economy* 115(2): 200–249.
- Olken, B. A. 2010. "Direct Democracy and Local Public Goods: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." *American Political Science Review*, 104(2): 243–267.
- Olken, B. A., Onishi, J. and S. Wong. 2011. "Indonesia's PNPM Generasi Program: Final Impact Evaluation Report."
- Olken, B. A., J. Onishi, and S. Wong. 2012. "Should Aid Reward Performance? Evidence from a Field Experiment on Health and Education in Indonesia." Boston: National Bureau of Economic Research.
- Pieroelie, E. 2012. "Local Governance and PNPM: Perceptions of Local Actors." Jakarta: Klircom.
- Pokja Pengendali PNPM. 2012. "PNPM Mandiri Information Kit 2012-2013." Jakarta: Sekretariat Pokja Pengendali PNPM Mandiri.
- Pokja Pengendali PNPM. 2014. *Recommendations for Activities to be Completed during Period of Transition Towards Implementation of Law No. 6/2014 Regarding Villages (presentation)*. Jakarta: PNPM Steering Working Group

Secretariat. Jakarta.

Pokja Pengendali PNPM dan TNP2K 2012. "PNPM Mandiri Road Map: Towards the Sustainability of Community Empowerment Programmes." Jakarta: Sekretariat Pokja Pengendali PNPM Mandiri.

PSF. 2010 "PNPM Rural Update on Fraud and Corruption, and Mitigating Measures." Jakarta: PNPM Support Facility, March.

PSF. 2013. "2012 PSF Progress Report." Jakarta: PNPM Support Facility.

PSF. 2014a. "PNPM Rural 2012 – 2014 – Fact Sheet." Jakarta: PNPM Support Facility.

PSF. 2014b. "PNPM Governance Six-Monthly Update: February 2014." Jakarta: PNPM Support Facility.

PSF. 2014c. "Progress Report 2013." Jakarta: PNPM Support Facility.

PSF. n.d. "PNPM Rural Planning and Block Grant Cycle: How it works." Jakarta: PNPM Support Facility.

RAND. 2011. "Process evaluation of the Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)-Urban." Santa Monica: RAND Labor and Population.

Sacks, A. 2014. *The Importance of Transparency for Public Goods Provision (mimeo)*. Jakarta.

Sahdan, G., and P. Iswari. 2007. *ADD untuk Kesejahteraan Rakyat*. Bandung: IRE Press.

Sari, Y. I., H. Rahman, and D.R.S. Manaf. 2011. "Final Report Evaluation of PNPM Respek: Village infrastructure and institutional capacity." Bandung: AKATIGA.

Sumarto, S., A. Wetterberg, and L. Pritchett. 1999. *The Social Impact of the crisis in Indonesia: Results from a Nationwide Kecamatan survey*. East Asia Environment and Social Development Unit [Bank Dunia].

Suryadarma, D., and C. Yamauchi. 2013. "Missing Public Funds and Targeting Performance: Evidence from an Anti-poverty Transfer Program in Indonesia." *Journal of Development Economics* 103: 62–76.

- Syukri, M., Hastuti, Akhmadi, Kartawijaya, and A. Kurniawan. 2014. "Qualitative Study of the Proliferation and Integration of Community Empowerment Programs in Central Java, West Nusa Tenggara, and South Sulawesi." Jakarta: SMERU Research Institute.
- Syukri, M., S. Mawardi, and Akhmadi. 2012. "A Qualitative Study of the Impact of PNPM Rural." Jakarta: SMERU Research Institute.
- Tadros, M. 2010. "Introduction: Quotas—Add Women and Stir?" *IDS Bulletin* 41(5): 1–10.
- TNP2K. 2014a. "Menjangkau Masyarakat Miskin dan Rentan serta Mengurangi Kesenjangan: Memperbaiki Ketepatan Sasaran, Desain dan Mekanisme Program." Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara RI, Sekretariat Wakil Presiden.
- TNP2K. 2014b. *Tindak Lanjut Transisi Pelaksanaan UU No. 6/2014 Tentang Desa (presentation)*. Jakarta: Sekretariat TNP2K.
- TNP2K. (n.d.). National Programme for Community Empowerment (PNPM Mandiri) from <http://www.tnp2k.go.id/en/programmes/programmes/dprogram-national-programme-for-community-empowerment-pnpm-mandiri/>
- Torrens, A. 2005. "Economic Impact Analysis of Kecamatan Development Program Infrastructure Projects." Jakarta Bank Dunia.
- Voss, J. 2008a. "Impact Evaluation of the Second Phase of the Kecamatan Development Program in Indonesia." Jakarta: Bank Dunia.
- Voss, J. 2008b. "PNPM Rural Baseline Report." Jakarta: Bank Dunia.
- Voss, J. 2012. PNPM Rural Impact Evaluation. Jakarta: PNPM Support Facility.
- Westy, A., Y. Murtiono, M. Aji, F.H.Rahman, H. Habirono, and R. Djohani. 2008. *Panduan Perencanaan Partisipatif*. Bandung: IRE Press.
- Wetterberg, A., D.W. Brinkerhoff, and J.C. Hertz. 2013. "Capacity Development for Local Organizations: Findings from the Kinerja program in Indonesia" Research Triangle Park, NC: RTI International.
- Wetterberg, A., L. Dharmawan, and J. Jellema. 2013. "The Local Level Institutions

- Study 3: Overview Report." Jakarta: PNPM Support Facility, July 30, 2013.
- Wetterberg, A., J. Hertz, and D.W. Brinkerhoff. 2015. "Social Accountability and Service Delivery: Lessons from the Kinerja Program." Research Triangle Park, NC: RTI International. Manuscript in preparation.
- Wollenberg, E. 2009. The real politik of village representation and participation. In M. Moeliono, E. Wollenberg & G. Limberg (Eds.), *The Decentralization of Forest Governance: Politics, Economics and the Fight for Control of forests in Indonesian Borneo*. London & Sterling, VA: Earthscan, 241– 262.
- Wong, S. 2003. *Indonesia's Kecamatan Development Program: Building a Monitoring and Evaluation System For a Large-Scale Community-Driven Development Program*. EASES Discussion Paper Series. Washington, DC.
- Woodhouse, A. 2012. "Governance Review of PNPM Rural: Community Level Analysis (Summary)." Jakarta: PNPM Support Facility.
- Woolcock, M. 1998. "Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework." *Theory and Society* 27: 151–208.
- Bank Dunia. 2009. "Indonesia – investing in the future of Papua and West Papua: infrastructure for sustainable development." Washington, DC: Bank Dunia.
- Bank Dunia. 2010. "Empowering Indonesian Communities through Direct Participation in Developing Infrastructure and Services." Jakarta: The Bank Dunia.
- Bank Dunia. 2014. "PNPM Revolving Loan funds (RLFs) Capacity Building and Sustainability Project. Quarterly Progress Report: January to March 2014." Jakarta: Bank Dunia.

TIM NASIONAL PERCEPATAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Sekretariat Wakil Presiden Republik Indonesia

Jl. Kebon Sirih No. 14 Jakarta Pusat 10110

Telepon : (021) 3912812

Faksimili : (021) 3912511

E-mail : info@tnp2k.go.id

Website : www.tnp2k.go.id



Dicetak pada kertas daur ulang

ISBN 978-602-275-155-7



9 786022 751557 >