



Kementerian Koordinator
Bidang Kesejahteraan Rakyat



Kementerian PPN/
Bappenas

Studi Kelembagaan Tingkat Lokal Ke-3

Laporan Akhir

Juli 2013



PNPM
SUPPORT
FACILITY



THE WORLD BANK

Desain sampul dan Isi:
Hasbi Akhir (AISUKE), hasbi@aisukenet.com

Kredit foto:
PNPM Support Facility, AKATIGA & KATADATA

Penerbit:
**Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat
bekerjasama dengan TNP2K dan PNPB Support Facility**

Studi Kelembagaan Tingkat Lokal Ke-3

Laporan Akhir

Juli 2013

Daftar Isi

Ucapan Terima Kasih	v
Ringkasan Eksekutif	1
Panduan Pembaca	7
Bab 1 Pendahuluan	11
1.1. Perubahan Kebijakan yang Ambigu tentang Pemerintahan Desa Sejak Tahun 2000	12
1.2. Ringkasan Kerangka Konseptual LLI	17
1.3. Ringkasan Temuan LLI3	20
1.4. Penyusunan Laporan	24
Bab 2 Latar Belakang Konsep, Desain Penelitian dan Metodologi	25
2.1. Latar Belakang Konsep	25
2.2. Modal Sosial Dan Kapasitas Lokal	27
2.3. Metodologi	28
2.4. Hipotesis	30
Bab 3 Permasalahan Kolektif yang Dihadapi Penduduk Desa dan yang Berubah Sejak LLI2	37
3.1. Jenis dan Prioritas Masalah yang Dilaporkan telah Berubah	37
3.2. Tingkat Respon Kolektif Tinggi, Tetapi ada Penurunan	41
3.3. Respon Kolektif Masih Sangat Berhasil	43
3.4. Pemerintah (Desa) Berperan lebih Besar dalam Menangani Masalah-masalah	45
3.5. Dari Desa ke Desa, Kapasitas Relatif Stabil dengan Beberapa Perbaikan yang Menggembirakan	46
3.6. Ringkasan dan Implikasi	47
Bab 4 Faktor-Faktor Penyebab Perubahan Kapasitas	49
4.1. Kapasitas yang Bertahan/Tetap: Kapasitas tinggi (dan kadang-kadang juga yang rendah) bisa memperkuat (dan memperlemah) diri sendiri.	49
4.2. Penurunan Kapasitas: Kapasitas diperlemah oleh memburuknya aset dan kurangnya pejabat reformis	51
4.3. Kapasitas yang Meningkat	53
4.4. Ringkasan dan Implikasi	64
Bab 5 Lanskap Organisasi dan Perubahannya Sejak LLI2	71
5.1. Pendahuluan	71
5.2. Partisipasi	71
5.3. Jenis Aktivitas	74
5.4. Informalitas	79
5.5. Manfaat	81
5.6. Siapa yang berpartisipasi?	82
5.7. Ringkasan dan implikasi	85

Bab 6 Perubahan Dalam Pemerintahan Desa	87
6.1. Pengaruh umum perubahan kebijakan nasional atas pemerintah desadi desa-desa LLI	87
6.2. Pergantian kepala desa sejak LLI2	88
6.3. Kepala desa merupakan penguasa sumber-sumber daya	92
6.4. Meminta pemerintahan desa akuntabel	94
Bab 7 Hubungan Negara–Masyarakat	103
7.1. Peran BPD dalam Pemerintahan Desa	103
7.2. Jalur ke Pemerintah Kabupaten	110
7.3. Proyek-proyek	117
7.4. Ringkasan bab	125
Bab 8 Kesimpulan dan Rekomendasi	127
8.1. Implikasi Bagi Kebijakan dan Program-Program	128
8.2. Sikap Tanggap	132
8.3. Akuntabilitas	135
8.4. Resolusi Konflik	139
8.5. Sinergi?	141
Referensi	143

Daftar Kotak

Kotak 1. Ringkasan temuan LLI1	16
Kotak 2. Ringkasan temuan LLI2	19
Kotak 3. Sistem pengelolaan air di Dusun Pelem	45
Kotak 4. Masalah air yang berlanjut di Mataloko, NTT	51
Kotak 5. Mengklaim kembali tanah di Kelok Sungai Besar, Jambi	60
Kotak 6. Kepala Desa Walet, Jawa Tengah	91
Kotak 7. Mengatur hutan adat di Sipahit Lidah, Jambi	93
Kotak 8. Sebuah bentuk BPD yang lain, Deling, Jawa Tengah	106
Kotak 9. Kelompok pengguna air di RT 01, RW 04, Deling	108
Kotak 10. Membangun Jejaring untuk Mendapatkan Sumber Daya	112
Kotak 11. Pemekaran desa	113
Kotak 12. Unit Pengelola Hasil, Mataloko, NTT	117
Kotak 13. RUU Desa	130
Kotak 14. Peta Jalan PNPM	134
Kotak 15. Hak-hak atas tanah dan sumber daya	138
Kotak 16. MP3EI dan MP3KI	140

Daftar Tabel

Tabel 1. Perbandingan Pendekatan Penelitian	29
Tabel 2. Persentase responden yang melaporkan terjadinya masalah	38
Tabel 3. Respon kolektif berdasarkan wilayah	42
Tabel 4. Respon kolektif dan tingkat keberhasilan berdasarkan jenis masalah (% jenis masalah)	43
Tabel 5. Tingkat keberhasilan respon kolektif	44
Tabel 6. Perubahan kapasitas berdasarkan desa	48
Tabel 7. Desa-desa dengan penurunan kapasitas	66
Tabel 8. Daftar kegiatan dan partisipasi masyarakat	72
Tabel 9. Tingkat partisipasi rumah tangga dalam kegiatan masyarakat (per bulan)	73
Tabel 10. Ingatan rumah tangga, dibandingkan dengan 4 - 5 tahun lalu	74
Tabel 11. Popularitas jenis kegiatan	75
Tabel 12. Andil dalam pembentukan semua kelompok formal yang diikuti	78
Tabel 13. Tingkat (%) kepengurusan tetap dalam seluruh kegiatan dengan partisipasi	80
Tabel 14. Tingkat partisipasi rumah tangga untuk kegiatan yang memiliki pengurus	80
Tabel 15. Andil partisipasi rumah tangga yang menerima manfaat [...] dari partisipasi	81
Tabel 16. Profil Partisipasi* Dalam Kegiatan	83
Tabel 17. Pergantian kepemimpinan desa sejak 2000	89
Tabel 18. Tipe perubahan kualitas tata kelola dan pergantian kepala desa	90
Tabel 19. Pernyataan ketidakpuasan	95
Tabel 20. Jenis-jenis pernyataan ketidakpuasan	96
Tabel 21. Keterlibatan pemerintah desa dalam mengatasi persoalan	98
Tabel 22. Kapasitas Desa dan Kinerja Kepala Desa	100
Tabel 23. Dana ADD 2011 menurut provinsi	110
Tabel 24. Partisipasi dalam perencanaan proyek dari waktu ke waktu	118
Tabel 25. Partisipasi rumah tangga dalam diskusi untuk mengatasi masalah menyangkut perencanaan program tingkat desa	119
Tabel 26. Kepuasan terhadap proyek-proyek menurut tingkat transparansi dan partisipasi	119
Tabel 27. Perubahan dalam transparansi Apakah ada kebiasaan untuk melakukan [...] di sini?	120
Tabel 28. Perbandingan Tingkat Partisipasi Dalam Proyek Berdasarkan Kapasitas Desa	121
Tabel 29. Perbandingan Anggaran Pnpm Dengan Proyek-Proyek Lain	122

Daftar Gambar

Gambar 1. Pengumpulan data kualitatif LLI3	35
Gambar 2. Frekuensi masalah yang dialami desa (% dari penduduk desa)	39
Gambar 3. Masalah kolektif utama yang dilaporkan dalam LLI2 dan LLI3, berdasarkan provinsi (% dari total)	40
Gambar 4. Andil kelompok dalam total partisipasi	76
Gambar 5. Andil dalam pembentukan semua kelompok formal	79

Ucapan Terima Kasih

Studi LLI tidak mungkin terlaksana tanpa bantuan penduduk desa yang menceritakan pengalamannya mereka seperti yang diungkapkan dalam laporan ini. Kami sangat berterima kasih kepada mereka. Terima kasih juga kepada tim peneliti AKATIGA yang dipimpin Nurul Widyaningrum dan Indri Sari bersama para koordinator wilayah, Fauzan Jamal, Adenantera Wicaksono dan Eka Chandra, yang telah menterjemahkan pernyataan-pernyataan warga desa ke dalam data kualitatif.

PNPM Support Facility (PSF) telah memberikan arahan dan dukungan yang luar biasa selama desain studi, pengumpulan data, analisis dan penulisan. Kami berterima kasih kepada Natasha Hayward dan Lily Hoo yang memimpin semua kegiatan ini, serta Yulia Herawati dan Gregorius Kelik Endarso mengkoordinasikan survei dan analisis rumah tangga. Tidak lupa terima kasih kepada Hans Antlov yang telah memprakarsai penelitian putaran ketiga dan memberikan umpan balik di saat-saat penting sepanjang penelitian.

Para penulis juga ingin mengucapkan terima kasih kepada para pengulas yang memberikan komentar mereka terhadap konsep studi dan draf awal laporan ini, dan kepada para anggota Badan Penasihat LLI, atas masukan yang sangat membantu. Mereka adalah: Anthony Bebbington, Paul Boon, Pradjarta Dirdjosandjoto, Franz Drees-Gross, Pieter Evers, Meutia Ganie-Rochman, Scott Guggenheim, Enurlaela Hasanah, Yulia Immajati, Asmeen Khan, Pamuji Lestari, Rachael Moore, Daan Pattinasarany, Janelle Plummer, Noer Fauzi Rachman, Audrey Sacks, Wicaksono Sarosa, Mia Siscawati, Rudy Soepriyadi Prawiradinata, Sonya M. Sultan, Sudarno Sumarto, Kun Wildan, dan Michael Woolcock.

Penulis:

Anna Wetterberg

Leni Dharmawan

Jon Jellema

SELAMAT DATANG
DI DESA
PULAU MENTABO

KEMENTERIAN KEMUKHARAN

Ringkasan Eksekutif



Studi institusi/kelembagaan tingkat lokal di Indonesia yang dilakukan pada tahun 1996 (Local Level Institutions/LLI1) dan 2000/2001 (LLI2), berupaya **mengidentifikasi prasyarat adanya kapasitas lokal (didefinisikan sebagai kemampuan untuk memecahkan masalah bersama secara kolektif) serta kendalanya, dan sejauh mana struktur negara membantu atau menghambat upaya-upaya warga desa untuk memecahkan masalah.** Pada tahun 2012, tim peneliti kembali melakukan penelitian di wilayah studi yang sama, yakni di Jambi, Jawa Tengah, dan Nusa Tenggara Timur (NTT), tapi dengan menggunakan versi terbaru dari instrumen penelitian kualitatif dan kuantitatif yang dipakai pada LLI2. **Tujuan utama penelitian putaran ketiga ini (LLI3) adalah melacak perkembangan kapasitas lokal sejak LLI2, dan mengevaluasi perubahannya dalam kaitan dengan desentralisasi, demokratisasi, dan perluasan program partisipatif sejak 2001.** Temuan LLI3 dimaksudkan sebagai masukan bagi Pemerintah Indonesia dalam hal strategi tata kelola daerah, khususnya untuk mendukung Peta Jalan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM).

Kapasitas Lokal

Secara umum, konstelasi masalah yang dilaporkan warga di desa-desa yang diteliti dalam survei LLI, dan tanggapan mereka atas masalah-masalah tersebut, telah banyak berubah sejak 2001. **Sekarang lebih sedikit masalah kolektif yang mereka laporkan dan yang mereka respon. Mereka juga lebih jarang menemukan solusi yang berkelanjutan bagi masalah-masalah yang akhirnya mereka tangani.** Tingkat respon berkurang antara lain karena perubahan karakter masalah, seiring **meningkatnya laporan mengenai masalah-masalah ekonomi, pelayanan dan infrastruktur yang luas jangkauannya. Sekarang pemerintah desa lebih sering terlibat** dalam upaya mengatasi masalah-masalah ini, sementara peran tokoh masyarakat non-pemerintah semakin berkurang.

Kendati ada perubahan politik, ekonomi dan sosial yang dramatis, hampir separuh desa LLI masih memiliki kapasitas untuk memecahkan masalah yang sama seperti pada studi LLI2. **Seperempat desa LLI, kebanyakan di Jawa Tengah, mengalami penurunan tingkat keberhasilan dalam**

pemecahan masalah. Penurunan ini merupakan akibat dari memburuknya akses ke sumber daya alam, berkurangnya (tanda-tanda awal) kebiasaan saling membantu/gotong-royong, dan pemimpin desa yang kurang tanggap serta tidak bekerja demi kepentingan warganya. Adapun peningkatan kapasitas yang terjadi pada seperempat desa LLI yang lain, merupakan cerminan upaya warga desa sendiri untuk meningkatkan penghidupan mereka, meningkatkan kendali atas sumber daya alam, dan mempertahankan mekanisme yang mendorong para pemimpin desa agar berorientasi pada pemecahan masalah bersama. Para pejabat reformis turut berperan dalam peningkatan kemampuan memecahkan masalah, demikian juga lembaga swadaya masyarakat (LSM). Hal ini misalnya terlihat dalam serangkaian upaya yang terbatas namun penting, untuk memperoleh kembali tanah sengketa di Jambi. Perubahan kendali perusahaan atas sumber daya alam dan persaingan politik di tingkat kabupaten dan provinsi, membuka kesempatan bagi desa-desa ini untuk memperkuat kemampuan mereka dalam memecahkan masalah.

Partisipasi dalam Kehidupan Organisasi

Seperti halnya respon mereka terhadap masalah bersama, **partisipasi rumah tangga di desa-desa LLI dalam kegiatan bersama saat ini sudah lebih jarang dan kurang intensif**. Meski demikian, **andil perempuan dalam tingkat partisipasi rumah tangga di semua bidang kegiatan justru meningkat tajam**, kadang-kadang bisa dua - tiga kali lebih besar daripada peran laki-laki yang menjadi kepala rumah tangga. Sayangnya peningkatan partisipasi perempuan dalam organisasi **tidak membuat peran mereka dalam pemerintahan desa menjadi lebih besar. Mereka tetap saja tidak terlibat dalam pemerintahan desa**.

Peran pemerintah dalam lanskap organisasi di ketiga provinsi juga telah bergeser selama tiga putaran studi LLI. Setelah perannya turun secara signifikan dari LLI1 ke 2, **kini pemerintah kembali menjadi kekuatan besar di antara kelompok-kelompok formal di Jawa, juga di Jambi (meskipun tidak sekuat Jawa)**. Tapi di NTT peran ini terus menurun. Pola wilayah juga mewarnai pola partisipasi. Dibandingkan dengan rumah tangga pada lokasi studi di Jawa, jumlah kegiatan per bulan yang diikuti di Jambi dan NTT lebih sedikit, akan tetapi mereka menghabiskan waktu yang lebih banyak dalam setiap kegiatan yang mereka ikuti.

Meskipun infrastruktur merupakan masalah yang lebih sering dikemukakan dibandingkan tahun 2001, saat ini kelompok dan kegiatan yang diikuti warga desa malah tidak banyak memberikan manfaat terkait infrastruktur, dibandingkan dengan LLI2. Perlu penelitian lebih lanjut untuk mencari tahu apakah berkurangnya pengadaan infrastruktur oleh masyarakat merupakan akibat dari ruang lingkup masalah yang terlalu besar, atau karena penyedia layanan itu telah bergeser ke yang lain (seperti instansi publik/swasta dan proyek-proyek pemerintah seperti PNPM).

Pemerintah Desa

Sejak LLI2 demokratisasi membawa dampak pada tingkat desa, melalui pemberlakuan batas masa jabatan dan persyaratan tingkat pendidikan bagi kepala desa. Sebagian besar kepala desa telah diganti sejak LLI2 dan dalam beberapa kasus, keluarga atau klan yang berkuasa telah digeser. **Pemilihan pun tidak lagi dicurangi** oleh pemerintah di tingkat yang lebih tinggi, atau oleh keluarga yang dominan. Setidaknya penduduk desa kini bebas untuk tidak memilih calon dari elit politik lama,

dan di beberapa desa calon yang muncul malah sudah lebih beragam daripada di LLI2 (misalnya, mereka berasal dari dusun yang jauh, agama minoritas, atau klan minoritas).

Jumlah kepala desa yang tanggap terhadap kepentingan warga desa kian banyak. Perubahan kualitas kepala desa baru ini terkait langsung dengan kapasitas desa, dimana desa berkapasitas rendah yang belum mampu memanfaatkan perubahan politik mendapatkan kepala desa baru yang sama buruknya atau malah lebih buruk dibandingkan dengan kepala desa pada LLI2.

Meningkatnya peran pemerintah dalam upaya memecahkan masalah mencerminkan adanya penguatan posisi kepala desa. Sekarang kepala desa memiliki hubungan langsung ke sumber daya di kabupaten dan mengantongi legitimasi yang lebih besar melalui pemilihan langsung. Namun, **penguatan posisi kepala desa tidak serta merta memperkuat kapasitas lokal. Diperlukan juga mekanisme pengawasan agar sinergi antara kepala desa dengan konstituen mereka semakin kuat.** Desa berkapasitas lebih tinggi mampu mengawal kepala desa agar menggunakan posisinya yang kian kuat untuk mengatasi masalah masyarakat. Caranya dengan **menggunakan mekanisme kontrol secara adat, atau terus menjalankan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sesuai dengan peran awalnya pada 1999.** Sebaliknya, sebagian besar desa berkapasitas rendah hanya mengandalkan pemilihan kepala desa untuk mengganti pemimpin yang tidak responsif di akhir masa jabatan mereka.

Hubungan Negara-Masyarakat

Perubahan struktur BPD telah memperburuk kapasitas desa, melemahkan kemampuan penduduk untuk mengawasi kepala desa dan untuk mendorong pemerintah desa agar bekerja demi kepentingan kolektif yang lebih luas, bukan sekadar demi keuntungan individu atau elit tertentu. **BPD sebagaimana dicanangkan pada 1999 terbukti menjadi mekanisme akuntabilitas yang efektif** pada sebagian desa yang sempat mempraktikannya sebelum diperlemah oleh undang-undang tahun 2004. Setelah tahun 2004, ketika BPD dilemahkan oleh undang-undang, sebagian besar desa kehilangan kemampuan untuk mengontrol tindakan kepala desa. Hanya sejumlah kecil desa di Jawa Tengah dan Jambi yang mempertahankan peran BPD seperti semula. Di tempat-tempat itu lembaga ini berhasil meningkatkan kapasitas lokal dengan cara menyampaikan kebutuhan penduduk desa kepada para pejabat, dan memastikan pemerintah desa bekerja untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sesuai dengan prioritas mereka.

Pemerintah kabupaten tidak menyediakan mekanisme akuntabilitas yang baru untuk menggantikan BPD. Mereka cenderung longgar dalam mengawasi dan memantau pelaksanaan tugas kepala desa dan efektifitas penggunaan dana. Walaupun **diperlukan otonomi desa yang lebih besar dalam penggunaan dana agar bisa mengatasi berbagai permasalahan, peran yang lebih besar ini hanya boleh diberikan jika ada mekanisme kontrol yang lebih ketat.**

Proyek partisipatif berpotensi menjadi salah satu sarana untuk memenuhi kebutuhan daerah secara lebih baik, sekaligus meningkatkan akuntabilitas. Masalahnya, meskipun tingkat kepuasan penduduk desa meningkat, transparansi membaik, dan proyek-proyek PNPM lebih terawat dibandingkan proyek yang lain, tingkat partisipasi ternyata tidak menjadi lebih baik. Akibatnya, **proyek partisipatif tampaknya hanya memperkuat kapasitas yang sudah ada, tidak membantu meningkatkan**

kapasitas pemerintahan di desa-desa yang berkapasitas rendah. Ini berbeda dengan dengan desa berkapasitas tinggi yang dapat memanfaatkan keterbukaan dalam perencanaan dan pengambilan keputusan pada proyek-proyek tersebut secara lebih baik.

Rekomendasi

Pada LLI1, negara mendominasi sekaligus lepas dari kehidupan masyarakat. Hal ini terlihat pada desa-desa berkapasitas tinggi yang berjalan sendiri – tidak melibatkan pemerintah dalam proses pemecahan masalah. Selama masa “reformasi”, studi LLI2 menemukan adanya penolakan terhadap keterlibatan negara, antara lain melalui aksi protes dan keputusan warga desa untuk memilih beberapa kandidat kepala desa yang reformis. Banyak juga yang melakukan penolakan dengan cara keluar dari organisasi-organisasi buatan/binaan pemerintah. Pada periode studi LLI3, masyarakat dan para pemimpin desa menghadapi sebuah lingkungan dengan sumber daya negara yang lebih mudah diakses, beberapa perubahan ekonomi politik yang lebih luas dan menguntungkan, serta penguatan posisi kepala desa yang diduduki oleh orang-orang yang lebih inklusif. Perubahan yang sebagian besar disebabkan oleh pergeseran kebijakan nasional ini, menyediakan potensi bagi pemerintah desa untuk mendukung kapasitas lokal dalam pemecahan masalah.

Akan tetapi sinergi ini hanya terwujud di desa-desa berkapasitas tinggi, yang dapat menekan kepala desanya agar bekerja demi kepentingan masyarakat, bukan untuk keuntungan pribadi. Dalam hal ini, sinergi bukanlah hasil kebijakan negara, melainkan upaya penduduk desa sendiri. Dan lantaran tidak ada dukungan kelembagaan yang terus menerus agar terjadi sinergi, di desa-desa berkapasitas rendah upaya pemecahan masalah tetap saja terpisah dengan aktifitas pemerintah desa. **Mengembalikan BPD sebagai badan perwakilan tempat kepala desa mempertanggungjawabkan kinerjanya, merupakan cara yang paling menjanjikan untuk menjembatani keterpisahan tersebut. Menghidupkan kembali BPD membuka kesempatan bagi para pemimpin non-formal – yang perannya menyusut sejak LLI2 – untuk kembali berpartisipasi dalam upaya pemecahan masalah. Selain itu, memastikan tempat bagi kandidat perempuan di BPD dapat membantu meningkatkan partisipasi perempuan dalam pemerintahan desa yang sementara ini nyaris tidak ada, padahal partisipasi mereka dalam kegiatan berorganisasi meningkat.**

Aktivitas masyarakat dan pemerintah masih tetap berjalan sendiri-sendiri, meski demikian penyebab utamanya tidak lagi seperti yang diidentifikasi dalam LLI2. Sebelumnya, pemerintah desa berjalan sendiri, lepas dari masyarakat, lantaran kepala desa bertindak mewakili negara dan bukan mewakili warga desa. Sekarang kepala desa tidak lagi mewakili negara, tapi banyak kepala desa juga tidak mewakili warganya lantaran lebih sering termotivasi oleh kepentingan sendiri atau kepentingan kelompok elit setempat yang mendukung mereka. Bentuk hubungan negara-masyarakat jelas telah berubah ketika kita melihat desa-desa berkapasitas rendah pun sewaktu-waktu (dapat) menarik dukungan politik mereka dari para pemimpin yang tidak responsif. Demokratisasi di semua tingkat pemerintahan memungkinkan mereka memanfaatkan kompetisi politik dengan sangat canggih. Perubahan-perubahan ini memobilisasi sumber daya dan dapat memaksa para pemimpin untuk memperhatikan kepentingan desa sehingga mendorong peningkatan kapasitas. **Temuan ini membuktikan perlunya mempertahankan mekanisme akuntabilitas melalui pilkades, malah mungkin perlu diperluas, tapi tidak dikurangi. Para penentu kebijakan nasional juga harus menjaga agar kepala desa tidak menjadi lebih kuat lagi. Hal ini dapat dilakukan melalui dua**

cara: pertama, menjaga agar mekanisme akuntabilitas melalui pilkades berjalan dengan baik; kedua, memastikan terjadi pembagian kekuasaan yang lebih merata di desa, dan tidak terkonsentrasi hanya di satu posisi. Misalnya, Rancangan Undang Undang Desa tidak selalu harus meningkatkan dana ADD (Alokasi Dana Desa), jika tidak ada bukti bahwa alokasi sebelumnya telah digunakan dengan baik bagi kepentingan penduduk desa secara luas.

Selain rekomendasi perbaikan di tingkat desa tersebut di atas, pemerintah kabupaten/kota perlu berbuat lebih banyak untuk mendukung upaya masyarakat desa menegakkan akuntabilitas dan membantu desa memecahkan persoalannya. Berbagai upaya untuk memantau penggunaan dana oleh kepala desa ternyata tidak efektif di semua daerah penelitian, para pejabat kabupaten hanya peduli untuk “mengejar target” ketimbang berusaha memenuhi kebutuhan penduduk desa. Tak sedikit proyek yang diberlakukan secara seragam di semua desa, dan mengabaikan kondisi-kondisi khusus di setiap desa. **Padahal, seandainya program-program dirancang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang menjadi prioritas desa, kabupaten bisa membantu memberdayakan desa, tidak hanya dengan menyediakan sumber daya langsung untuk mengimbangi upaya warga sendiri, tetapi juga membantu mengatasi persoalan-persoalan di lingkup yang lebih luas, yang semakin sering terjadi. Agar ini bisa terlaksana, lembaga-lembaga kabupaten harus lebih proaktif menjangkau warga desa. Mereka juga perlu melembagakan cara-cara yang lebih sistematis dan demokratis bagi masyarakat desa untuk melaporkan persoalan-persoalan yang muncul kepada instansi-instansi di kabupaten** (daripada mengandalkan kepala desa untuk melobi untuk mendapatkan alokasi dana).

Kendati manfaat dari model-model partisipatif amat jelas, dampaknya pada pemerintahan di desa-desa berkapasitas rendah tidak seperti yang diharapkan. Dengan demikian agar berhasil lebih baik, PNPM dan program-program serupa harus mempertimbangkan cara lain untuk menjangkau desa-desa berkapasitas rendah, termasuk mengurangi intensitas partisipasi pada tahap tertentu dalam proses perencanaan (seperti dengan cara pemungutan suara untuk menentukan proposal akhir), agar lebih banyak warga desa dapat memahami ide mengenai pengambilan keputusan bersama di desa-desa yang tidak terbiasa melakukan aksi kolektif.

Program-program pemerintah dan kebijakan-kebijakan seperti Peta Jalan PNPM, perlu menghindari pembentukan kelompok-kelompok khusus untuk program tertentu. Sehingga, kelompok-kelompok baru ini tidak semakin mendesak kelompok/organisasi yang diprakarsai masyarakat, mengingat saat ini waktu yang digunakan warga untuk kegiatan organisasi terus berkurang. Dalam merancang program, instansi-instansi nasional, kabupaten, donor, dan LSM sebaiknya memanfaatkan lembaga yang ada, ketimbang menciptakan struktur manajemen proyek baru yang pada dasarnya tidak melibatkan pemerintah desa atau lembaga adat setempat, meski mereka mungkin saja saling terhubung. Agar elit tidak sepenuhnya menguasai pengambilan keputusan, **diperlukan lembaga-lembaga permanen yang dapat mengimbangi dominasi elit**, bukan sistem-sistem paralel yang dibentuk untuk program tertentu.

LLI3 menemukan contoh inspiratif dari sebuah desa yang menang melawan perusahaan dalam sengketa tanah dan sumber daya. Kemenangan tersebut merupakan indikator penting dari pergeseran dalam lingkungan politik yang lebih luas, tetapi tetap rapuh karena **peraturan mengenai pertanahan dan sumber daya alam masih belum jelas**. Keputusan Mahkamah Konstitusi pada Mei 2013 merupakan **kesempatan untuk melindungi klaim masyarakat atas**

tanah dan sumber daya, dengan cara memperjelas batas-batas tanah dan memastikan semua tingkat pemerintahan melaksanakannya. LSM nasional dan donor internasional perlu secara cepat namun teliti menyokong pelaksanaan putusan tersebut. LSM di tingkat kabupaten harus bekerja dengan masyarakat setempat untuk memastikan mereka sadar akan hak mereka, dan membantu masyarakat memetakan klaim mereka. Pemerintah pusat juga harus bekerja sama dengan pemerintah kabupaten untuk menjamin hutan adat dilindungi oleh peraturan setempat. **Identifikasi hak milik perlu memperhitungkan perspektif dan kepentingan berbagai anggota masyarakat, dan batas-batas tanah harus diperjelas sebelum MP3EI (Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia) mulai dilaksanakan.**

Berbagai perubahan yang terjadi selama dekade terakhir mendukung sinergi yang lebih besar, tetapi tanpa struktur akuntabilitas lokal yang permanen, tetap ada risiko negara akan kembali mendominasi kehidupan masyarakat, meskipun dengan cara yang berbeda dari masa Orde Baru. Di antara desa-desa LLI, negara terlihat kembali menguat pada organisasi-organisasi formal di Jawa Tengah. Sebagian besar kepala desa baru yang tidak seresponsif pendahulu mereka ada di daerah ini. Di provinsi inilah desa-desa mengalami penurunan terbesar dalam kapasitas lokal. Tren menyatunya kinerja pemerintahan desa yang buruk dengan kegagalan masyarakat memecahkan masalah ini cukup mengkhawatirkan.



Panduan Pembaca



Berikut ini adalah panduan deskriptif yang berisi ringkasan singkat ketujuh bab dalam laporan ini. Masing-masing ringkasan memberikan sekilas pandang topik-topik utama dan tambahan yang dibahas (dan kata-kata kunci), serta arah kesimpulan yang diambil.

Bab 1 memberikan pengantar tentang Studi Kelembagaan Tingkat Lokal di Indonesia – asal mula dan perkembangannya dari tahun 1996 hingga laporan terkini (LLI3 tahun 2013). Bab ini juga menjelaskan beberapa perubahan penting dalam lanskap sosial, budaya, dan politik di Indonesia sejak studi LLI2 dilaksanakan (pada tahun 2001). Khususnya diulas perubahan cakupan dan aturan pendukung desentralisasi sumber daya fiskal dan wewenang atas pembelanjaan, baik yang sudah atau pun yang tidak mendatangkan otonomi lebih besar pada pemerintahan setempat. Selain itu, juga dikaji revisi prosedur-prosedur demokrasi (di berbagai tingkat), serta penerapan dan penghapusan mekanisme pengawasan (*checks and balances*) pada pemimpin terpilih. Baik desentralisasi maupun reformasi demokrasi ditelusuri hingga ke tingkat desa, di mana mereka berinteraksi secara partisipatif (atau tidak), dengan program-program dan *platform* pembangunan yang berbasis masyarakat (*community-driven development/CDD*), yang kian populer setelah LLI2. Bab pendahuluan ini berisi sinopsis temuan dari ketiga putaran studi LLI dan konsep-konsep yang mendasari pertanyaan-pertanyaan dalam studi LLI.

Konsep-konsep yang merupakan subjek dan objek dalam LLI – modal sosial dan kapasitas lokal – diuraikan dalam **Bab 2**. Dalam kerangka kerja LLI, modal sosial merupakan sebagian basis aset rumah tangga (dan, jika digabungkan, menjadi basis aset suatu masyarakat) yang bisa produktif dalam membantu masyarakat memecahkan permasalahan umum secara kolektif (kapasitas lokal). Bab ini juga merinci metode pengumpulan data yang digunakan dalam studi LLI: survei rumah tangga, diskusi kelompok terarah (*focus group discussion/FGD*) dengan anggota masyarakat, dan wawancara dengan sumber utama yakni para pejabat dan tokoh masyarakat. Akan dibahas juga (secara singkat) pemilihan lokasi penelitian dan daftar hipotesis serta dugaan awal yang diuji.

Agar dapat mengetahui apakah telah terjadi perubahan pada kapasitas lokal dalam memecahkan masalah, **Bab 3** merangkum berbagai persoalan yang dihadapi masyarakat, dan menggunakan analisis kuantitatif maupun kualitatif. Bab ini kemudian melihat (jika ada) respon kolektif yang terjadi (atau yang diharapkan). Juga diteliti apakah respon kolektif tersebut berhasil, atau kurang berhasil, dan siapa saja yang terlibat dalam menyusun respon tersebut. Bab ini menyajikan sebuah studi kasus pendek mengenai masalah pengelolaan air dan solusi kolektifnya, yang dikembangkan penduduk desa di sebuah lokasi LLI di Jawa Tengah.

Bab 4 menggambarkan hal-hal yang paling mungkin menjadi penyebab pergeseran kapasitas lokal di desa-desa yang menjadi lokasi penelitian LLI. Ini dilakukan dengan cara mengamati perubahan pada: aset-aset dasar (alam, sosial, keuangan, dan manusia), ekonomi politik, dan pola kerja sama antar aktor yang mendasari respon kolektif terhadap permasalahan yang dihadapi. Kesimpulan penting dari bab ini adalah, jika kapasitas sebuah desa berhasil ditingkatkan maka kekuatan penggerak bagi peningkatan tersebut lebih sering datang dari dalam desa itu sendiri, ketimbang dari kebijakan, peraturan, program, atau inisiatif yang berasal dari luar. Bab ini memberikan data ringkas dari beberapa desa LLI terkait perubahan aset – termasuk sumber daya manusia, serta aktor dan agen baru yang muncul di lokasi penelitian, serta dampaknya pada kapasitas lokal.

Modal sosial yang didefinisikan dalam penelitian LLI sebagai variabel tingkat rumah tangga – yakni keterlibatan para anggota keluarga secara individual dalam kegiatan sosial – merupakan subyek dari **Bab 5**. Melalui perbandingan dengan basis data survei LLI1 dan LLI2, bab ini menyoroti hal-hal yang terjadi pada partisipasi dalam kegiatan kolektif berbasis masyarakat di tingkat rumah tangga sejak 2001. Data survei rumah tangga LLI cukup kaya untuk menguji jenis aktivitas yang telah mengalami perubahan paling besar, serta siapa (dari rumah tangga) yang berpartisipasi dan siapa (di desa) yang dipercaya untuk mendirikan kelompok. Bab ini juga meringkas informasi mengenai “biaya” dan “manfaat” dari keanggotaan kelompok – dari sudut pandang rumah tangga. Kajian pertama mengenai dinamika di dalam rumah tangga serta pengambilan keputusan, menemukan bahwa tingkat partisipasi perempuan kini jauh lebih besar dibandingkan laki-laki – kebalikan dari tren tingkat partisipasi perempuan dalam struktur politik dan administrasi formal. Analisis multivariat tambahan dalam bab ini menunjukkan bagaimana persoalan identitas menghambat (berdasarkan pada karakteristik rumah tangga dan individu yang dapat diamati) partisipasi dalam kelompok.

Bab 6 dan 7 mengulas tentang pemerintah dan interaksinya dengan aktor-aktor dan kelompok-kelompok di masyarakat. Kedua bab ini mencoba mendiagnosis apakah, dan sejauh mana, pemerintah desa (Bab 6), pemerintahan supra-desa dan belanja proyek yang ditentukan di luar desa mendukung atau menghambat tata pemerintahan yang baik, perencanaan pembangunan dan pemecahan masalah yang efektif di tingkat desa. **Bab 6** merekapitulasi arah kebijakan dan peraturan tingkat nasional yang ikut membentuk lingkungan politik desa dan daerah. Bab ini merangkum tanggapan terhadap kebijakan-kebijakan ini, menunjukkan bahwa beberapa desa menjaga mekanisme *checks and balances* terhadap eksekutif desa yang terpilih, bahkan ketika peraturan yang lebih tinggi meniadakannya. Di desa-desa berkapasitas tinggi, kelembagaan tingkat desa menyaring peraturan nasional agar tetap sejalan dengan preferensi dan cara-cara desa untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik.

Bab 7 melihat ke luar desa untuk mencari tahu peran yang dimainkan kabupaten dalam mendukung prioritas desa dalam hal belanja pembangunan, pengelolaan sumber daya publik, dan masukan bagi

proses pengambilan keputusan. Juga ada ulasan mengenai pengalaman-pengalaman di tingkat desa dengan program CDD, yang dalam kasus Indonesia sekarang, sebagian besar didanai oleh pemerintah pusat. Penduduk desa memiliki kesan positif mengenai model CDD yang dipraktikkan di daerah mereka – menurut mereka telah menyebabkan meningkatnya transparansi, berkurangnya korupsi dana pembangunan, dan kepuasan yang lebih tinggi terhadap hasil perolehan CDD. Tetapi inisiatif-inisiatif CDD yang berasal dari penduduk desa sendiri tidak mampu memperbaiki pemerintahan di desa-desa berkapasitas rendah.

Bab 8 menyajikan kesimpulan dan rekomendasi yang sangat relevan untuk Indonesia masa kini, ketika masih berlangsung perdebatan mengenai batas dan bentuk desentralisasi, serta belanja pembangunan yang “ditentukan oleh kebutuhan masyarakat setempat”. Di bab ini ada beberapa kotak berdasarkan masukan dari LLI untuk lima inisiatif perencanaan dan kebijakan. Kebijakan-kebijakan tersebut, ada yang tengah menunggu aturan pelaksanaannya (MP3EI dan MP3KI dan Peta Jalan PNPM), ada pula yang masih diperdebatkan dan akan direvisi oleh DPR (RUU Desa serta berbagai peraturan dan rencana kebijakan yang bertentangan dengan hak-hak kepemilikan dan penguasaan atas tanah dan sumber daya alam, sebagaimana dirumuskan baru-baru ini). Secara umum, bab ini memberikan saran berdasarkan bukti mengenai keseluruhan isu yang menjadi fokus studi LLI: potensi sinergi positif antara aktor-aktor di tingkat lokal, solusi yang dikembangkan di desa untuk mencapai tujuan dan keinginan mereka, dan pemerintah formal (pada tiap tingkat) yang *dapat* mendukung upaya-upaya tersebut. Ada tiga sub-topik yang ditinjau: saran untuk meningkatkan respon pemerintah lokal dan supra-lokal terhadap kehendak masyarakat; meningkatkan dan menyediakan akses murah kepada struktur yang dapat menghasilkan akuntabilitas pemerintah karena pemerintahlah yang menyediakan barang-barang, jasa, hak, dan kesempatan; dan mendorong pemerintah agar berperan lebih aktif (dan tidak memihak) dalam resolusi konflik, termasuk antar desa, kecamatan atau kabupaten, ketika ada persaingan klaim atas sumber daya alam yang produktif.





Bab 1

Pendahuluan



Penelitian Kelembagaan Tingkat Lokal di Indonesia yang dilakukan pada tahun 1996 (*Local Level Institutions*, LLI1) dan 2000/2001 (LLI2), berupaya mengidentifikasi prasyarat dan kendala-kendala pada **kapasitas lokal (didefinisikan sebagai kemampuan untuk memecahkan masalah bersama secara kolektif)**, dan sejauh mana struktur negara melengkapi atau menghambat upaya pemecahan masalah di desa (lihat Kotak 1 dan 2). LLI1 mendokumentasikan kapasitas lokal terpenting yang masih bertahan, kendati pemerintah Orde Baru berupaya melemahkan pengorganisasian masyarakat, juga mendokumentasikan terpisahnya aksi kolektif warga desa dengan kegiatan pemerintahnya. LLI2 mencerminkan tahap-tahap awal tiga perkembangan politik utama – desentralisasi, demokratisasi, dan peningkatan kontrol masyarakat terhadap keputusan-keputusan menyangkut program pembangunan yang dimulai pada akhir 1990-an. Setiap perubahan ini mengakibatkan pergeseran kekuasaan dan sumber daya lain, antara Jakarta dan kabupaten, pejabat dan pemilih, serta antara para elit dan masyarakat luas.

Studi putaran ketiga (LLI3) ini bertujuan untuk melacak pertumbuhan kapasitas lokal sejak putaran kedua (LLI2) tahun 2000/2001. Penelitian terbaru ini juga hendak mengaitkan perubahan kapasitas lokal dengan pergeseran pengaruh berbagai kelompok masyarakat terhadap pengambilan keputusan pemerintah, pelaksanaan proyek, serta sumber daya negara di tingkat kabupaten dan desa. Temuan LLI3 diharapkan menjadi masukan penting bagi Pemerintah Indonesia terkait dengan strategi tata kelola sub-nasional, khususnya dalam rangka pelaksanaan Peta Jalan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM). Studi ini juga memasukkan perspektif tingkat desa ke dalam perdebatan mengenai dinamika dan lokasi kekuasaan di Indonesia (Hadiz 2010; Van Klinken dan Barker 2009), serta merupakan kontribusi terhadap diskusi yang lebih luas mengenai peran desentralisasi dalam peningkatan kesejahteraan dan partisipasi politik (Grindle, 2007).

Sebagai latar belakang desain penelitian LLI3 (Bagian II) dan temuan umum (Bagian III), Bagian I berikut ini memberikan gambaran tentang dampak dari perubahan kebijakan dalam satu dekade terakhir di tingkat desa, khususnya menyangkut ketiga perubahan utama yang telah disebutkan di atas. Pola-pola umum tersebut menyediakan konteks bagi perubahan spesifik yang terjadi di desa-desa LLI.

1.1. Perubahan Kebijakan yang Ambigu tentang Pemerintahan Desa Sejak Tahun 2000

Pergeseran politik pasca-Soeharto ke arah desentralisasi, demokratisasi, dan penekanan pada kontrol masyarakat atas keputusan-keputusan dalam program pembangunan, memiliki asumsi dasar bahwa peningkatan respon atas permintaan masyarakat akan mendatangkan hasil pembangunan yang lebih baik, dan memperkuat tata kelola pemerintahan lokal¹. Akan tetapi, seperti yang diuraikan di bawah ini, setiap perubahan mengandung unsur-unsur yang saling bertentangan, dan dampak keseluruhannya pada daya tanggap pemerintah dan hubungan negara-masyarakat di tingkat desa menjadi ambigu.

Otonomi (hampir) tanpa kontrol atas sumber daya. Sejak pergantian milenium, Indonesia telah bergeser dari birokrasi yang sangat sentralistik dan otoriter ke arah demokrasi di mana pengelolaan sumber daya dan pengambilan keputusan didelegasikan kepada kabupaten. Melalui UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan (yang kemudian digantikan oleh UU No. 32 dan 33 Tahun 2004), tanggungjawab layanan kesehatan masyarakat, pendidikan, pembangunan ekonomi dan lebih dari 20 fungsi pemerintah lainnya didesentralisasikan ke pemerintah kabupaten. Sekitar sepertiga belanja publik di Indonesia saat ini dilakukan oleh pemerintah kabupaten.

Undang-undang desentralisasi menempatkan desa pada posisi yang relatif kuat dalam hirarki administratif. Sekarang desa menjadi pemerintahan terendah di bawah kabupaten karena kecamatan (yang dahulu merupakan tingkat pemerintahan di antara desa dan kabupaten) telah berubah menjadi Satuan Kerja Pemerintah Daerah. Akan tetapi ketika diterapkan, kemampuan pemerintah desa memanfaatkan kekuasaan baru ini masih tampak ambigu – meskipun otonom, desa hanya memiliki kontrol kecil atas sumber daya untuk mendukung pembangunannya. Baik UU No. 32 Tahun 2004 maupun turunannya, Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005, tidak memberikan kewenangan pengelolaan sumber daya alam, seperti hutan, kepada pihak desa. Undang-undang dan PP ini hanya memperbolehkan desa mendapatkan penghasilan dari obyek-obyek seperti pasar milik desa, retribusi tambang, sumbangan penduduk desa, dan lainnya, yang hanya memberikan pendapatan yang kecil. Sebagian besar hutan, misalnya, dikendalikan oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat memberikan hak eksploitasi hutan kepada perusahaan swasta untuk berbagai keperluan, tetapi batas-batas konsesi sering tumpang tindih dengan area yang diklaim desa sebagai *ulayat* mereka – lahan dan hutan yang selama beberapa generasi telah diakui sebagai milik desa – sehingga sering menjadi pemicu konflik sebagaimana ditemukan di banyak desa LLI3. Pemerintah kabupaten bisa saja membuat resolusi untuk mendukung desa-desa, tetapi keputusan di tingkat kabupaten tersebut dapat dengan mudah dibatalkan atau tidak diakui oleh peraturan nasional.

Tanpa dana yang cukup, desa bergantung pada transfer dari pemerintah supra-desa. Pada tahun 2009, sebuah desa memperoleh antara Rp 250 juta hingga Rp 500 juta dana pembangunan (Antlov dan Eko, 2012). Namun, banyak desa mendapatkan kurang dari setengah jumlah tersebut dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa). Sebagian besar dana APB Desa ini

1 Meskipun "lokal" sering merujuk pada tingkat distrik (kabupaten) dalam diskusi pemerintahan Indonesia, studi LLI menggunakan istilah ini untuk menggambarkan pemerintah dan struktur sosial desa (*village*).

berasal dari hibah kabupaten yang dikenal sebagai Alokasi Dana Desa (ADD)², yang dipakai untuk mendanai kegiatan operasional dan pembangunan³. Dana lain (non-APB Desa) berasal dari proyek-proyek milik pemerintah di tingkat yang lebih tinggi, terutama pemerintah pusat melalui PNPM dan program pembangunan (CDD) lainnya. Proyek-proyek di tingkat kabupaten, terutama dari berbagai instansi teknis, telah ditentukan sebelumnya (misalnya, jenis pelatihan, bibit dan alat-alat, ternak, dll). Desa hanya menerima apa adanya (lihat Bab 7 untuk pembahasan lebih lanjut tentang dana pembangunan desa LLI3).

Mulai tahun 2008 desa diminta untuk membuat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) dan rencana kerja tahunan (dikenal sebagai Rencana Kerja Pemerintah, RKP Desa), dengan dukungan yang sangat terbatas dari kabupaten. Pada tahun 2010 PNPM mulai membantu desa-desa untuk menyiapkan RPJM Desa mereka. Namun, tidak ada aturan bagi lembaga supra-desa untuk menggunakan atau mengacu pada RPJM Desa ketika mengerjakan proyek-proyek mereka di desa. Lembaga-lembaga di tingkat kabupaten hanya dituntut oleh undang-undang untuk merujuk pada rencana jangka menengah kabupaten, tidak pada rencana kerja desa. Akibatnya, tidak ada titik temu antara rencana desa dan kabupaten. Karena memiliki tujuan, dana dan mekanisme sendiri, program-program pemerintah supra-desa akhirnya hampir tidak pernah merujuk pada RPJM Desa. RPJM Desa pun kerap diabaikan begitu saja oleh proyek-proyek dari “atas”, termasuk dari kabupaten (Suhirman dan Djohani, 2012; Percik, 2012).

Jadi, meskipun memiliki otonomi, pembangunan desa masih sangat ditentukan oleh lembaga-lembaga supra-desa. Dengan kata lain, desa tetap bergantung kepada kabupaten dan pemerintah pusat, sementara alokasi dana mereka sendiri sangat kecil untuk mendukung prioritas desa.

Demokrasi tanpa *checks and balances*. Demokrasi melalui pemilihan langsung telah berkembang di Indonesia satu dekade terakhir. Partai-partai menjamur dan serangkaian pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih eksekutif, termasuk kepala desa, dan anggota legislatif secara langsung. Kelompok-kelompok masyarakat sipil kini mendapatkan ruang politik yang lebih, terutama di tingkat kabupaten, dan beberapa di antaranya berhasil bekerja sama dengan para pejabat terpilih untuk bisa lebih responsif terhadap kebutuhan daerah (Antlov dan Wetterberg, 2011; Freedom House, 2011). Kendati proses demokrasi sudah lebih terbuka, persyaratan bahwa calon anggota parlemen harus berpendidikan tinggi, serta biaya kampanye yang makin mahal, secara efektif membatasi kesempatan banyak orang untuk mencalonkan diri. Ini menyebabkan banyak elit yang sama dari masa Orde Baru bisa mempertahankan kedudukan mereka di badan eksekutif dan legislatif kabupaten (Buehler, 2010).

Di tingkat desa, ada juga kontradiksi dalam pengembangan kelembagaan. Setahun setelah jatuhnya Orde Baru, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disahkan untuk diberlakukan pada tahun 2001. UU yang memperkenalkan badan legislatif desa – Badan Perwakilan Desa (BPD) – dengan anggota yang dipilih langsung, merupakan perubahan “radikal” dari UU sebelumnya yang sangat

2 Beberapa kabupaten menamai hibah sebagai Dana Alokasi Desa (DAD). Namun, singkatan ADD dikenal lebih luas. Untuk mengalokasikan ADD, kabupaten mengembangkan rumus sendiri, menggunakan variabel umum seperti jumlah penduduk dan jumlah rumah tangga miskin.

3 APBD Kabupaten, sumber ADD untuk desa-desa, lebih banyak digunakan untuk gaji pegawai negeri daripada untuk pembangunan. Pada tahun 2011 lebih 60% dari 491 kabupaten/kota menghabiskan lebih dari separuh APBD mereka untuk gaji. (*Kompas*, 27 November 2012)

sentralistik (UU No. 5 tahun 1979). BPD bertugas melakukan *checks and balances* dalam pemerintahan desa. Menurut UU ini, kepala desa bertanggung jawab kepada BPD dan bupati sebagai kepala daerah yang menyediakan dana untuk desa. Desa tidak lagi bertanggung jawab kepada kecamatan. Para kepala desa juga memiliki akses langsung ke Bupati. Penduduk desa, seperti yang tercatat di desa-desa LLI2⁴, menyambut baik pemilihan wakil-wakil mereka untuk mengawasi pemerintah desa, seperti pada pemerintahan di atasnya. Di sisi lain, anggota BPD yang dipilih langsung oleh warga desa merasa diberdayakan, meskipun sebagian besar belum sepenuhnya paham bagaimana seharusnya lembaga ini berfungsi. Para anggota BPD sedikit sekali mendapatkan program peningkatan kapasitas dan bimbingan. Sebaliknya, banyak kepala desa gusar lantaran tidak lagi memiliki kendali penuh atas desa, seperti pada masa Orde Baru. Di banyak desa hubungan antara keduanya – badan eksekutif dan legislatif – tidak mulus. Seringkali ketua BPD merupakan saingan kepala desa dalam pemilihan kepala desa, kadang persaingan sudah mulai jauh sebelum pemilihan kepala desa dan BPD. Pilkades dengan demikian hanya menjadi arena baru bagi kontes kekuasaan. Beberapa kepala desa mencoba untuk “menjinakkan” saingan mereka, berusaha agar saingan tersebut menjadi ketua BPD. Mereka berharap hal itu akan meredakan ketegangan. Dalam beberapa kasus cara ini berhasil. Akan tetapi ada kalanya persaingan terus terjadi, dan kepala desa mengeluh tidak bisa menjalankan pemerintahan secara efektif karena BPD sering memblokir program mereka.

Sebelum aturan ini terlaksana dengan baik, UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004. Ini menunjukkan pemerintah pusat berubah pikiran. Perubahan tata pemerintahan desa yang radikal, boleh dibilang bukan berasal dari niat tulus untuk perbaikan, tetapi lebih sebagai keterpaksaan karena situasi waktu itu: “Mengingat konteks politik pada saat undang-undang [UU No. 22 Tahun 1999] dikeluarkan, otonomi daerah harus dipahami terutama sebagai instrumen kebijakan untuk menjaga keutuhan nasional, sementara komitmen para elit nasional Indonesia masih dipertanyakan” (John F. McCarthy dan Warren, 2008, hal. 4).

Undang-undang yang baru memberi kewenangan lebih kepada provinsi untuk mengawasi kabupaten, dan memperkenalkan pemilihan gubernur dan bupati secara langsung.⁵ UU ini juga melucuti kewenangan BPD – akibat lobi asosiasi kepala desa yang mengklaim BPD sebagai sumber konflik dan penyebab kelumpuhan pemerintah desa (Antlov dan Eko, 2012). Dalam UU baru ditetapkan bahwa anggota BPD harus dipilih melalui konsensus oleh tokoh masyarakat dan elit lainnya. Meski singkatannya masih sama, BPD, namanya berubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Kalau BPD yang lama, Badan Perwakilan Desa, menjalankan fungsi pengawasan sebagai wakil masyarakat desa (terpilih), BPD baru bertugas membangun konsensus, menempatkan kekuasaan legislatif di bawah kepala desa.

Dengan Undang-undang ini BPD hanya bisa memberi saran kepada pemerintah desa. BPD tidak lagi memiliki wewenang mengontrol pemerintah desa. Kepala desa hanya bertanggung jawab kepada bupati, menyampaikan laporan tahunan ke kabupaten dan kepada masyarakat melalui pemilihan kepala desa setiap enam tahun. Dengan demikian menurut aturan terbaru, kepala desa pada dasarnya leluasa memerintah sesuai kehendaknya.

4 Penelitian LLI2 sedang berlangsung ketika undang-undang tersebut diberlakukan. Saat itu 50% dari desa-desa LLI telah memilih BPD mereka.

5 Undang-undang tersebut sekarang sedang direvisi, mungkin termasuk revisi pemilihan gubernur, dari pemilihan langsung kembali ke pemilihan melalui DPRD.

Perubahan lebih lanjut terkait pemerintahan desa mungkin masih akan ada. Pada saat laporan ini ditulis, tekanan untuk memberikan lebih banyak kekuatan dan sumber daya kepada desa telah mendorong penyusunan undang-undang desa yang terpisah. Menyangkut ini ada dua isu yang diperdebatkan: (1) apakah desa-desa bersifat otonom, seperti kabupaten, atau mereka merupakan unit administratif di bawah kabupaten, dan; (2) proporsi anggaran negara (APBN) untuk pemerintahan desa, yang bisa melonjak menjadi dua kali lipat dari jumlah dana yang diterima desa-desa saat ini.

Menutupi kekurangan melalui proyek-proyek pembangunan partisipatif. Selama dekade terakhir, Pemerintah Indonesia terus meningkatkan peran aktif warga dalam pembangunan masyarakat melalui mekanisme perencanaan di tingkat desa dan kecamatan untuk menetapkan proyek-proyek prioritas dan alokasi dananya. Pemerintah Indonesia – ditunjang oleh Fasilitas Dukungan PNPM (*PNPM Support Facility/ PSF*) – berkontribusi dalam perubahan ini melalui program PPK/PNPM. Program ini menyalurkan dana ke kecamatan-kecamatan agar muncul partisipasi yang lebih luas dari warga desa baik untuk mengidentifikasi prioritas pembangunan maupun untuk memanfaatkan dana tersebut secara merata di desa-desa di kecamatan. Awalnya PNPM hanya bergulir di segelintir kecamatan. Kini PNPM mendukung pelayanan, perbaikan infrastruktur dan investasi lain yang menjadi prioritas, di lebih dari 60.000 desa di Indonesia. Melalui PNPM masyarakat telah menunjukkan bahwa dengan dukungan pendanaan dan kesempatan, mereka mampu merencanakan proyek-proyek yang cukup kompleks (lihat, antara lain, Voss 2008; Syukri et al 2010; Barron et al 2011).

Program CDD, seperti PNPM tersebut, menekankan partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam pelaksanaannya. Tujuannya agar praktik-praktik ini diadopsi secara luas dan diintegrasikan ke dalam pemerintahan desa. Namun, hasil evaluasi menyimpulkan bahwa keterampilan fasilitator program amat menentukan penyebaran prinsip-prinsip tersebut. Kini di saat proyek CDD telah menyebar ke semua desa, tantangan yang dihadapi adalah memastikan keberadaan fasilitator yang berkualitas tinggi di desa-desa ini (AKATIGA, 2010; Sari, Rahman, dan Manaf, 2011). Oleh karena itu, sejauh mana program CDD benar-benar melaksanakan prinsip-prinsip yang diharapkan, sangat bervariasi. Begitu juga kemungkinan-kemungkinan untuk mentransfer prinsip-prinsip dan struktur tersebut ke luar program (Barron, Diprose, dan Woolcock, 2011). Polanya masih tidak jelas. Mengingat lemahnya mekanisme akuntabilitas dan terbatasnya dana yang dikelola desa, alih-alih melembagakan mekanisme untuk memberi masukan kepada pemerintah desa dalam penggunaan sumber daya masyarakat, proyek CDD, seperti PNPM, tampaknya menjadi substitusi yang memfasilitasi warga untuk berpartisipasi aktif dalam pembangunan desa melalui proyek-proyek.

Singkatnya, pergeseran dalam demokratisasi, desentralisasi dan proyek CDD menyebabkan beberapa perubahan positif di tingkat desa. Tetapi pergeseran ini belum menghasilkan pelembagaan praktik-praktik yang secara konsisten memberdayakan desa-desa, sehingga memiliki kontrol yang lebih besar terhadap kepala desa, dan ikut bersuara dalam menentukan arah pembangunan.

I. Kaitan positif antara modal sosial dan kesejahteraan rumah tangga

Rumah tangga dengan stok modal sosial yang tinggi memiliki pengeluaran per kapita yang lebih tinggi, aset yang lebih banyak, tabungan yang lebih besar, dan akses ke kredit yang lebih baik. Alasan utama yang diberikan untuk bergabung dengan kelompok-kelompok adalah manfaat bagi kehidupan rumah tangga dan perlindungan terhadap risiko masa depan. Modal sosial memainkan peran dalam kesejahteraan rumah tangga melalui (i) berbagi informasi antar-anggota kelompok; (ii) mengurangi perilaku oportunistik, dan; (iii) meningkatkan pengambilan keputusan kolektif. Pengaruh stok modal sosial pada kesejahteraan rumah tangga kira-kira mirip dengan pengaruh kekayaan dalam bentuk modal SDM. Hasil dari investasi modal sosial lebih tinggi bagi orang miskin daripada bagi masyarakat umum.

II. Kuatnya kapasitas lokal bagi tindakan kolektif

Lebih dari 80% rumah tangga yang disurvei di putaran pertama berpartisipasi setidaknya sekali dalam kegiatan masyarakat, untuk memenuhi kebutuhan kolektif selama setahun terakhir. Masyarakat merencanakan dan melaksanakan jumlah proyek yang sama banyaknya dengan yang dikerjakan pemerintah. Namun proyek-proyek masyarakat lebih berhasil mencapai manfaat yang dituju, dan lebih mampu bertahan. Warga dengan kapasitas pengorganisasian yang relatif lemah juga memiliki kelompok-kelompok dan proyek-proyek yang efektif, tetapi jumlahnya lebih sedikit, dengan skala yang lebih kecil, dan cenderung dilakukan di lingkungan RT (Rukun Tetangga) bukan di tingkat desa.

III. Pemerintah tidak bekerjasama dengan baik dengan kapasitas lokal yang ada

Secara umum, pemerintah Indonesia belum berhasil memanfaatkan kapasitas yang ada untuk meningkatkan perencanaan dan pelaksanaan proyek-proyek dan pelayanan. Dalam masyarakat kolaborasi cenderung terjadi antara kelompok-kelompok yang serupa, ketimbang dengan pemerintah. Delapan puluh persen hubungan di luar komunitas adalah dengan kelompok-kelompok yang tidak diprakarsai oleh pemerintah. Masyarakat dengan kapasitas pengorganisasian yang tinggi cenderung memiliki pemerintah desa yang kinerjanya lebih baik. Ini menunjukkan ada peningkatan akuntabilitas dan partisipasi dalam keputusan-keputusan pemerintah yang masyarakatnya memiliki kemampuan berorganisasi yang tinggi.

IV. Hubungan yang terputus antara masyarakat dan pemerintah

Pemerintah tingkat desa cenderung mewakili pemerintahan yang lebih tinggi, ketimbang konstituen di desa. Pemerintah telah melemahkan kapasitas lokal melalui pembatasan proyek-proyek dan layanan-layanan yang boleh dilakukan masyarakat, serta rendahnya dukungan terhadap proyek-proyek yang diprakarsai masyarakat (hanya 12% dana berasal dari pemerintah, sisanya digalang dari sumbangan masyarakat sendiri). Proses perencanaan dari bawah yang digerakan pemerintah tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat, dan tidak mampu mendorong perbaikan kemampuan berorganisasi. Kekeliruan dalam pengelolaan dana proyek, dan kegagalan proyek yang diprakarsai pemerintah, menumbuhkan kekecewaan terhadap layanan pemerintah, kecuali bila kepala desa pro-aktif (yang demikian hanya ada kurang dari sepertiga) sehingga dapat memfasilitasi hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, dan menengahi konflik. Dalam kasus dimana kepala desa dianggap tidak kooperatif, satu-satunya pilihan adalah memutuskan hubungan (lebih setengah dari kelompok masyarakat yang aktif menyatakan tidak terlibat aktif dengan kepala desa). Masyarakat dengan kapasitas organisasi terendah memiliki pemerintah desa berkinerja terburuk.

V. Hambatan-hambatan pemerintah telah mengakibatkan kesenjangan kelembagaan

Akibat pembatasan atas penyediaan layanan swasta, di tingkat masyarakat tidak muncul lembaga-lembaga yang seharusnya dapat berpengaruh penting bagi pengentasan kemiskinan dan pembangunan politik, terutama, absennya kelompok produksi dan pemasaran kolektif, pengelolaan lingkungan, dan organisasi politik selain pemerintah desa.

Sumber:

Chandrakirana, Kamala. 1999. *"Local Capacity and Its Implications for Development: The Case of Indonesia."* World Bank/Bappenas, *Local Level Institutions Study*. Jakarta.

Evers, Pieter. 1999. *"Village Governments and Their Communities."* World Bank/Bappenas, *Local Level Institutions Study*. Jakarta.

Grootaert, Christiaan. 1999. *"Social Capital, Household Welfare and Poverty in Indonesia."* World Bank, *Social Development Department, Washington, D.C.*

Grootaert, Christiaan. 1999. *"Local Institutions and Service Delivery in Indonesia."* World Bank, *Social Development Department, Washington, D.C.*

1.2. Ringkasan Kerangka Konseptual LLI⁶

Titik awal konsep studi LLI adalah bahwa sinergi negara-masyarakat dimungkinkan melalui peningkatan respon dan akuntabilitas pemerintah. Ada perdebatan mengenai apakah sinergi – yang didefinisikan sebagai pemerintah yang aktif dan masyarakat yang terorganisir, yang saling menunjang upaya pembangunan masing-masing (Evans, 1996; Varda, 2010) – dapat dicapai. Beberapa pengamat berpendapat, negara tidak berada pada posisi yang tepat untuk bersinergi (Fukuyama, 1995), tetapi bagi yang lain negara secara efektif dapat memperkuat upaya masyarakat dalam melakukan mobilisasi (Varda, 2010, hal 899, mengutip Huntoon, 2001; Warner 1999, 2001). Negara sendiri merupakan sebuah entitas yang saling tarik-menarik (*contested entity*), yang mencerminkan pergeseran aliansi-aliansi dan batas-batas dengan kelompok sosial lain (Migdal, 2001). Dengan demikian, apakah negara mendukung, merusak, atau bekerja sendiri terpisah dari upaya pemecahan masalah daerah, adalah refleksi dari batas-batas yang ditarik antara negara dan masyarakat, dan segmen masyarakat mana yang diwakili oleh negara.

⁶ Untuk rincian lihat Bab 2.

Untuk menilai pergeseran dalam hubungan negara-masyarakat, studi LLI mengandalkan konsep *kapasitas lokal*, yang didefinisikan sebagai kemampuan untuk memecahkan masalah bersama secara kolektif. Kapasitas lokal dapat dibagi menjadi beberapa elemen (Bebbington, Dharmawan, Fahmi, dan Guggenheim, 2006, hlm 1962-1963):

- *Aset* mencakup sumber daya yang nyata, seperti barang dan uang, dan infrastruktur organisasi yang dapat digunakan desa untuk meningkatkan respon kolektif terhadap masalah. Lanskap organisasi adalah agregat modal sosial rumah tangga (lihat Bab 2). Akses ke aset organisasi, seperti sumber daya fisik, bisa jadi terdistribusi secara tidak merata di tengah masyarakat.
- *Ekonomi politik* menangkap hubungan kekuasaan dalam desa (termasuk dasar, status, dan sikap dari pemimpin negara dan non-negara di desa) dan distribusi aset terkait. Selanjutnya, konsep tersebut juga mencakup hubungan kekuasaan dengan aktor eksternal (bisnis, tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, LSM, dll). Ekonomi politik menentukan masalah mana dan masalah siapa yang perlu ditangani secara kolektif, juga berkaitan dengan masalah yang diciptakan oleh konstelasi spesifik hubungan dan koneksi (monopoli elit atas saluran *input/output* produksi, klaim perusahaan atas sumber daya alam, pejabat korup, dll).
- *Sumber pergeseran kapasitas* terkait tiga rangkaian aktor. Perubahan pola kerjasama dan konflik dalam masyarakat dapat disebabkan oleh kerjasama (atau tidak adanya kerjasama) antar-warga. Pimpinan pemerintahan desa yang mampu juga dapat berkontribusi dalam pergeseran mobilisasi kolektif untuk merespon masalah bersama. Akhirnya, koneksi eksternal seringkali sangat membantu keberhasilan upaya pemecahan masalah (Chandrakirana, 1999; Dharmawan, 2002).

Masing-masing elemen kapasitas ini mungkin atau mungkin tidak terkait dengan negara. Sebagai contoh, organisasi yang digunakan untuk memobilisasi respon kolektif bisa merupakan inisiatif pemerintah atau jejaring yang muncul secara independen. Sumber daya yang dikerahkan untuk mengatasi masalah bersama mungkin berasal dari sumber-sumber swasta, dari program dan layanan pemerintah, atau kombinasi dari keduanya. Adapun jika kapasitas bergantung pada kepemimpinan, dia bisa muncul dari para pemimpin negara atau pemimpin non-negara. Masing-masing elemen kapasitas terbukti bisa menciptakan sinergi, sejauh aktor-aktor negara, organisasi, sumber daya dan aturan berperan positif dalam upaya pemecahan masalah.

LLI3 merupakan putaran ketiga dari studi *longitudinal* LLI, yang menggunakan kombinasi metode kualitatif dan kuantitatif secara seimbang untuk menilai kapasitas lokal (lihat Bab 2 untuk rincian). Mengingat sifat kualitatif dari banyak data yang dikumpulkan, pemilihan lokasi studi yang purposif dan ukuran sampel yang kecil, perlu ditegaskan bahwa penelitian ini tidak mewakili Indonesia secara keseluruhan. Sebaliknya, ini merupakan sekumpulan studi kasus longitudinal yang rinci mengenai peran kapasitas lokal dan hubungan negara-masyarakat, terkait dengan kesejahteraan masyarakat di tujuh kabupaten dari hampir 500 kabupaten di Indonesia.

Putaran kedua studi LLI pada 2000/2001 melihat stok modal sosial, kapasitas lokal dan hubungan negara-masyarakat sejak LLI1 pada tahun 1996.

I. Pergeseran lanskap organisasi

Ada penurunan keanggotaan dalam kelompok-kelompok yang diprakarsai pemerintah. Banyak rumah tangga beralih untuk berpartisipasi dalam kelompok-kelompok non-pemerintah. Perubahan jenis juga tampak jelas, dengan bertumbuhnya organisasi pelayanan sosial, yang mencerminkan pergeseran kebutuhan setelah krisis keuangan 1997/1998. Data juga menunjukkan bahwa kelompok-kelompok yang mendapat mandat dari pemerintah cenderung hanya menguntungkan para anggotanya, sedangkan kelompok-kelompok jenis lain memberikan banyak sekali manfaat positif bahkan untuk desa-desa yang tidak ikut berpartisipasi.

II. Kapasitas pemecahan masalah masih ada

Enam puluh lima persen dari masalah yang diidentifikasi oleh penduduk desa dapat diatasi sepenuhnya atau sebagian. Masalah yang belum terpecahkan seringkali merupakan masalah-masalah dengan ruang lingkup yang luas. Aparat desa mampu meningkatkan kapasitas desa untuk memecahkan masalah non-lokal, tetapi jika aparat tidak ada kemauan dan kemampuan, masyarakat berkapasitas tinggi mencari agen eksternal untuk membantu mereka mengatasi masalah tersebut. Tingginya tingkat keanggotaan organisasi dikaitkan dengan kapasitas lokal yang lebih tinggi, tetapi partisipasi yang lebih sering dalam organisasi yang bersifat wajib dikaitkan dengan kapasitas yang lebih rendah. Ada juga kecenderungan bagi masyarakat berkapasitas rendah untuk memasuki lingkaran setan: ketidakmampuan memecahkan masalah di masa lalu mengganggu kerjasama dan kadang-kadang meningkatkan persaingan, sehingga tantangan baru menjadi semakin tidak mungkin diatasi.

III. Beberapa pemerintah desa mulai terbuka, tetapi sedikit dampaknya pada hasil

Meskipun ada perubahan politik setelah tahun 1998, partisipasi penduduk desa dalam perencanaan tetap kecil-kecil kemungkinan perempuan dan rumah tangga miskin bisa berpartisipasi. Peluang warga desa untuk berkontribusi dalam pengambilan keputusan meningkat dalam proyek-proyek pemerintah, tetapi kebanyakan proyek tersebut belum memberikan hasil yang memuaskan. Penduduk desa mulai terbiasa melakukan protes terhadap para pemimpin desa, tetapi ini jarang membawa perubahan yang awet. Bahkan untuk kepala desa yang baru terpilih, yang lebih terbuka terhadap masukan masyarakat, niat baik sulit bertahan karena lembaga-lembaga di sekitarnya tidak banyak berubah – misalnya tidak ada perbaikan pada mekanisme akuntabilitas dan imbalan bagi mereka yang berkinerja baik. Badan Perwakilan Desa berjalan di beberapa desa tetapi menghadapi keterbatasan yang sama dengan pejabat lainnya (tidak ada harapan yang jelas untuk perbaikan, pasif, kompensasi/imbalan yang tidak memadai).

IV. Saran-saran

Desentralisasi lebih lanjut harus memastikan pemerintah lokal meningkatkan kemampuan mereka untuk memecahkan masalah lokal dan memenuhi kebutuhan akan mekanisme akuntabilitas. Sebuah elemen penting dari reformasi adalah untuk memperkenalkan struktur imbal kerja yang mendorong aparat desa mengidentifikasi kebutuhan daerah dan mendukung upaya pemecahan masalah masyarakat. Proyek-proyek eksternal harus mengidentifikasi cara terbaik menyalurkan sumber daya ke masyarakat, agar terintegrasi dengan upaya pemecahan masalah daerah dan dengan saluran pemerintah lokal. Desain harus mencakup mekanisme untuk menggabungkan peran masyarakat dan kepemimpinan pemerintah dalam pelaksanaan proyek, agar bisa dipilih individu dengan keterampilan, koneksi-koneksi, dan sumber daya yang sesuai untuk proyek tertentu.

Sumber:

Bebbington, A., Dharmawan, L., Fahmi, E., dan Guggenheim, S. 2006. Local capacity, village governance, and the political economy of rural development in Indonesia. *World Development*, 34(11), 1958-1976.

Dharmawan, L. 2002. "Dynamics of Local Capacity and Village Governance: Findings from the Second Indonesian Local Level Institutions Study. Central Java Report." Jakarta: Bank Dunia.

Wetterberg, Anna. 2002. "Social Capital, Local Capacity, and Government: Findings from the Second Indonesian Local Level Institutions Study." Jakarta: Bank Dunia.

1.3. Ringkasan Temuan LLI3

Dengan menggunakan konsep dan metode sebagaimana diuraikan di atas (dan secara rinci dalam Bab 2), studi LLI3 bertujuan untuk menjawab lima pertanyaan penelitian. Ringkasan temuan yang relevan dengan setiap pertanyaan adalah sebagai berikut.

I. Kapasitas lokal apa yang ada untuk memecahkan masalah bersama? Bagaimana kapasitas ini berubah?⁷

Dibandingkan dengan LLI2, jumlah masalah yang dilaporkan kali ini menurun. Temuan ini mungkin mencerminkan tingkat tantangan kolektif yang lebih "normal" selama LLI3, dibandingkan saat akhir milenium lalu ketika Indonesia mengalami transisi politik, krisis ekonomi dan sosial. Sebagian kecil masalah juga ditanggapi secara kolektif pada tahun 2012, tetapi dengan tingkat keberhasilan yang sedikit lebih rendah, yang menunjukkan pola umum penurunan kapasitas lokal. Pada tingkat agregat, penurunan ini sebagian disebabkan oleh bertambahnya jumlah masalah yang memiliki ruang lingkup luas, seperti harga input produksi yang tinggi dan harga hasil produksi rendah, serta biaya-biaya layanan kesehatan dan pendidikan. Desa-desanya jarang bergerak menghadapi masalah-masalah tersebut, dan jarang mampu menyelesaikan masalah-masalah tersebut meskipun ketika mereka benar-benar berusaha.

Dalam menganalisis pemecahan masalah oleh desa, ditemukan ada sejumlah besar desa yang tidak mengalami perubahan kapasitas sejak LLI2. Kelompok desa ini mempertahankan kapasitas mereka yang sudah tinggi, terutama dengan usaha sendiri. Desa yang dianggap berkapasitas tinggi atau menengah di LLI2 mampu memanfaatkan aset dan struktur sosial yang ada untuk menangani dan memecahkan masalah yang dihadapi selama tahun-tahun itu. Dibandingkan dengan LLI2 dan daerah

⁷ Lihat Bab 3 dan 4 untuk rinciannya.

yang mengalami peningkatan kapasitas lokal, jumlah daerah yang mengalami penurunan dan peningkatan kemampuan untuk memecahkan masalah kurang lebih sama. Ini menunjukkan bahwa masalah-masalah yang belum tertangani dan terpecahkan terkonsentrasi di beberapa desa, dan tidak tersebar merata di seluruh desa yang diteliti. Desa-desanya yang mengalami penurunan kapasitas paling banyak ada di Jawa. Mereka cenderung menghadapi masalah penurunan aset-aset (sumber daya alam dan lainnya) dan aparat desa yang kurang responsif. Sebaliknya, desa-desanya di Jambi kebanyakan telah meningkatkan kapasitas pemecahan masalah mereka sejak LLI2. Menariknya, beberapa desa yang berkapasitas rendah pada LLI2 yang tadinya diperkirakan akan terus menurun karena tidak akan mampu menangani lebih banyak masalah, malah berhasil meningkatkan kapasitas mereka dan mengalami peningkatan aset – sebagian besar atas upaya warga desa sendiri.

II. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi variasi atau perubahan kapasitas lokal – sejauh mana faktor-faktor yang dikendalikan oleh masyarakat mempengaruhi variasi dan perubahan? Sejauh mana faktor-faktor di luar kendali masyarakat bisa membuat perbedaan? ⁸

Kerjasama antar aktor di desa mempengaruhi perubahan kapasitas. Penduduk desa terus memobilisasi respon atas permasalahan kolektif – skema pengaturan penggunaan air, kelompok kerja bergilir, dan solusi teknis seperti pembangkit listrik mikro-hidro – tetapi ada juga beberapa tanda bahwa kolaborasi antar-penduduk desa menurun. Partisipasi dalam kegiatan masyarakat telah mengalami penurunan, demikian juga tingkat pemecahan masalah kolektif. Meski demikian, penelitian ini menemukan bahwa di daerah dataran tinggi Jambi sistem adat bertahan dan tetap menjadi sarana untuk memobilisasi anggota masyarakat dalam upaya pemecahan masalah, menengahi konflik antar-elit, dan meminta tanggung jawab baik pemimpin negara maupun tokoh masyarakat.

Kolaborasi dengan para pejabat reformis, khususnya kepala desa, merupakan faktor penting dalam upaya memperkuat kapasitas. Desa berkapasitas tinggi cenderung memiliki kepala desa yang lebih responsif, tetapi tidak demikian dengan desa yang mengalami penurunan kapasitas. Kepala desa menjadi lebih menonjol di era desentralisasi, dan dengan jejaring yang kuat mereka bisa membawa sumber daya ke desa untuk meningkatkan kapasitas. Akan tetapi, manakala sumber daya baru hanya menguntungkan sekelompok kecil warga, ketidakpuasan warga desa yang lain akan merusak kapasitas, serta menimbulkan konflik-konflik internal dan keengganan untuk berkolaborasi. Seorang kepala desa mungkin akan menjadi reformis ketika ada mekanisme pertanggungjawaban dari masyarakat (adat) atau lembaga negara lainnya (BPD, dan mestinya kabupaten juga). Ketika mekanisme seperti itu ada, ada banyak contoh pejabat di desa-desa LLI yang bekerja sama dengan warga untuk mengatasi masalah.

Perubahan pola kendali perusahaan atas sumber daya alam dan persaingan politik di kabupaten dan provinsi telah memberikan kesempatan bagi desa-desa untuk memperkuat kapasitas pemecahan masalah. Kolaborasi dengan kabupaten dan agen eksternal lainnya ternyata bisa menjadi faktor penting untuk membantu memecahkan masalah. Meski demikian, kemampuan memanfaatkan peluang dan mengatur kolaborasi kerap bergantung kepada inisiatif kepala desa (pro-aktif) untuk mengejar sumber daya dan menggunakannya untuk mengatasi masalah desa. Dalam LLI2, warga bisa mengabaikan kepala desa yang tidak kooperatif atau yang tidak kompeten dalam

⁸ Lihat Bab 4, 5, dan 6 untuk rinciannya.

mengakses sumber daya eksternal untuk pemecahan masalah. Akan tetapi, konsentrasi dana di kabupaten menjadikan kepala desa aktor yang lebih penting, yang kerja samanya dibutuhkan untuk memanfaatkan bantuan kabupaten.

III. Apa efek perubahan kapasitas lokal atas kelompok-kelompok miskin dan terpinggirkan dalam masyarakat? Bagaimana bedanya dibandingkan dengan penduduk lain?

Instrumen kualitatif LLI3 direvisi dari putaran sebelumnya, untuk memberikan rincian lebih lanjut tentang keterlibatan rumah tangga miskin dan perempuan dalam upaya pemecahan masalah. Sayangnya, terbukti sulit bagi para peneliti lapangan untuk mengadakan diskusi kelompok terfokus secara khusus dengan peserta yang dimaksud. Oleh karena itu, data LLI3 tidak dapat memberikan analisis rinci untuk menjawab pertanyaan penelitian ini.

Meskipun peran kepala desa dalam pemecahan masalah menguat, perlu dicatat bahwa perempuan belum memperoleh akses masuk ke pemerintahan di desa-desa LLI. Di LLI2, ada satu kepala desa perempuan, tetapi dalam LLI3 tidak ada.⁹ Bahkan tidak banyak tanda bahwa akan ada perempuan yang bertarung untuk duduk di kursi pemerintahan. Walaupun perempuan terlibat aktif dalam BPD di beberapa desa di Jawa dan NTT, dan terus memimpin kelompok-kelompok desa, posisi yang paling berpengaruh dan kaya sumber daya pada pemerintahan desa terus dipegang oleh laki-laki.

Akan tetapi, dalam rumah tangga, data survei menunjukkan bahwa perempuan telah menjadi jauh lebih aktif daripada suami mereka dalam kegiatan sosial.¹⁰ Walau secara umum partisipasi mengalami penurunan, perempuan telah beralih dari minoritas ke mayoritas dalam hal partisipasi dalam kegiatan yang paling populer. Secara khusus, partisipasi perempuan meningkat dalam pelayanan sosial, kredit/keuangan dan kegiatan keagamaan. Meski demikian perlu dicatat, partisipasi perempuan dalam kegiatan tenaga kerja/pemerintahan yang tidak mengalami peningkatan menunjukkan bahwa hambatan bagi keterlibatan perempuan mungkin masih ada dalam kelompok ini.

Data kuantitatif memperlihatkan bahwa tidak ada hambatan untuk berpartisipasi dalam kegiatan dan kelompok-kelompok berdasarkan pendidikan, tingkat pendapatan, atau berdasarkan berbagai karakteristik rumah tangga lainnya.

9 Ada seorang perempuan terpilih menjadi kepala desa di desa induk dari salah satu desa yang dimekarkan setelah LLI2. Kerja lapangan LLI3 sendiri lebih berkonsentrasi pada desa hasil pemekaran yang jumlah penduduknya lebih besar. Kepala desanya juga orang yang sama sejak LLI2. Namun kepala desa induk tampaknya hanya sebagai substitusi suaminya, seorang pegawai negeri sipil dan karenanya tidak memenuhi syarat untuk menjadi kepala desa.

10 Lihat Bab 5 untuk rinciannya.

IV. Apa hubungan antara kapasitas lokal dan pemerintah daerah – apa implikasi perubahan kapasitas lokal terhadap tata kelola lokal? Apa efek perubahan pemerintahan di tingkat desa dan tingkat kabupaten terhadap kapasitas lokal?¹¹

Pemerintah desa berperan lebih besar dalam upaya pemecahan masalah kolektif dibandingkan pada masa LLI2. Jabatan kepala desa telah jauh lebih kuat sejak LLI2 dengan adanya peningkatan sumber daya di tingkat kabupaten. Kepala desa reformis, yang pro-desa, mampu membantu warganya memecahkan masalah kolektif dan meningkatkan pembangunan desa, terutama ketika dia memiliki hubungan yang baik dengan pihak-pihak eksternal. Posisi kepala desa juga lebih terbuka bagi kandidat dari kalangan yang lebih luas, dibandingkan pada masa lalu. Sebaliknya, lantaran tidak ada mekanisme kontrol formal yang efektif di desa, kepala desa yang otokratik dan tidak responsif juga berkembang – setidaknya selama menjabat. Mereka menggunakan posisi mereka (secara tidak proporsional) untuk menguntungkan diri sendiri, termasuk mendukung karir politik mereka.

Desa berkapasitas lebih tinggi mampu menuntut akuntabilitas kepala desa terpilih. Terlihat jelas bahwa pemerintah desa LLI3 yang lebih baik cenderung memiliki mekanisme kontrol menurut aturan adat, atau BPD yang berfungsi sesuai dengan konsepsi awalnya. Tanpa ini, desa-desa umumnya hanya bergantung kepada mekanisme akuntabilitas melalui pilkades, meskipun ada beberapa tanda menggembirakan bahwa mereka telah belajar menggunakan protes secara lebih efektif dibandingkan pada LLI2. Singkatnya, menguatkan posisi kepala desa tidak serta merta berarti menguatkan masyarakat desa. Mekanisme akuntabilitas tambahan diperlukan untuk menciptakan sinergi antara kepala desa yang telah diperkuat dengan para konstituennya.

Perubahan struktur BPD telah melemahkan kapasitas desa, serta melemahkan kemampuan penduduk desa untuk mengawasi kepala desa dan untuk memastikan pemerintah desa bekerja demi kepentingan kolektif yang lebih luas, bukan demi keuntungan individu atau elit tertentu. Pemerintah kabupaten tidak mengisi kekosongan yang ditinggalkan oleh BPD sebagai mekanisme akuntabilitas. Mereka hanya melakukan sedikit supervisi dan pemantauan, apakah dana digunakan sesuai tujuannya, atau apakah programnya bermanfaat bagi penduduk desa. Kabupaten hanya memiliki sedikit mekanisme untuk mengidentifikasi kebutuhan lokal, dan umumnya responsif terhadap aparat desa yang datang melobi atau yang secara pro-aktif mencari pejabat kabupaten. Sebenarnya kabupaten-kabupaten telah meningkatkan sumber daya untuk desa, jauh lebih banyak dari sebelumnya. Tetapi jarang ada dana yang digunakan untuk menyelesaikan prioritas atau permasalahan lokal. Masih banyak proyek pemerintah supra-desa yang sudah ditentukan sebelumnya dari atas.

V. Jika ada, apakah peran PNPM dalam meningkatkan kapasitas lokal dan kualitas pemerintah daerah?¹²

Proyek-proyek partisipatif seperti PNPM tampaknya lebih mampu memperkuat kapasitas desa yang sudah ada, daripada memfasilitasi perbaikan tata kelola di desa berkapasitas rendah. Di desa-desa berkapasitas tinggi program-program tersebut berjalan lebih baik, tetapi tak ada banyak

¹¹ Lihat Bab 6 and 7 untuk rinciannya.

¹² Lihat Bab 7 untuk rinciannya.

perbaikan dalam tingkat partisipasi di desa-desa berkapasitas rendah. Desa berkapasitas tinggi bisa memanfaatkan secara lebih baik keterbukaan dalam perencanaan dan pengambilan keputusan dalam proyek-proyek tersebut.

1.4. Penyusunan Laporan

Laporan ini disusun agar pembaca bisa fokus hanya pada aspek-aspek studi yang menjadi minat mereka. Jika ingin lebih mengetahui kerangka kerja konseptual yang mendasari penelitian dan metode yang digunakan, pembaca dapat melanjutkan ke Bab 2. Pembaca yang tertarik pada elemen spesifik dari penelitian ini dapat melompat ke bab-bab berikut sesuai dengan pertanyaan penelitian. Bab 3 menguraikan permasalahan yang dihadapi desa-desa dan menilai kapasitas keseluruhan, sementara Bab 4 mengidentifikasi kapasitas yang ada dan faktor yang mendasari perubahan kapasitas dalam pemecahan masalah. Bab 5 secara khusus membahas perubahan lanskap organisasi dan partisipasi rumah tangga dalam kelompok-kelompok dan kegiatan-kegiatan yang diikutinya. Peran negara dalam hal pemecahan masalah dibahas dalam Bab 6, yang berkonsentrasi pada pemerintah desa, dan Bab 7 yang menggambarkan perubahan peran BPD, kabupaten, dan proyek partisipatif seperti PNPM. Bab-bab ini menyajikan data-data rinci hasil penelitian LLI3, yang diakhiri dengan sebuah gambaran singkat mengenai hasil dan implikasi dari penelitian. Bab 8 khusus membahas implikasi-implikasi umum dari temuan dalam penelitian ini.



Bab 2

Latar Belakang Konsep, Desain Penelitian dan Metodologi



2.1. Latar Belakang Konsep¹³

Titik awal konsep studi LLI adalah bahwa sinergi negara-masyarakat dimungkinkan melalui peningkatan respon dan akuntabilitas pemerintah. Ada perdebatan mengenai apakah sinergi – didefinisikan sebagai pemerintah yang aktif dan masyarakat yang terorganisir, yang saling menunjang upaya pembangunan masing-masing (Evans, 1996; Varda, 2010) – dapat dicapai. Beberapa pengamat berpendapat negara tidak berada dalam posisi yang tepat untuk bersinergi (Fukuyama, 1995), tetapi bagi yang lain negara secara efektif dapat memperkuat upaya masyarakat memobilisasi dirinya (Varda, 2010, hal 899, mengutip Huntoon, 2001; Warner 1999, 2001). Negara sendiri merupakan sebuah entitas yang saling tarik-menarik (*contested entity*), yang mencerminkan pergeseran aliansi-aliansi dan batas-batas dengan kelompok sosial lain (Migdal, 2001). Dengan demikian, apakah negara mendukung, merusak, atau bekerja sendiri terpisah dari upaya pemecahan masalah lokal, adalah refleksi dari batas-batas yang ditarik antara negara dan masyarakat, dan segmen masyarakat yang diwakili oleh negara.

Seturut perspektif ini, aspek penting dari peningkatan sikap tanggap pemerintah adalah meningkatkan, bukan menggusur, kapasitas lokal yang ada untuk mengatur dan terlibat dalam kegiatan pembangunan. Seperti yang diperlihatkan dalam LLI1, meski selama tiga dekade pemerintah berusaha menyelenggarakan program-program yang seragam menggunakan struktur-struktur yang dipaksakan oleh negara, melalui aksi kolektif masyarakat mempertahankan berbagai kemampuan untuk memecahkan masalah secara otonom (lihat Bab 1, Kotak 1). Selama Orde Baru, pemerintah pusat yang ingin mengontrol melalui penyeragaman, merupakan pendorong utama perubahan, yang menindas dan melemahkan inisiatif lokal. Kapasitas lokal berhasil bertahan, meski tanpa dukungan pemerintah. LLI2 menemukan ada pergeseran dalam pemerintahan desa menuju keterbukaan dan kepedulian terhadap kebutuhan masyarakat, namun tetap saja ada jarak yang lebar antara prioritas masyarakat dan upaya-upaya pemerintah di tahun 2000/2001 (lihat Bab 1, Kotak 2).

¹³ Pertanyaan penelitian (lihat Bab 1) berdasarkan konsep-konsep ini.

Dulu lingkungan kelembagaan di Indonesia menyebabkan putusnya hubungan antara upaya pemecahan masalah oleh warga desa dan proses di pemerintahan (Antlov, 2003; Evers, 2003). Atau, lebih buruk lagi, terjadi monopoli atas berbagai manfaat oleh para elit yang sedang memimpin, termasuk penyalahgunaan sumber daya publik, sehingga merugikan gerakan warga desa untuk mengatasi masalah (Hadiz, 2010; Priyono, Samadhi, dan Törnquist, 2007). Idealnya tiga perubahan politik yang diuraikan dalam Bab 1 – desentralisasi, demokratisasi, dan penekanan pada kontrol masyarakat atas keputusan dalam program pembangunan - memberikan peluang untuk kembali meningkatkan kapasitas lokal melalui sinergi negara-masyarakat. Tetapi karena sifat ambiguitas perubahan ini dan praktik masa lalu seperti masih ditempatkannya anggaran pelayanan publik yang besar di bawah kendali pemerintah pusat meskipun ada desentralisasi, di banyak wilayah Indonesia yang terjadi justru jauh dari harapan. Di wilayah-wilayah itu kekuasaan dipegang oleh elit-elit yang mendahulukan kepentingannya atau kepentingan kelompoknya sendiri (Hadiz, 2010) dan pola hubungan negara-masyarakat didominasi oleh neo-patrimonialisme yang menjamin loyalitas dengan menggunakan sumber daya negara (van Klinken dan Barker, 2009). Meski demikian, ada peneliti yang menemukan bukti sinergi yang menggembirakan. Dalam sebuah studi panjang mengenai masyarakat perkotaan di Yogyakarta, Guinness (2009, hal 251) menemukan bahwa “sejak runtuhnya Orde Baru yang otoriter semakin tidak tampak masyarakat hanya merupakan agen kebijakan negara. Sebaliknya tampak jelas bahwa komunitas dan individu dalam komunitas memiliki kepentingan dan strategi masing-masing, yang entah bagaimana, mengakomodasi kepentingan-kepentingan pemerintah dalam suatu hubungan yang keduanya tidak saling mendominasi dan keseimbangan hubungan tersebut terus berubah-ubah.”

LLI3 merupakan penelusuran empiris langsung di lokasi penelitian untuk mengetahui pola hubungan negara-masyarakat dan apa implikasinya bagi upaya warga desa untuk mengatasi masalah. Penelitian ini melihat “konstelasi-konstelasi spesifik kekuasaan dan kepentingan secara historis” (Hadiz, 2010, hal. 7) serta konsekuensinya terhadap, dan interaksi dengan, kapasitas lokal selama tiga putaran studi LLI.¹⁴ Bahkan perubahan sedikit atau sebagian dalam hubungan kekuasaan antara kepala desa dan warga desa, serta antara pemerintah desa dan supra-desa, dapat memiliki dampak pada: apa masalah yang dibahas, sejauh mana masalah ini diselesaikan, atau dalam memilih masalah untuk dijadikan isu kolektif yang layak diperhatikan. Misalnya, berkurangnya kontrol militer atas konsesi kayu dan pertambangan selama dekade terakhir telah memungkinkan penduduk desa bernegosiasi langsung dengan perusahaan menyangkut akses dan pembagian manfaat (Wollenberg, 2009, hal. 251). Meskipun masyarakat mungkin tidak menjadi mitra setara dalam negosiasi ini, dan elit desa terus mendapatkan keuntungan yang tidak proporsional dari sumber daya alam, perubahan lanskap politik telah menyediakan sarana yang belum tersedia pada satu dekade lalu untuk mengatasi kompetisi sumber daya. Fokus pada perubahan kecil seperti ini mengalihkan penekanan dari “memahami bagaimana sistem kekuasaan yang melayani kepentingan diri/kelompok sendiri tetap bertahan” (Hadiz, 2010, p. 3), ke melacak kemungkinan munculnya unsur-unsur *developmental state* (Evans, 1995) dengan fokus pada perilaku pejabat pemerintah (Migdal, 2001).

14 Teknik-teknik dan analisisnya menggunakan elemen pendekatan ekonomi politik yang sama (Manor 2011, Powis 2010).

2.2. Modal Sosial Dan Kapasitas Lokal

Untuk menilai perubahan dalam hubungan negara-masyarakat, studi ini menggunakan dua konsep utama: modal sosial dan kapasitas lokal. Modal sosial memiliki banyak arti dalam berbagai konteks.¹⁵ Untuk penelitian LLI, modal sosial didefinisikan sebagai informasi, kepercayaan, dan norma-norma timbal-balik yang berasal dari jejaring sosial perorangan (Woolcock, 1998). Pengertian ini jelas memperlakukan modal sosial sebagai sumber daya milik individu, ketimbang aset yang dimiliki secara kolektif oleh masyarakat. Meskipun organisasi dan jejaring – yang tidak diragukan lagi merupakan karakteristik yang ada di tingkat masyarakat – sangat penting bagi pemahaman modal sosial, studi ini berfokus pada partisipasi dan keanggotaan dalam jejaring ini sebagai perwujudan modal sosial itu sendiri.

Untuk menjalankan konsep ini, LLI menggunakan modal sosial sebagai variabel tingkat rumah tangga yang terdiri dari keterlibatan individu anggota keluarga dalam kegiatan sosial. Di tingkat rumah tangga, stok modal sosial memungkinkan untuk menganalisis partisipasi keluarga dalam organisasi dan kegiatan komunal, memecahnya berdasarkan organisasi dan kegiatan yang didukung negara dan non-negara, dan menghubungkan tingkat ini dengan karakteristik rumah tangga (seperti kekayaan, ukuran, jender kepala rumah tangga). Jika perbedaan pola modal sosial rumah tangga dalam masyarakat diperbandingkan, akan tampak kelompok penduduk desa yang terpinggirkan dari kehidupan organisasi dan dari organisasi pemerintah, dan konsekuensinya bagi kesejahteraan rumah tangga (Wetterberg, 2007).

Studi ini mendefinisikan kapasitas lokal sebagai kemampuan untuk memecahkan masalah bersama secara kolektif. Kapasitas lokal bergantung kepada sumber daya organisasi yang terlihat dalam modal sosial, tetapi merupakan fenomena di tingkat masyarakat. Kapasitas lokal dapat dipecah ke dalam beberapa elemen (seperti dibahas dalam Bebbington, Dharmawan, Fahmi, dan Guggenheim, 2006, hlm 1962 - 1965):

1. *Aset* – atau modal adalah sumber daya yang dapat dimobilisasi oleh penduduk desa untuk menyelesaikan masalah. Aset bukan saja benda yang dimiliki tetapi juga termasuk sumber-sumber kekuatan (*power*) mereka. Aset ini mencakup modal alam, manusia, keuangan, fisik, budaya dan sosial. Misalnya, sumber daya alam yang dimiliki masyarakat, dan aturan masyarakat tentang bagaimana mengelola atau memanfaatkan sumber daya tersebut sebagai mata pencaharian, merupakan aset-aset yang menjadi dasar kapasitas mereka. Keterampilan mereka, aliansi dan jejaring mereka, sumber daya keuangan mereka dan sebagainya, juga mempengaruhi kemampuan mereka untuk memecahkan masalah.

¹⁵ Modal sosial kadang mengacu pada ikatan sosial yang dimiliki individu, sebagaimana definisi asli Coleman (1988) dan Bourdieu (1979), dan kadang sebagai sumber daya komunal, seperti yang diterapkan Putnam dalam studinya tentang tata kelola di Italia (1993). Modal sosial kadang menggambarkan ikatan sosial itu sendiri, tetapi dalam penelitian lain juga mencakup manfaat yang diperoleh dari hubungan ini (Portes dan Sensenbrenner, 1993). Beberapa definisi modal sosial identik dengan kepercayaan/*trust* (Fukuyama, 1995), sementara yang lain menggunakan istilah ini dalam arti struktur sosial seperti jejaring dan asosiasi (Coleman, 1988; Putnam, 1993). Akhirnya, penggunaan metafora “modal” menyiratkan bahwa modal sosial selalu merupakan sumber daya positif yang memfasilitasi transaksi dan akumulasi kekayaan. Namun, sebagaimana dibuktikan oleh studi empiris, nilai-nilai dan jejaring yang terwujud dalam modal sosial seringkali membutuhkan biaya tinggi dalam bentuk penurunan norma-norma, peran elit, dan tuntutan pada anggota yang berhasil (Portes dan Sensenbrenner, 1993).

2. *Ekonomi politik* – mencakup hubungan kekuasaan di dalam desa, dan dengan aktor eksternal (bisnis, tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, LSM, dll). Keberhasilan penyelesaian masalah tidak hanya tergantung pada aset tetapi juga kekuatan relatif masyarakat, dibandingkan dengan aktor-aktor lain. Ekonomi politik juga terkait dengan permasalahan yang diciptakan oleh konstelasi hubungan-hubungan dan relasi-relasi semacam itu (monopoli elit atas saluran *input/output* produksi, klaim perusahaan atas hutan, pejabat korup, dll) dan permasalahan siapa/yang mana yang ditangani secara kolektif.
3. *Sumber pergeseran kapasitas* – mencakup pola kerja sama (atau tidak adanya kerja sama) antara aktor-aktor. Ada tiga jalur yang dapat meningkatkan (atau mengurangi) kemampuan menyelesaikan masalah secara kolektif: kerjasama di antara warga desa sendiri (relatif independen dari pemerintah); kerjasama antara warga desa dengan pemimpin reformis dalam pemerintahan desa, dan kerja sama dengan agen eksternal.

2.3. Metodologi

Seperti juga LLI1 dan LLI2, studi putaran ketiga menggunakan metode kualitatif dan kuantitatif. Mengingat salah satu alasan utama untuk kembali melakukan studi LLI adalah sifat penelitian yang longitudinal, LLI3 mereplikasi desain studi LLI1 dan LLI2 yang relevan. Tentu saja terjadi beberapa perubahan dari satu putaran ke putaran yang lain, mengikuti perubahan konteks dan tujuan (lihat Tabel 1). LLI3 kembali ke wilayah penelitian yang sama dengan putaran sebelumnya, dan kembali memakai instrumen dan teknik pengumpulan data yang relevan, sehingga dapat dilakukan perbandingan secara langsung dan penelusuran atas peristiwa-peristiwa dari waktu ke waktu. Mengingat sifat kualitatif dari kebanyakan data yang dikumpulkan, pemilihan lokasi penelitian yang purposif, dan ukuran sampel yang kecil, perlu disadari bahwa penelitian ini tidak mewakili Indonesia secara keseluruhan. LLI merupakan sekumpulan studi kasus longitudinal yang rinci mengenai peran kapasitas lokal dan hubungan negara-masyarakat dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat di tujuh kabupaten, dari hampir 500 kabupaten yang ada di Indonesia (lihat pemilihan lokasi, di samping).

Tabel 1. Perbandingan Pendekatan Penelitian

	LLI1 (1996)	LLI2 (2000/2001)	LLI3 (2012)
Isu pokok	Kapasitas lokal Modal sosial Pemerintahan desa	Kapasitas lokal Modal sosial Pemerintahan desa Respon krisis	Kapasitas lokal Modal sosial Pemerintahan desa Pemerintahan kabupaten PNPM
Metodologi penelitian	Pengumpulan data kualitatif Survei rumah tangga	Pengumpulan data kualitatif Survei rumah tangga Etnografi	Pengumpulan data kualitatif Survei rumah tangga
Kabupaten yang dikunjungi (kembali)	1. Batanghari 2. Merangin 3. Banyumas 4. Wonogiri 5. Ngada 6. Timor Tengah Selatan	1. Batanghari 2. Merangin 3. Banyumas 4. Wonogiri 5. Ngada	1. Batanghari 2. Merangin 3. Muara Jambi 4. Banyumas 5. Wonogiri 6. Ngada 7. Nagakeo
Jumlah desa	48	40	20

Dalam mengumpulkan data kualitatif, peneliti melakukan wawancara dengan informan kunci yang terkait di tingkat kabupaten dan desa, seperti bupati (atau sekretaris), pejabat kantor kabupaten yang berbeda (perencanaan, pembangunan perdesaan/masyarakat), anggota DPRD, LSM, kepala desa, wakil dari BPM/LPM, dan tokoh agama/adat/masyarakat (lihat Gambar 1). Data yang diperoleh melalui wawancara antara lain mengenai pemecahan masalah, kepemimpinan, jejaring dan profil kelembagaan, serta profil proyek (termasuk PNPM).

Dalam penelitian dilakukan serangkaian diskusi kelompok terarah (*focus group discussion/FGD*) dengan anggota masyarakat. Topik FGD adalah:

- 1) Penggunaan lahan, hubungan kekuasaan, dan ancaman sumber daya alam – informasi ini digunakan untuk menganalisis lanskap organisasi, dinamika hubungan kekuasaan, konflik/potensi konflik, dan masalah-masalah lingkungan
- 2) Produksi, konsumsi, ancaman terhadap kelangsungan hidup dan peningkatan kesejahteraan – informasi ini digunakan untuk menganalisis pola mata pencaharian, lanskap organisasi, masalah kebutuhan dasar, masalah peningkatan kesejahteraan, dan layanan publik
- 3) Pemerintah – informasi ini digunakan untuk menganalisis perencanaan, pelaksanaan dan pengambilan keputusan dalam program/proyek pembangunan, persepsi peran pemerintah, kualitas layanan (termasuk pemeliharaan), serta partisipasi, transparansi dan akuntabilitas.
- 4) Pemecahan masalah – topik ini memanfaatkan data yang dikumpulkan dari FGD yang lain untuk menganalisis kapasitas pemecahan masalah di tingkat komunitas. Analisis ini mencakup pemahaman faktor penyebab masalah, analisis peran dalam pemecahan masalah, serta identifikasi pemimpin, jejaring dan lembaga.

Data kuantitatif diperoleh melalui survei panel rumah tangga dengan modul kuesioner sebagai berikut:

- 1) Karakteristik dan konsumsi rumah tangga
- 2) Keterlibatan/keanggotaan rumah tangga dalam organisasi (formal dan informal) dan manfaatnya
- 3) Permasalahan umum yang dihadapi rumah tangga di wilayahnya
- 4) Pola kepemilikan lahan dan sumber daya lainnya
- 5) Interaksi sosial dan rasa saling percaya
- 6) Krisis terkini dan mekanisme penyelesaian krisis
- 7) Pemerintah desa (kepuasan, transparansi dan akuntabilitas)

Dalam laporan ini, data survei rumah tangga pada pokoknya digunakan untuk analisis deskriptif pola agregat.

Pemilihan lokasi. Dalam LLI1, kabupaten dipilih untuk mewakili variasi geografis dan sosio-ekonomi. Kabupaten Batanghari dan Merangin mewakili Sumatera yang sebagian besar merupakan daerah perkebunan dan produsen hasil bumi (karet, kelapa sawit, kopi, dll.), dengan infrastruktur transportasi yang relatif baik dan kepadatan penduduk sedang. Kabupaten Banyumas dan Wonogiri mewakili Pulau Jawa yang paling padat penduduknya di Indonesia. Kabupaten Ngada dan Timor Tengah Selatan (TTS) mewakili Indonesia Timur yang lebih kering, kurang padat, dan memiliki pendapatan rata-rata lebih rendah dari bagian barat Indonesia.

Lokasi penelitian desa juga dipilih untuk mencari tahu perbedaan antara masyarakat dataran tinggi dan dataran rendah dengan berbagai akses ke ibukota kecamatan. Dari 48 desa yang dilibatkan pada LLI1, 40 di antaranya kembali diikuti dalam LLI2 – kecuali TTS yang tidak diikuti dalam putaran kedua karena masalah keamanan. Untuk bahan kualitatif LLI3, 20 desa ditinjau kembali (masing-masing 8 desa dari Jambi dan Jawa Tengah, dan 4 dari NTT). Desa-desanya yang terpilih mewakili rentang kapasitas di masing-masing kabupaten yang diidentifikasi dalam LLI2 (tinggi, sedang, rendah). Untuk studi kuantitatif semua 40 desa dikunjungi kembali dengan mewawancarai kembali 1.200 rumah tangga.

Pengaturan waktu. Tim peneliti berada di setiap kabupaten selama sepuluh sampai dua belas minggu, dibagi antara satu minggu di ibukota kabupaten dan dua minggu di setiap desa, dan menyediakan waktu di antara kunjungan desa untuk mengkonsolidasi dan membersihkan data. Di setiap kabupaten, tim peneliti mula-mula menghabiskan sekitar tiga hari di ibukota untuk mengumpulkan data kontekstual, setelah itu melakukan pengumpulan data di desa. Setelah semua data desa lengkap, tim kembali ke ibukota kabupaten untuk menindaklanjuti informasi yang diperoleh di desa dan untuk melengkapi dokumentasi data desa.

2.4. Hipotesis¹⁶

Sebagaimana dijelaskan dalam kerangka konsep, studi LLI didasarkan pada asumsi bahwa semakin tinggi kapasitas lokal, semakin baik,¹⁷ begitu juga dengan dukungan pemerintah terhadap upaya

¹⁶ Catatan: jawaban atas beberapa hipotesis memerlukan analisis lebih lanjut.

¹⁷ Organisasi wajib adalah organisasi yang dulu “diwajibkan” ada di setiap desa oleh pemerintah: RT/RW, Dasawisma, PKK, Karang Taruna, dan LKMD/LMD.

pemecahan masalah oleh warga desa. Terkait dengan hal tersebut, kami mengembangkan serangkaian hipotesis. Di bawah ini, secara singkat dirangkum temuan yang relevan untuk setiap hipotesis. Ringkasan seluruh temuan serta kesimpulan dan implikasi yang lebih koheren dipaparkan dalam Bab 8:

- 1 Di seluruh wilayah penelitian, diduga secara umum telah terjadi penurunan peran penting organisasi-organisasi yang masuk kategori wajib¹⁸ pada LLI2, karena kontrol pemerintah pusat melonggar. Namun di tempat dimana organisasi-organisasi ini berperan dalam upaya pemecahan masalah di masa lalu, diduga mereka masih bertahan.

Temuan: Berseberangan dengan hipotesis, pemerintah tampaknya mempertahankan atau meningkatkan perannya dalam pembentukan organisasi formal, terutama di Jawa dan, sedikit lebih rendah, di Jambi. Akan tetapi di NTT, peran negara dalam organisasi formal terus menurun. Peran negara yang menonjol juga tercermin dalam posisi kepala desa yang menguat. Analisis lebih lanjut diperlukan untuk mengetahui penyebabnya, dan sejauh mana kemunculan kembali organisasi pemerintah di Jawa dan Jambi mencerminkan sinergi, ketimbang dominasi negara atas kehidupan masyarakat (seperti dalam LLI1). (Lihat Bab 4, 5, 6).

- 2 Diduga terjadi penurunan kapasitas lokal terutama dalam komunitas-komunitas yang tercatat mengalami masalah menyangkut sumber daya alam. Dalam LLI2 masalah-masalah yang ruang lingkupnya sangat luas ini seringkali merupakan persoalan yang paling berat untuk diatasi oleh masyarakat. Jika upaya mengatasi masalah-masalah ini berulang kali gagal, kapasitas bisa jadi melemah karena sumber daya terpakai dan menipis, serta kolaborasi terhambat.

Temuan: Di satu sisi persoalan sumber daya alam tidak lagi menjadi prioritas umum bagi penduduk desa, di sisi lain di desa berkapasitas rendah sumberdaya alam, sebagai aset, malah merosot. Upaya untuk mengatasi kelangkaan sumber daya alam jarang berhasil, kecuali di dataran tinggi Jambi (di mana pemerintahan adat berjalan, atau kepala desa kuat dan memiliki kepentingan yang sama dengan warganya). Kebanyakan upaya ini berupa pelembagaan kembali atau merevisi aturan mengenai penggunaan sumber daya bersama yang sulit ditegakkan. (Lihat Bab 4).

- 3 Di desa-desa yang pada LLI2 pada pemimpin pemerintahnya responsif dan efektif, diduga peran pemimpin pemerintah tetap lebih besar dalam penanganan masalah selama dekade terakhir.

Temuan: Pada daerah yang pemerintahan adatnya berjalan, atau masih ada sisa-sisa BPD sebagai mekanisme kontrol, pimpinan pemerintahan desa berperan lebih besar dalam pemecahan masalah. Tetapi ketika kontrol tersebut hilang, kepala desa menjadi tidak pro-desa, termasuk di desa-desa dengan para pemimpin yang responsif pada LLI2. (Lihat Bab 4, 6, 7).

¹⁸ Organisasi “wajib” yang masih ada mungkin atau mungkin tidak lagi memiliki hubungan dengan negara. Di beberapa desa LLI2, RT merupakan struktur organisasi yang sangat penting tetapi berjalan tanpa berhubungan dengan negara. Demikian pula, Guinness (2009) menjelaskan bagaimana struktur Rukun Kampung yang telah dihapuskan oleh negara pada abad ke-20 masih mengatur kehidupan masyarakat dalam satu komunitas di Yogyakarta.

- 4 Mengingat pola lingkaran manfaat (*virtuous cycle*) dan lingkaran setan (*viscious cycle*) yang diamati dalam LLI2, diduga desa-desa berkapasitas tinggi telah memanfaatkan perubahan selama dekade terakhir untuk memperbaiki kemampuan mereka dalam pemecahan masalah. Sebaliknya desa-desa berkapasitas rendah pasti tidak mampu menarik manfaat dari perubahan-perubahan ini. Karena itu, peningkatan sumber daya dan kekuasaan politik karena desentralisasi, demokratisasi, dan program CDD, mungkin memiliki dampak paling signifikan pada desa-desa berkapasitas menengah, yang diduga berhasil meningkatkan kemampuan mengatasi dan menyelesaikan permasalahan bersama sejak LLI2.

Temuan: Kapasitas dapat memperkuat/memperlemah diri sendiri (*self-reinforcing*). Hampir setengah dari desa-desa yang diteliti (9 dari 20) dapat mempertahankan kapasitas mereka dan kebanyakan berasal dari kelompok berkapasitas menengah dan tinggi. Namun, kebalikan dari hipotesis di atas, banyak desa LLI2 yang berkapasitas rendah malah mampu meningkatkan kapasitas mereka. Lebih mengejutkan lagi, sumber perubahan ini sebagian besar berasal dari warga desa sendiri, meskipun para pemimpin desa dan aktor eksternal ikut berperan. (Lihat Bab 4).

- 5 Dengan desentralisasi dan demokratisasi, wakil rakyat di DPRD menjadi makelar (*broker*) baru untuk mendapatkan sumber daya pemerintah. Diduga desa-desa yang secara langsung terwakili di DPRD telah meningkat kapasitasnya karena dukungan sumber daya tambahan dari pemerintah.

Temuan: Anggota DPRD membawa sumber daya ke daerah pemilihan mereka, tidak hanya untuk desa-desa di mana mereka berasal. Namun, sumber daya tidak selalu memfasilitasi peningkatan kapasitas. Ada faktor lain yang ikut berperan. Misalnya, satu desa di Jawa Tengah memiliki dua wakil namun kapasitasnya menurun karena konflik antar-elit, terutama antara salah satu wakil dan elit lama. Desa lain, juga di Jawa Tengah, tidak memiliki wakil yang berasal dari desa tersebut, tetapi beberapa penduduknya merupakan aktivis partai politik dan kepala desanya mampu memobilisasi mereka untuk mendapatkan sumber daya. (Lihat Bab 4, 7).

- 6 Mengingat jumlah organisasi masyarakat sipil di tingkat kabupaten semakin banyak selama dekade terakhir, diduga ada peningkatan peran organisasi-organisasi itu sebagai kontributor kapasitas lokal. Tetapi mengingat organisasi-organisasi tersebut hampir tidak berperan dalam upaya pemecahan masalah di LLI2, peningkatan ini mestinya tidak besar.

Temuan: Hipotesis masih bertahan – bahwa tidak banyak Ormas/LSM yang bekerja sama dengan penduduk desa. Namun, dalam beberapa kasus ketika mereka bekerja sama dengan penduduk desa, tingkat keberhasilan menyelesaikan masalah tinggi. (Lihat Bab 3, 4).

- 7 Diduga manfaat akibat adanya wakil di DPRD akan terbagi secara luas di desa-desa yang memiliki kebiasaan mendistribusikan manfaat secara adil. Akan tetapi, diduga, umumnya manfaat ini dimonopoli oleh elit desa.

Temuan: Temuannya beragam. Di sebuah desa, prioritas diberikan hanya kepada satu dusun kecil di mana anggota DPRD tinggal atau berasal. Tetapi di desa-desa lain, infrastruktur (proyek umum) dapat diakses secara luas oleh semua warga. (Lihat Bab 4, 7).

8	<p>Di desa-desa yang terbiasa mengikutsertakan perempuan dalam upaya pemecahan masalah (sebagai pemimpin, memobilisasi melalui organisasi-organisasi perempuan, dll.), diduga akan ditemukan manfaat yang lebih besar akibat peningkatan kapasitas dan akses ke sumber-sumber daya pemerintah yang diidentifikasi oleh perempuan.</p> <p><i>Temuan:</i> Diperlukan analisis lebih lanjut untuk mengevaluasi hipotesis ini.</p>
9	<p>Diduga kabupaten lebih responsif terhadap desa-desa berkapasitas tinggi yang anggota masyarakatnya mampu menarik manfaat dari sumber daya baru di tingkat kabupaten melalui hubungan yang sudah ada, atau menciptakan koneksi baru dengan pejabat terpilih.</p> <p><i>Temuan:</i> Desa-desa berkapasitas tinggi mampu memetik manfaat dari sumber daya baru di tingkat kabupaten, bahkan provinsi. Mereka mengorganisasi diri dan berhubungan dengan aktor eksternal untuk mendapatkan jalan (bekerjasama dengan desa-desa lain yang memiliki kepentingan sama atau meminta langsung kepada wakil bupati), untuk memperoleh kembali hutan tradisional atau tanah mereka. (Lihat Bab 4, 7).</p>
10	<p>Diduga ada lebih banyak contoh kolaborasi pemerintah menyangkut pemecahan masalah di desa berkapasitas rendah/menengah, karena desa berkapasitas tinggi mampu bekerja sendiri dengan memanfaatkan keterbukaan politik dan sumber-sumber daya baru.</p> <p><i>Temuan:</i> Sebagian besar peningkatan di desa berkapasitas rendah dicapai dengan hanya sedikit dukungan dari pemerintah. Lebih banyak lagi contoh mengenai pemimpin desa yang bekerja sama dengan masyarakatnya di desa-desa berkapasitas lebih tinggi. (Lihat Bab 4, 6).</p>
11	<p>Desa-desa yang pada LLI2 berupaya menuntut akuntabilitas pejabat desanya diduga akan melanjutkan usaha tersebut sehingga pemerintah desa menjadi lebih responsif dan akuntabel.</p> <p><i>Temuan:</i> Protes tidak banyak lagi dipakai sebagai sarana untuk menuntut akuntabilitas. Banyak desa menggantikannya dengan mekanisme akuntabilitas pilkades. Hasilnya bervariasi. Usaha menuntut akuntabilitas berlanjut, namun tidak selalu menghasilkan pemerintah yang lebih responsif. (Lihat Bab 6).</p>
12	<p>Di desa-desa dimana pemerintah desa saat ini lebih responsif dan bertanggungjawab (dibandingkan pada LLI2), diduga ada dampak positif pada pemecahan semua jenis masalah.</p> <p><i>Temuan:</i> Dalam banyak kasus, ketika kepala desa terlibat dan lebih responsif, lebih banyak masalah terselesaikan. (Lihat Bab 6).</p>

- 13 Di desa-desa yang kualitas pemerintah desanya tidak meningkat, jika itu di desa-desa berkapasitas rendah, diduga telah terjadi penurunan kapasitas karena pemerintah memonopoli peluang-peluang dan sumber daya baru. Tetapi di desa-desa berkapasitas tinggi, diduga kapasitas bertahan atau meningkat, tidak terkait dengan pemerintah desa yang tidak berubah, karena tetap terpisahnya hubungan negara-masyarakat

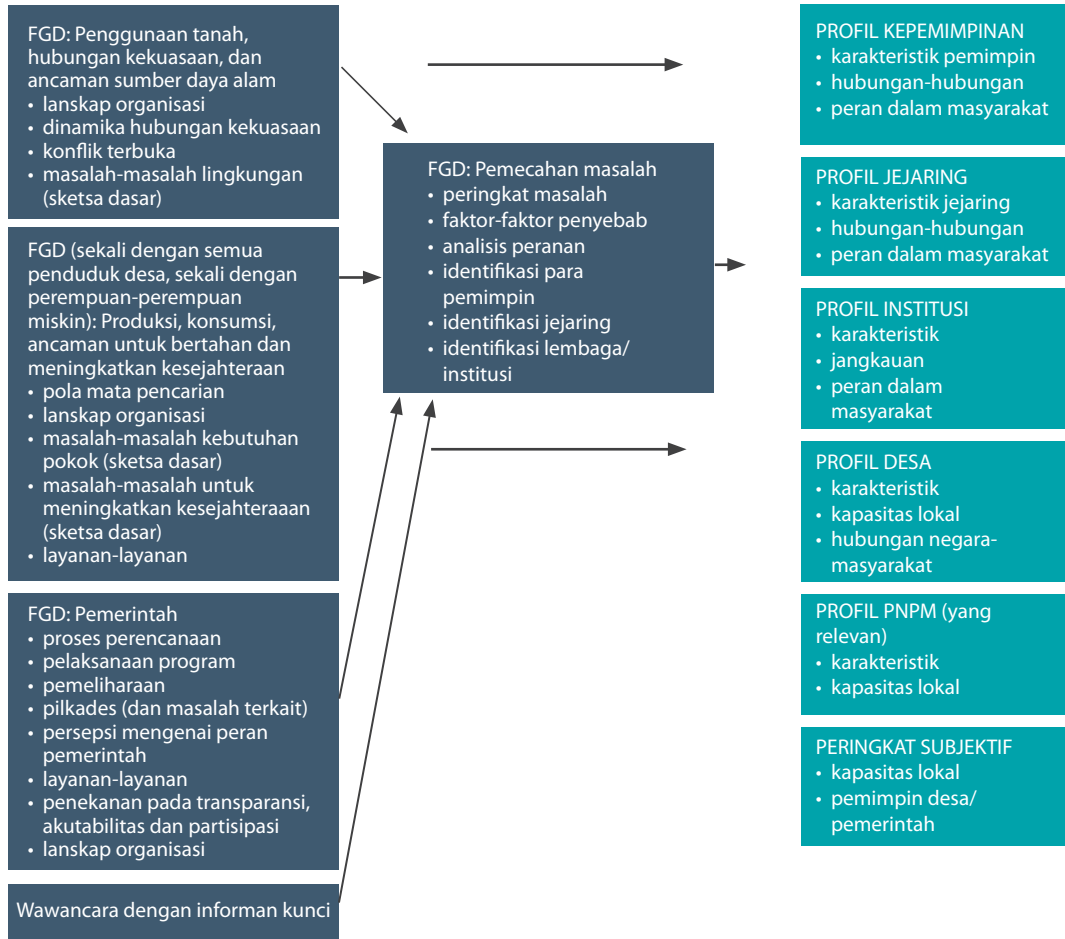
Temuan: Dua desa tidak mengalami peningkatan kualitas pemerintahan desa: yang satu bertahan dengan kapasitas rendahnya (Pinang Merah), yang lain mengalami peningkatan kapasitas (Tiang Berajo) karena peningkatan ekonomi pendatang. Ini merupakan indikasi bahwa bahkan di desa-desa berkapasitas rendah, penduduk desa sewaktu-waktu dapat meningkatkan kapasitas mereka kendati bantuan pemerintah kecil. Analisis lebih lanjut atas data diperlukan untuk memahami hasil yang beragam ini. Kapasitas yang tinggi tidak menjamin bahwa kapasitas tersebut akan dipertahankan atau ditingkatkan, karena di beberapa desa justru menurun. Sebuah desa (Krajan) kapasitasnya menurun karena kepala desa baru lemah, tidak mampu mengelola konflik internal di kalangan elit atau mengendalikan stafnya. Dengan demikian, pemerintah desa memang berkontribusi pada perubahan kapasitas di desa berkapasitas tinggi maupun rendah (lihat Bab 6).

- 14 Diduga, manfaat tambahan dari kegiatan PNPM lebih mungkin terjadi di desa berkapasitas menengah (dan mungkin juga rendah), karena merupakan sarana untuk meningkatkan akses ke sumber daya yang tadinya tak terjangkau. Diduga, dampak pada desa-desa berkapasitas tinggi akan lebih kecil karena di desa-desa ini pemecahan masalah cenderung independen dari pemerintah desa, dan karena itu desa-desa kurang mendapat manfaat tambahan dari upaya-upaya menyangkut akuntabilitas, keterbukaan, dan partisipasi yang lebih besar.¹⁹

Temuan: Apa yang ditemukan adalah kebalikannya. PNPM cenderung lebih memperkuat kapasitas yang ada daripada memfasilitasi perbaikan di desa berkapasitas rendah. Desa berkapasitas tinggi lebih mampu memanfaatkan perencanaan dan pengambilan keputusan yang terbuka dalam proyek-proyek tersebut. (Lihat Bab 7).

¹⁹ Sebenarnya ada hipotesis tambahan terkait kualitas fasilitasi PNPM. Namun dalam pengumpulan data tidak tertangkap informasi mengenai kualitas fasilitasi, oleh karena itu laporan ini tidak dapat menjawab hipotesis ini.

Gambar 1. Pengumpulan data kualitatif LLI3



Bab 3

Permasalahan Kolektif yang Dihadapi Penduduk Desa dan yang Berubah Sejak LLI2



Menanggapi Pertanyaan Penelitian 1, Bab ini memberikan gambaran tentang masalah yang dihadapi desa, sejauh mana mereka menangani dan menyelesaikannya, dan perubahan kapasitas lokal sejak LLI2. Sumber utama data adalah diskusi kelompok terarah (FGD) yang dirancang untuk menggali pandangan warga desa sendiri atas masalah-masalah paling mendesak yang mereka hadapi, dan upaya yang dilakukan untuk menangani dan menyelesaikannya. Jika memungkinkan, temuan ini dibandingkan dengan pola-pola dalam data survei rumah tangga.²⁰

3.1. Jenis dan Prioritas Masalah yang Dilaporkan telah Berubah

Secara keseluruhan, jumlah masalah yang tercatat telah menurun, baik menurut informasi dari kelompok terarah maupun survei rumah tangga. Sementara data kualitatif dari LLI2 menunjukkan rata-rata ada sekitar sepuluh masalah di setiap desa, yang teridentifikasi dalam LLI3 hanya lima per desa.²¹ Penurunan masalah dalam data kuantitatif jauh lebih kecil, tetapi data rumah tangga menunjukkan bahwa kejadian satu atau lebih masalah yang tercatat baik di survei kuantitatif LLI2 maupun LLI3 turun sekitar 14%. Penurunan tertinggi terjadi di Jambi (18%) dan terendah di Jawa (10%). Penjelasan yang mungkin atas penurunan jumlah masalah yang dilaporkan adalah karena LLI2 dilakukan pada tahun 2001 dan bertanya mengenai tantangan yang dihadapi sejak tahun 1996. Periode empat tahun tersebut merupakan suatu masa yang sangat bergolak, yang antara lain dipengaruhi oleh krisis keuangan Asia (1997/8), kebakaran hutan Sumatera (1997), El Nino (1998), dan reformasi (1998). Situasi sudah relatif lebih tenang pada tahun-tahun menjelang putaran ketiga penelitian LLI.

²⁰ Data yang dikumpulkan melalui diskusi kelompok terarah digunakan secara kualitatif, meskipun data ini telah digabungkan dan dihitung dalam tabel di bawah ini. Data dari survei rumah tangga digunakan secara kuantitatif.

²¹ Perlu diingat bahwa perbandingan dalam data kualitatif mencakup 40 desa untuk LLI2 dan 20 desa LLI3. Namun survei rumah tangga dilakukan di 40 desa sehingga perbandingan ini cukup berimbang.

Data kuantitatif juga menunjukkan ada pergeseran masalah-masalah spesifik yang terjadi di desa, yang disampaikan responden rumah tangga dari waktu ke waktu (Tabel 2). Masalah “kelangkaan tanah dan/atau sumber daya alam”, “irigasi”, dan semua masalah sosial menurun banyak. Namun, persoalan “air minum”, “infrastruktur”, serta penurunan sumber daya produktif (gagal panen, kebakaran hutan, epidemi ternak) telah meningkat secara substansial sejak LLI2. Jumlah kejadian sembilan jenis masalah yang sudah ditentukan terlebih dahulu (*pre-listed*) dalam kuesioner ini menurun dari sekitar 2.500 pada studi LLI2, menjadi sekitar 2.100 pada LLI3 di seluruh wilayah.

Tabel 2. Persentase responden yang melaporkan terjadinya masalah

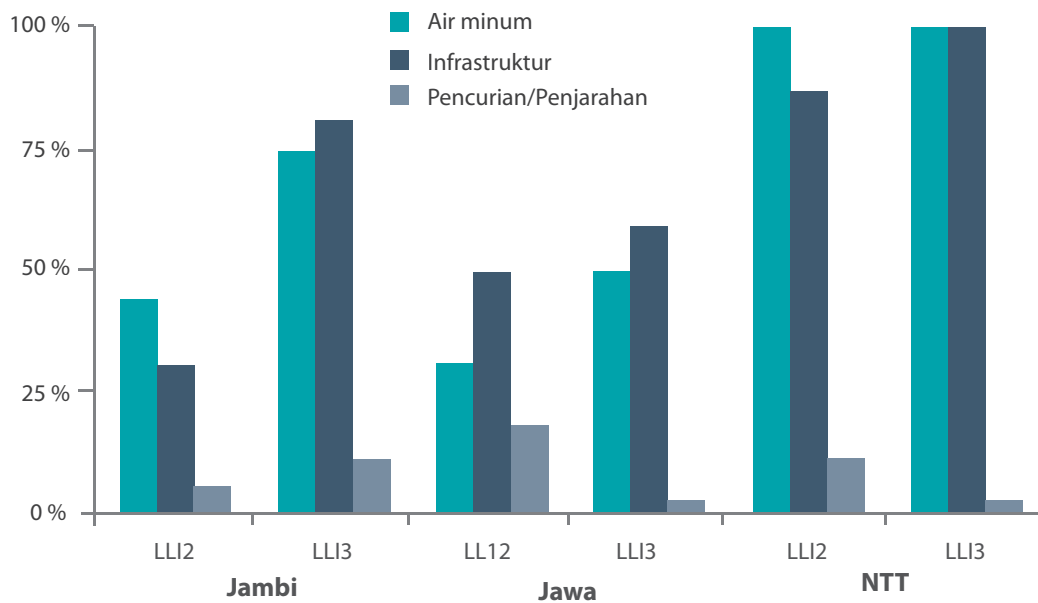
	LLI2				LLI3			
	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT
	%	%	%	%	%	%	%	%
Air minum	40	33	27	81	45	46	31	25
Air irigasi	19	17	16	28	14	10	13	9
Infrastruktur	37	24	33	71	47	48	38	24
Gagal panen/ kebakaran hutan/ epidemi ternak	44	57	26	55	48	39	39	30
Kelangkaan lahan/sumber daya alam	20	29	3	37	4	5	1	3
Masalah sosial ²²	11	13	9	11	5	7	2	6

Sumber: LLI2 dan survei rumah tangga LLI3, Bagian yang ditebalkan menunjukkan tiga masalah terbesar dalam LLI3.

Survei rumah tangga juga dapat menunjukkan apakah masalah yang tercatat lebih bersifat kolektif dan dialami secara komunal, atau sebaliknya, apakah mereka berpengaruh pada kurang dari sebagian rumah tangga di lokasi studi. Contohnya, Bagan 1 di bawah ini menunjukkan bahwa “air minum” – dan mungkin juga “infrastruktur” – menjadi kurang personal dan lebih merupakan masalah kolektif di LLI3, baik di Jambi maupun di Jawa, sementara “pencurian/penjarahan” menjadi masalah yang lebih personal – dan tidak meluas – di LLI3 di Jawa dan NTT.

²² Termasuk judi, alkohol/narkoba, pencurian, pelacuran/pornografi.

Gambar 2. Frekuensi masalah yang dialami desa (% dari penduduk desa)



(Sumber: LLI2 dan survei rumah tangga LLI3)

Berbeda dengan kuesioner rumah tangga yang menanyakan responden tentang *terjadinya masalah tertentu*, peserta FGD diminta *mengidentifikasi masalah-masalah utama* yang mempengaruhi penduduk desa. Pola identifikasi masalah terpenting oleh penduduk desa juga telah berubah sejak LLI2.²³ Ketika menggabungkan masalah-masalah utama di seluruh provinsi (Gambar 1, “Semua Provinsi”), tantangan terkait kegiatan produktif masih sering terjadi. Ada beberapa perubahan pada jenis masalah, namun yang lebih menonjol adalah yang menyangkut keuntungan, sementara isu yang berkaitan dengan produktivitas agak menurun. Masalah-masalah terkait kelangkaan sumber daya dan lahan juga berkurang. Berkaitan dengan kebutuhan dasar, masalah banjir dan bencana alam lainnya naik dua kali lipat (dari basis yang kecil). Pelayanan dan infrastruktur juga meningkat. Air minum masih menjadi kebutuhan dasar kedua yang paling sering dilaporkan, tetapi tidak mengalami peningkatan drastis sejak LLI2. Ketegangan dalam masyarakat merupakan masalah yang paling sedikit dilaporkan. Di sini perlu diperhatikan bahwa masalah konflik lahan atau sumber daya lainnya meningkat, sementara masalah yang berkaitan dengan para pemimpin politik dan isu-isu sosial (termasuk kejahatan, mabuk, dan tuntutan sosial yang berlebihan) sudah agak berkurang.

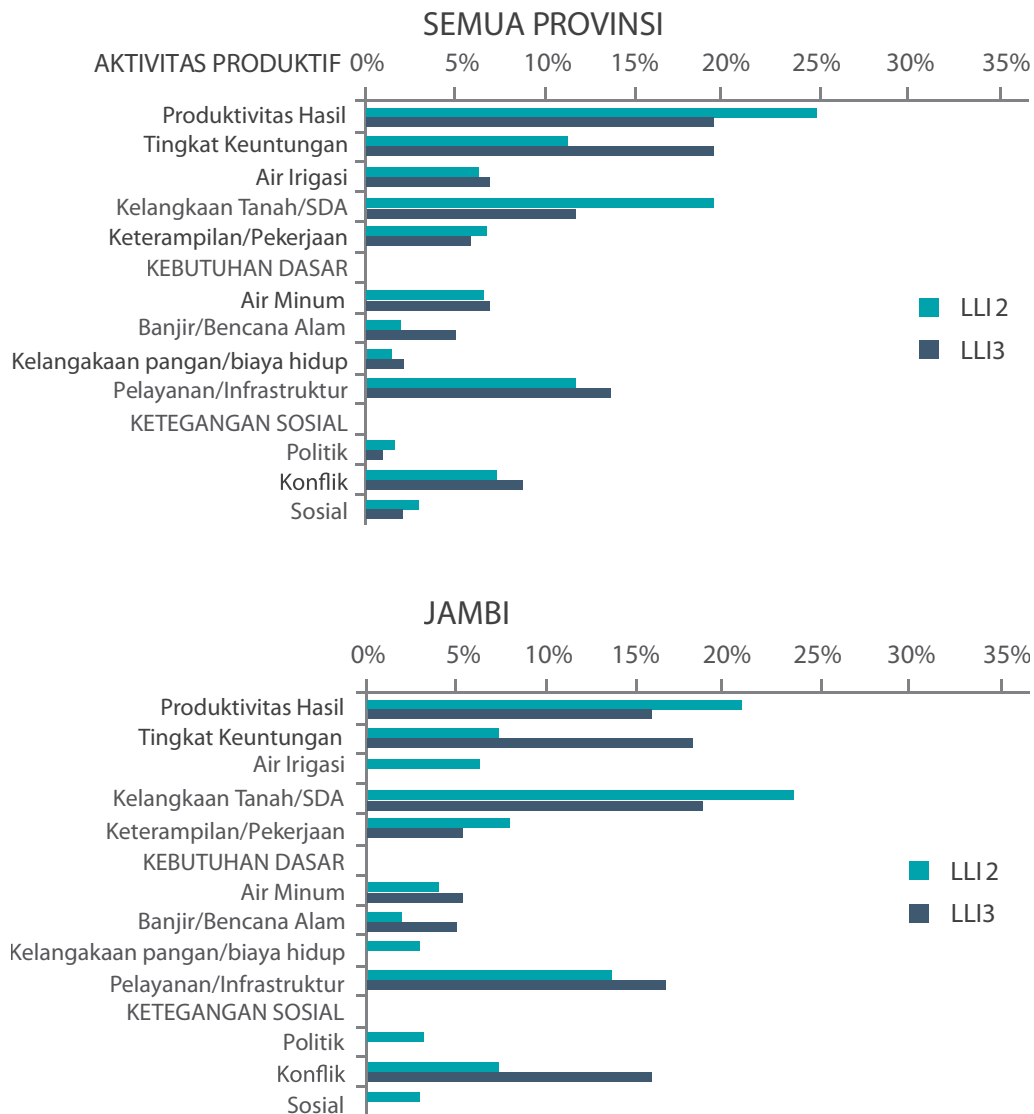
Meskipun di semua provinsi ada masalah-masalah penting yang sama, prioritas di ketiga provinsi yang diteliti tersebut berbeda-beda (lihat Gambar 1). Persoalan produktivitas hasil dan pelayanan relatif konstan di berbagai wilayah, lintas waktu. Sekarang, masalah terkait keuntungan paling sering dilaporkan di desa-desa Jambi, bersama dengan kelangkaan lahan dan sumber daya alam. Ada juga soal peningkatan tajam konflik lahan dan sumber daya di desa-desa tersebut.

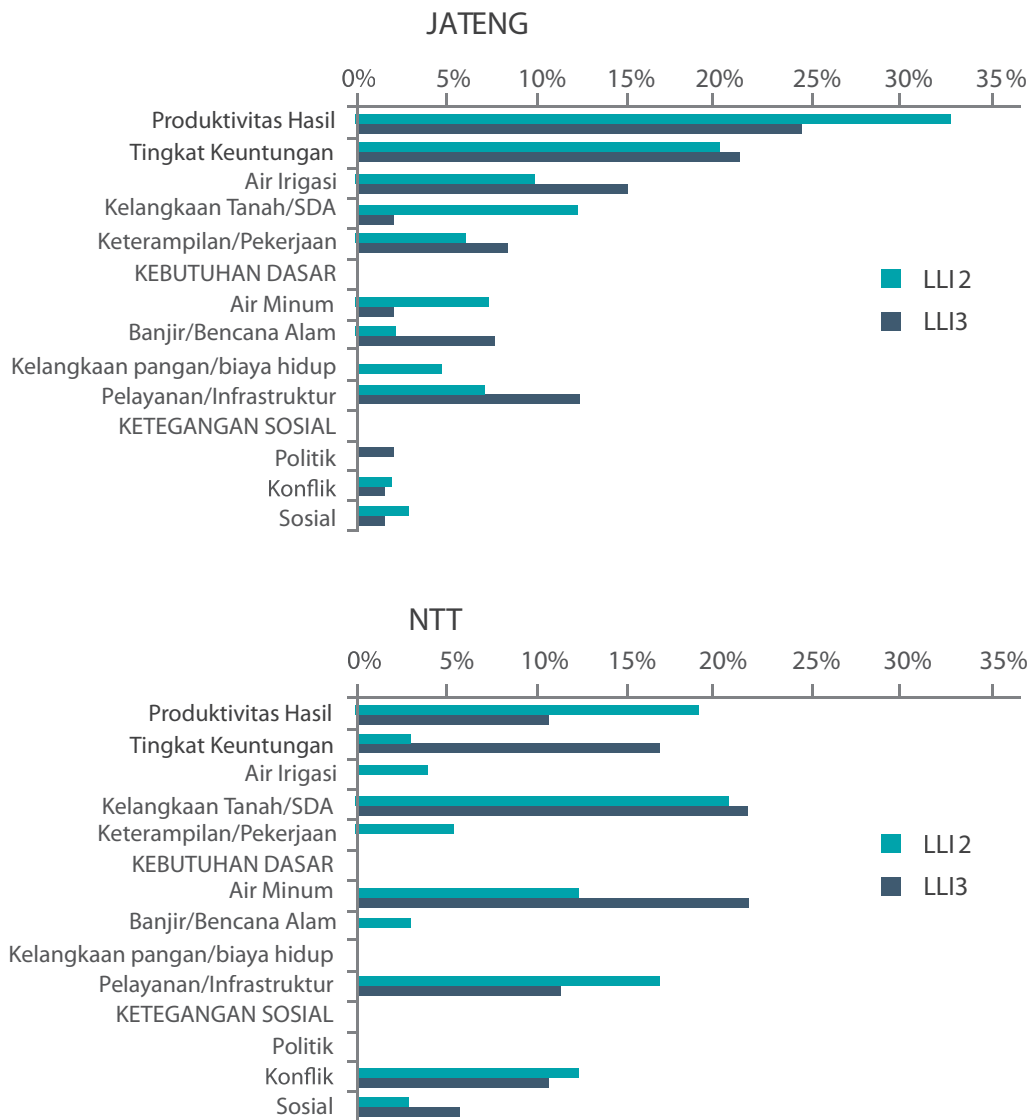
²³ Perlu diingat bahwa dalam FGD peserta diminta untuk mengidentifikasi dan memprioritaskan masalah-masalah bersama terkait layanan dasar, kebutuhan dasar, dan peningkatan kesejahteraan (Bab 2). Banyak masalah yang dijelaskan oleh masyarakat bersifat kompleks, dan terkait dengan ketiga kategori tersebut. Analisis di sini memilah kategori FGD ke dalam masalah masing-masing yang diidentifikasi oleh peserta.

Penduduk desa di Jawa, sebaliknya, secara substansial lebih peduli pada air irigasi dan akses ke layanan dan infrastruktur daripada sebelumnya di LLI2. Sementara soal kelangkaan lahan atau sumber daya jarang dilaporkan sebagai prioritas di LLI3.

Masalah yang diutamakan di NTT lebih mirip dengan Jambi ketimbang Jawa, tetapi di desa-desa NTT keprihatinan atas air minum semakin akut. Konflik lahan/sumber daya alam tidak meningkat, tapi masalah-masalah sosial meningkat (meskipun dari basis yang sangat rendah).

Gambar 3. Masalah kolektif utama yang dilaporkan dalam LLI2 dan LLI3, berdasarkan provinsi (% dari total)





3.2. Tingkat Respon Kolektif Tinggi, Tetapi ada Penurunan

Sebagian besar masalah bersama yang teridentifikasi mendapat respon kolektif (Tabel 2). Penduduk desa meningkatkan upaya kolektif mereka untuk mengatasi lebih dari tiga-perempat masalah. Meski demikian tingkat respon masyarakat ini menurun jika dibandingkan dengan LLI2, karena ada sekitar 10% masalah tidak diselesaikan oleh penduduk desa secara berkelompok.²⁴ Data survei mengkonfirmasi penurunan ini: untuk masalah yang tercantum di kuesioner, tingkat respon kolektif turun dari 77% di LLI2 menjadi 64% di LLI3 (Tabel 6).

²⁴ Perlu diingat bahwa kapasitas diukur dengan respon yang digalang secara kolektif, bahkan ketika kapasitas ini tidak dimiliki, masih banyak masalah yang ditanggapi secara sendiri-sendiri oleh warga desa yang terkena dampak.

Dalam FGD, tingkat respon kolektif yang terungkap lebih rendah di Jateng dibandingkan di Jambi dan NTT (Tabel 2). Jumlah masalah yang dilaporkan di setiap desa cukup bervariasi (3-8), begitu juga dengan tingkat respon kolektif. Rentang respon yang terkecil ada di NTT, dan paling beragam di Jateng. Di sini data survei menyimpang dari hasil kualitatif. Responden di Jawa Tengah melaporkan tingkat respon kolektif yang lebih tinggi (70%) dibandingkan di Jambi (56%) dan NTT (68%).²⁵ Meski demikian perbandingan antara wilayah, lintas waktu, mengkonfirmasi tingkat respon kolektif yang menurun di semua bidang sejak LLI2.

Tabel 3. Respon kolektif berdasarkan wilayah

Respon	Provinsi			total
kolektif	Jambi	Jateng	NTT	
tidak	5	17	2	24
	13%	35%	11%	23%
ya	33	32	16	81
	87%	65%	89%	77%
total	38	49	18	105
	100%	100%	100%	100%

Sumber: FGD LLI3

Angka tanggapan atas berbagai masalah yang diutamakan bervariasi menurut jenis (Tabel 4). Perlu diingat **bahwa produktivitas hasil dan keuntungan merupakan prioritas yang paling sering muncul di semua provinsi (Gambar 1). Namun, kedua jenis masalah ini justru paling jarang direspon secara kolektif.** Mobilisasi masyarakat mungkin rendah karena jenis-jenis masalah ini dipandang sebagai masalah individual, bahkan ketika masalah ini dialami oleh sejumlah rumah tangga dan memiliki penyebab yang sama. Selain itu, masalah-masalah ini pun sering **disebabkan oleh hal-hal di luar jangkauan masyarakat desa.** Contoh, penduduk desa mengidentifikasi bahwa peralihan pola cuaca dan penggunaan pupuk kimia berdampak negatif terhadap produktivitas hasil, tetapi mereka bingung bagaimana mengatasi hal itu. Sama halnya dengan keuntungan yang berkurang lantaran biaya produksi tinggi tapi harga barang rendah, keduanya diatur di pasar yang tidak mampu dipengaruhi oleh petani, baik karena di luar jangkauan fisik mereka atau karena dimonopoli oleh elit yang kuat (melalui manipulasi subsidi pupuk, bagi-hasil, pinjaman berbunga, dll).

Layanan dan infrastruktur juga memiliki tingkat respon masyarakat yang relatif rendah. Masalah-masalah yang tidak mendapat respon meliputi biaya pendidikan dan ongkos kesehatan yang mahal. Penduduk desa merasa mereka tidak mampu mengatasi masalah-masalah tersebut. Alih-alih merespon secara kolektif, penduduk desa malah bergantung pada strategi penyelesaian di tingkat keluarga atau individu, seperti mengurangi konsumsi atau tidak berobat ke dokter.

Sebaliknya, masalah-masalah menyangkut irigasi maupun air minum selalu ditanggapi secara kolektif. Di sebagian besar desa yang diteliti, akses atas air sudah sangat terorganisir, dengan aturan

²⁵ Sekali lagi, perlu diperhatikan bahwa data respon rumah tangga adalah untuk kategori masalah yang terjadi, sementara data FGD terkait masalah yang diprioritaskan.

formal mengenai tugas berbagi air irigasi, dan akses ke sumur dan pipa air di dalam kelompok pemakai air (lihat Kotak 3 dan 86). Ketika muncul masalah dengan air, mobilisasi sering bergantung kepada struktur sosial yang ada.

Demikian pula, **konflik lahan atau sumber daya alam secara konsisten membutuhkan respon kolektif**²⁶. Ini seringkali merupakan konflik terbuka atas batas dan penggunaan sehingga memerlukan keterlibatan kepala desa (formal dan informal), bahkan seringkali membutuhkan campur tangan pemerintahan di tingkat yang lebih tinggi.

Tabel 4. Respon kolektif dan tingkat keberhasilan berdasarkan jenis masalah (% jenis masalah)

Kategori masalah	respon kolektif	berhasil/ separuh berhasil
produktifitas hasil	65%	50%
keuntungan hasil	65%	70%
air irigasi	100%	83%
kelangkaan lahan/sumber daya alam	92%	33%
keterampilan/pekerjaan	83%	100%
air minum	100%	86%
banjir/bencana alam	80%	75%
kelangkaan pangan/biaya hidup	100%	50%
pelayanan/infrastruktur	71%	75%
Politik	0%	-
Konflik	100%	44%
Sosial	0%	-
<i>Jumlah masalah</i>	<i>81</i>	<i>46</i>

Sumber: FGD LLI3

3.3. Respon Kolektif Masih Sangat Berhasil

Pada lebih dari 60% kasus, respon kolektif berhasil²⁷ menyelesaikan masalah (Tabel 4). **Ini merupakan tingkat keberhasilan yang sebanding dengan LLI2**, ketika 65% masalah yang direspon secara kolektif berhasil atau separuh berhasil diselesaikan. Meskipun berkurang (Tabel 2), respon masyarakat di Jateng lebih berhasil daripada di provinsi lain (Tabel 4).

²⁶ Tingkat respon atas masalah kelangkaan pangan/biaya hidup 100%, tetapi sangat jarang dilaporkan (Lihat Gambar 1).

²⁷ Seperti pada LLI2, berhasil berarti penduduk desa telah mengatasi masalah hingga tuntas. Selain itu, respon separuh berhasil (berhasil sebagian) merupakan solusi parsial yang bersifat jangka pendek, hanya mencakup sebagian dari mereka yang terkena masalah, atau menangani hanya sebagian dari masalah. Respon yang tidak berhasil atau gagal adalah respon yang tidak mendapatkan solusi efektif atas masalah yang dihadapi.

Tabel 5. Tingkat keberhasilan respon kolektif

provinsi	hasil respon kolektif		total
	tidak berhasil	berhasil/ separuh berhasil	
Jambi	15	16	31
	48%	52%	100%
Jateng	6	21	27
	22%	78%	100%
NTT	6	9	15
	40%	60%	100%
Total	27	46	73
	37%	63%	100%

(Sumber: FGD LLI3)

Tingkat keberhasilan dicapai dalam hal produktivitas dan keuntungan hasil panen (Tabel 4) tergolong biasa saja, bahkan ketika desa sungguh-sungguh memobilisasi tanggapan atas masalah-masalah tersebut. Respon yang berhasil untuk masalah produktivitas sebagian besar mencakup pemberantasan hama secara massal (membunuh tikus, penyemprotan wereng coklat, dll.), sedangkan masalah menyangkut keuntungan terbantu melalui kelompok kerja dan kelompok tabungan (arisan). Beberapa upaya untuk memangkas rantai pemasaran reguler juga menunjukkan keberhasilan (Unit Pengelola Hasil di Mataloko, lihat Kotak 12, Bab 7; Petani Sipahit Lidah bersama-sama mengumpulkan karet untuk dijual di Kota Jambi).

Upaya untuk mengatasi kelangkaan lahan/sumber daya alam jarang berhasil. Upaya sering difokuskan pada pelembagaan atau revisi aturan mengenai penggunaan sumber daya bersama yang sulit ditegakkan (kecuali di dataran tinggi Jambi yang aturan-aturan adatnya masih dihormati). Komplikasi serupa muncul pada tanggapan terhadap konflik sumber daya. Masing-masing pihak diminta untuk menghormati aturan berbagi sumber daya. Kesepakatan ini sering dilanggar, dan masalah pun bermunculan.

Upaya warga desa untuk mengatasi masalah air minum dan irigasi menunjukkan tingkat keberhasilan (sementara) yang relatif tinggi. Hasil yang baik sering memerlukan perluasan atau perbaikan pengaturan yang telah ada, seperti mengubah frekuensi pemberian air irigasi dan membersihkan atau membangun kembali saluran air (lihat Kotak 3). Warga desa juga memobilisasi pembangunan sumur baru dan tangki penampungan air dengan menggunakan dana masyarakat atau dana program. Penting untuk dipahami bahwa solusi-solusi ini – meskipun menandakan kemampuan warga desa untuk mengatur akses ke sumber daya yang tersedia dan membaginya secara lebih merata – tidak menyelesaikan masalah tekanan penduduk, urbanisasi, dan perubahan pola cuaca. Tekanan-tekanan tersebut (dan yang lain-lain) dapat memperbesar tantangan yang dihadapi penduduk desa, dan memperbesar kemungkinan kemunculan kembali masalah serupa di masa mendatang. Dengan demikian, tindakan masyarakat meski berhasil memanfaatkan situasi sebaik mungkin, tidak memecahkan masalah secara mendasar.

Kotak 3**Sistem pengelolaan air di Dusun Pelem**

Pelem adalah sebuah dusun dengan 54 rumah tangga, di Desa Beral, Jawa Tengah. Seperti dusun lainnya, Pelem memiliki masalah air. Kelangkaan air, terutama pada musim kemarau, mudah memicu perselisihan di antara warga. Warga dusun mencoba sistem pembagian air yang berbeda untuk menangani masalah ini.

Pada musim hujan ketika air relatif mudah didapatkan, ada tiga sumber air:

- Mata air terdekat (tersedia sepanjang tahun).
- Tangki air umum: sebuah tangki besar (lebih dari 3 meter kubik) yang dibangun warga untuk menampung air hujan, terletak di halaman depan rumah salah seorang warga. Penduduk bisa mendapatkan air secara gratis di sini.
- Dua sumur “tadah hujan”, juga dibangun oleh warga desa.

Pada musim kemarau mereka mendapatkan air dari:

- Mata air lain yang lebih jauh.
- Seorang penduduk desa memiliki tangki air pribadi. Dia membeli air dari penjual seharga Rp 100.000 untuk 5.000 liter (atau Rp 20 per liter). Dia menjual Rp 50 per liter dan penduduk desa biasanya membeli dalam kaleng berkapasitas 10 atau 20 liter. Seorang warga mengatakan, ia biasanya menghabiskan Rp 5.000 per hari untuk air.
- Tangki air umum di mana penduduk desa bergiliran membeli air untuk mengisinya. Namun, cara ini dianggap kurang adil karena biasanya orang-orang yang tinggal di dekat tangki yang lebih banyak menggunakan air ini.

Pertengkaran karena air sering terjadi ketika mengantri di mata air, misalnya, seorang warga membawa banyak kaleng untuk diisi sehingga yang lain harus menunggu lebih lama. Muncul ide dari Ketua RT untuk menjadwalkan giliran mengambil air. Karena ada 54 rumah tangga di dusun, setiap hari 8 rumah tangga mendapat giliran mengambil air di mata air. Masing-masing rumah tangga diberi waktu 3 jam untuk mengisi tangki mereka (mereka bisa mendapatkan 120 - 150 liter). Jadwal ini berjalan dengan baik.

3.4. Pemerintah (Desa) Berperan lebih Besar dalam Menangani Masalah-masalah

Agen negara merupakan aktor yang terlibat dan memainkan peran penting dalam penyelesaian masalah. **Pemerintah desa terlibat pada sekitar setengah dari respon kolektif terhadap masalah. Ini meningkat dibandingkan pada LLI2, ketika pemerintah desa hanya terlibat dalam sepertiga kasus.** Data survei juga menunjukkan bahwa keterlibatan pemerintah desa meningkat (dari 25% masalah di LLI2 menjadi 33% di LLI3). Dalam kedua putaran penelitian ini, data yang diperoleh dari FGD menunjukkan bahwa sebagian besar upaya tersebut berhasil/separuh berhasil. Akan tetapi tingkat keberhasilan mungkin sedikit meningkat (33% tidak berhasil dalam LLI2, 28% di LLI3).

Dalam LLI3, **pemerintah kabupaten tidak banyak terlibat dibandingkan pemerintah desa (30% dari masalah FGD). Meski demikian, hampir 80% kasus yang melibatkan aktor kabupaten, hasilnya positif** – menunjukkan bahwa sumber daya yang disumbangkan pejabat kabupaten atau anggota DPRD membantu memecahkan masalah penduduk desa. Umumnya program-program kabupaten tidak tepat sasaran dan jarang yang sesuai dengan kebutuhan lokal (lihat Bab 7). Tingkat keberhasilan yang tinggi harus dilihat dalam konteks ini: jika bantuan kabupaten sesuai dengan masalah yang menjadi prioritas, sumber daya itu sangat menolong. **Masalahnya, secara keseluruhan upaya kabupaten jarang sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa.** Lagipula, dalam kasus-kasus yang berhasil, bantuan kabupaten belum tentu merupakan unsur penting dalam upaya pemecahan masalah. Akses ke sumber-sumber daya kabupaten lebih mencerminkan tingkat organisasi dan inisiatif yang tinggi di desa-desa yang menerima bantuan tersebut.

Seperti pada LLI2, **umumnya LSM tidak hadir di desa.** Mereka tercatat ikut terlibat dalam pemecahan masalah hanya di enam kasus dari 81 kasus yang ditangani secara kolektif. Lima dari masalah ini berhasil diselesaikan seluruhnya/sebagian (yang satu lagi hasilnya tidak jelas). Pada tiga dari keenam kasus ini, LSM membantu penduduk desa memperoleh kembali hak atas lahan (Kelok Sungai Besar, Sipahit Lidah, Ulu Sebelat). Tiga kasus lainnya berkaitan dengan penanganan masalah sumber daya alam (air di Beral, banjir di Kalikromo, perubahan musim di Krajan).²⁸ Kendati keberhasilan tidak serta merta bisa dikaitkan dengan keterlibatan LSM, **penduduk desa yang mampu mengakses jejaring tersebut jelas memiliki tingkat keberhasilan di atas rata-rata dalam memecahkan masalah.**

Sama halnya dengan keterlibatan kabupaten dan LSM, upaya pemecahan masalah dengan memanfaatkan sumber daya PNPM/PPK sebagian besar berhasil (76%). Ini khususnya terjadi pada 16% kasus yang melibatkan proyek PNPM/PPK, ketika masyarakat mengusulkan infrastruktur atau mengandalkan kelompok Simpan Pinjam Perempuan (SPP) yang didanai oleh program tersebut.

3.5. Dari Desa ke Desa, Kapasitas Relatif Stabil dengan Beberapa Perbaikan yang Menggembirakan

Jika membandingkan seluruh masalah dan respon antara LLI2 dan LLI3, terlihat ada penurunan pada kapasitas lokal. Dibandingkan dengan LLI2, tidak banyak masalah yang ditanggapi secara kolektif (meskipun tingkat keberhasilan sebanding). Umumnya penduduk desa jarang bergerak secara kolektif. Akan tetapi di balik pola-pola umum ini ada banyak variasi pergeseran kapasitas pemecahan masalah di desa-desa LLI.

Dengan mengelompokkan masalah per desa, tingkat kapasitas, baik menurut proporsi masalah yang ditangani secara kolektif maupun menurut tingkat keberhasilan respon, dinilai dengan menggunakan prinsip kategorisasi yang sama dengan LLI2 (Tabel 6). Desa-desa *berkapasitas tinggi* adalah desa-desa yang secara kolektif menangani semua masalah yang disebutkan, dan berhasil/berhasil sebagian memecahkan paling tidak separuh dari masalah tersebut. Di sisi lain, desa *berkapasitas rendah*

28 Ada tanda-tanda lain keterlibatan LSM di desa-desa yang tidak terkait dengan masalah prioritas. Sebagai contoh, desa Ndona dibantu oleh sebuah LSM untuk mendapatkan saluran listrik. Kepala desa di Mojo juga memiliki hubungan dekat dengan Dana Anak Internasional setempat yang mendanai beasiswa, pelatihan, dan pengadaan beberapa infrastruktur. Meskipun data ini tidak terkumpul secara sistematis seperti data keterlibatan LSM dalam masalah prioritas, jenis upaya ini tampaknya jarang dilakukan.

membiarkan sedikitnya sepertiga dari masalah yang disebutkan *atau* tidak berhasil mengatasi satu pun masalah-masalah yang ditangani. Di antara kedua ekstrim ini, desa *berkapasitas menengah* bisa: a) memiliki tingkat mobilisasi aksi kolektif yang tinggi (90 - 100%) dengan tingkat keberhasilan yang rendah (<33%); atau b) memiliki tingkat mobilisasi aksi kolektif yang sedikit lebih rendah (67% - 89%), tetapi mobilisasi ini cukup berhasil menangani masalah ($\geq 33\%$).

Jika melihat seluruh desa, jumlah terbesar (9 dari 20) tidak mengalami perubahan dalam kapasitas. Sekitar setengah dari sisanya (6 dari 20) mengalami penurunan kapasitas – desa-desa ini sebagian besar berada di Jawa. Sebaliknya, desa-desa dengan kapasitas yang meningkat (5 dari 20) sebagian besar ada di Jambi.

Faktor-faktor yang mendasari pergeseran kapasitas di tingkat desa akan menjadi fokus pembahasan Bab 4. Namun sebelum itu Tabel 6 berikut ini mendukung hipotesis umum bahwa kapasitas lokal mampu bertahan. Khususnya, **lebih dari setengah dari desa-desa berkapasitas tinggi telah menggunakan keberhasilan mereka sebelumnya sebagai landasan untuk menangani masalah-masalah yang muncul belakangan**. Juga sangat menggembirakan bahwa dua pertiga desa berkapasitas rendah telah meningkatkan kemampuan mereka untuk menangani dan memecahkan masalah sejak LLI2. Temuan ini bertolakbelakang dengan dugaan awal mengenai desa-desa tersebut. Berdasarkan LLI2, semula diduga ada penurunan kapasitas di desa-desa yang warganya tidak mampu menangani masalah secara kolektif atau hanya berhasil sedikit ketika mereka menangani masalah.

3.6. Ringkasan dan Implikasi

Analisis menunjukkan bahwa tingkat respon menurun bersamaan dengan berkurangnya jumlah masalah yang dilaporkan, namun tingkat keberhasilan respon masyarakat kurang lebih sama dengan LLI2. Penurunan respon masyarakat sebagian disebabkan oleh kian banyaknya masalah dengan ruang lingkup yang sangat luas. Pemerintah desa berperan lebih besar dalam pemecahan masalah kolektif. LSM dan pemerintah kabupaten jarang terlibat, namun jika terlibat mereka acap kali berhasil membantu pemecahan masalah. Pola peningkatan keberhasilan melalui keterlibatan pihak/sumber daya luar ini memperkuat temuan pada LLI1 dan LLI2 tentang pentingnya memperkuat hubungan dengan pihak-pihak luar dalam upaya meningkatkan kapasitas desa.

Variasi-variasi substansial dalam masalah-masalah yang diprioritaskan, serta sedikitnya tumpang-tindih antara masalah-masalah prioritas tersebut dengan frekuensi kemunculannya di masyarakat (dari data rumah tangga), menegaskan perlunya menyesuaikan bantuan yang diberikan dengan kebutuhan setempat yang berbeda-beda. Di tingkat nasional, hal ini mengindikasikan pentingnya memperbaiki desain program sehingga terbuka bagi inisiatif masyarakat (*open-menu*, seperti PNPM) secara terus menerus. Hal ini juga menguatkan argumentasi bahwa kendali atas dana dan keputusan harus berada di tingkat desa. Meski demikian, kebijakan dan struktur-struktur pelengkap diperlukan untuk memastikan bahwa masalah-masalah yang diprioritaskan bisa diidentifikasi dan ditanggulangi. Baik di tingkat desa maupun kabupaten, tingginya variasi masalah yang dilaporkan membutuhkan kesadaran dan daya respon tingkat tinggi dari pejabat-pejabat setempat (lihat Bab 6 dan 7).

Pemerintahan di tingkat yang lebih tinggi juga perlu mengidentifikasi dan menanggapi masalah yang memiliki ruang lingkup sangat luas, dan menyelidiki masalah-masalah yang meningkat tajam sejak LLI2. Khususnya manakala sudah ada program-program untuk mengatasi masalah-masalah yang kian menonjol, instansi harus mencoba memahami mengapa masalah tersebut bertahan meskipun upaya-upaya penanggulangan telah dilakukan (misalnya, tingginya harga pupuk di tingkat petani karena monopoli lokal, meskipun sudah ada subsidi).

Tabel 6. Perubahan kapasitas berdasarkan desa

Desa	provinsi	KAPASITAS LLI2	KAPAISTAS LLI3	Perubahan dari LLI2
Mojo	Jateng	M	L	menurun
Beral	Jateng	M	L	menurun
Karya Mukti	Jateng	M	M/L	menurun
Kali Mas	Jateng	H	M	menurun
Krajan	Jateng	H	M	menurun
Mataloko	NTT	H	M	menurun
Pinang Merah	Jambi	L	L	sama
Kampai Darat	Jambi	L	L	sama
Koto Depati	Jambi	M	M	sama
Kalikromo	Jateng	M	M	sama
Kotagoa	NTT	M	M	sama
Ndona	NTT	H	H	sama
Kelok Sungai Besar	Jambi	H	H	sama
Sipahit Lidah	Jambi	H	H	sama
Deling	Jateng	H	H	sama
Tiang Berajo	Jambi	L	M/L	meningkat
Buluh Perindu	Jambi	L	M/H	meningkat
Ulu Sebelat	Jambi	L	M	meningkat
Walet	Jateng	L	M	meningkat
Waturutu	NTT	M	H	meningkat

(Sumber: FGD LLI2 dan LLI3)

Catatan: L = *low capacity* (desa berkapasitas rendah); M = *medium capacity* (desa berkapasitas menengah); dan H = *high capacity* (desa berkapasitas tinggi)

Bab 4

Faktor-Faktor Penyebab Perubahan Kapasitas



Setelah membahas masalah kolektif dalam Bab 3, Bab 4 ini membahas perubahan kapasitas lokal tingkat desa sejak LLI2, dan faktor-faktor yang mendasari perubahan tersebut (Pertanyaan Penelitian 2). Pertama, bab ini akan memberikan gambaran arah umum perubahan kapasitas (bertahan, menurun, meningkat). Selanjutnya, pembahasan akan memperlihatkan, melalui perbandingan, bagaimana aset, ekonomi politik, dan sumber-sumber perubahan bervariasi di seluruh desa LLI.

Untuk memilah perubahan kapasitas dan mengidentifikasi faktor-faktor yang mendasarinya, laporan ini menggunakan konsep berbasis aset sebagaimana diuraikan dalam Bab 2, yang mengacu pada Bebbington et al. (2006). Perlu diingat bahwa perubahan dalam kapasitas lokal (kemampuan untuk memecahkan masalah bersama secara kolektif) dapat berasal dari pergeseran sumber daya alam, sosial, dan keuangan (aset) yang bisa diakses komunitas, serta hubungan kekuasaan di dalam komunitas dan dengan aktor luar (ekonomi politik). Sumber perubahan bisa berasal dari warga desa sendiri, dari kerjasama dengan para pejabat reformis atau dari aktor eksternal.

4.1. Kapasitas yang Bertahan/Tetap: Kapasitas tinggi (dan kadang-kadang juga yang rendah) bisa memperkuat (dan memperlemah) diri sendiri.

Berdasarkan pola LLI1 dan LLI2, dapat dikatakan bahwa kapasitas bisa memperkuat/memperlemah diri sendiri (*self-reinforcing*). Desa berkapasitas tinggi dapat menciptakan siklus baik (*virtuous cycle*) – upaya pemecahan masalah di masa lalu telah membekali masyarakat untuk tetap bekerja sama menghadapi tantangan selanjutnya (Hirschmann 1983). Sebaliknya, kurangnya respon terhadap masalah di desa-desa berkapasitas rendah dapat menciptakan apatisme yang akan memperburuk kapasitas dan meningkatkan persaingan ketimbang kolaborasi dalam komunitas.

Adanya desa-desa LLI3 yang mempertahankan kapasitasnya baik rendah maupun tinggi, mendukung pemikiran ini (*self-reinforcing*): **pola yang paling menonjol di seluruh desa adalah**

bertahannya tingkat kapasitas masa lalu.²⁹ Jika desa-desa dikelompokkan sesuai arah perubahan kapasitas antara LLI2 dan LLI3, maka kelompok terbesar (45%) menunjukkan tidak adanya perubahan (lihat Tabel 6, Bab 3). Secara khusus,³⁰ desa berkapasitas lebih tinggi berupaya menjaga atau meningkatkan aset mereka. Sebagai contoh, Koto Depati berhasil menjaga kesatuan desanya ketika salah satu dusun berusaha memisahkan diri. Pemimpin Sipahit Lidah melembagakan aturan tentang penggunaan racun dan mesin untuk memancing, dan tentang penambangan emas dari sungai. Desa-desa lain juga membuat aturan serupa tapi sering diabaikan. Di Desa Sipahit Lidah ini, aturan-aturan tersebut telah diberlakukan lebih dari satu dekade melalui penerapan sanksi yang konsisten. Dengan demikian, pemimpin desa dapat menegakkan peraturan dan norma-norma setempat dan berhubungan baik dengan sumber daya/kekuatan eksternal yang mereka mobilisasi untuk membantu pemecahan masalah (jejaring pemimpin Sungai Besar dan Ndona ke DPRD, LSM, dll). Di desa-desa ini, ada institusi yang menengahi potensi konflik antar-elit dan yang mengkoordinasikan upaya pemecahan masalah oleh negara dan masyarakat. Misalnya, Deling tetap mempertahankan fungsi pengawasan BPD, dan Koto Depati memiliki struktur pemerintahan adat yang berintegrasi dengan pemerintah desa.

Bertahannya kapasitas yang relatif tinggi merupakan temuan menggembirakan. Hal ini menunjukkan bahwa **desa-desa berkapasitas tinggi memang tangguh bahkan dalam menghadapi pergeseran politik yang dialami selama dekade terakhir**. Konstelasi aset dan hubungan kekuasaan di desalah yang memungkinkan mereka untuk berupaya mengatasi masalah bersama, juga yang membekali mereka dengan kemampuan untuk memanfaatkan desentralisasi sumber daya dan otoritas, demokratisasi yang lebih luas, dan program-program yang lebih partisipatif. (Sebagai contoh, lihat mobilisasi untuk perbaikan jalan provinsi oleh Kepala Desa Koto Depati di bawah ini, dan Kotak 8 dalam Bab 7).

Juga terlihat, walaupun sedikit, masih terdapat desa dengan kapasitas yang tetap rendah (meskipun dua pertiga dari desa LLI2 yang berkapasitas rendah ternyata telah meningkat di LLI3; lihat di bawah). Desa berkapasitas rendah telah kehilangan sebagian aset mereka, dan tidak mampu memanfaatkan perubahan ekonomi politik yang lebih luas yang menguntungkan desa-desa lain. Sebagai contoh, sementara desa-desa berkapasitas tinggi di Jambi memanfaatkan melemahnya kekuasaan perusahaan penebangan kayu untuk melindungi hutan atau meningkatkan kepemilikan pribadi, hutan-hutan di Pinang Merah justru diserbu oleh penebang oportunistis setelah ditinggal oleh perusahaan. Kepemimpinan desa cenderung lemah, tidak mampu menjembatani konflik antar-komunitas/elit. Ketika warga desa, kadang-kadang dengan bantuan negara, bisa memobilisasi upaya pemecahan masalah, hasilnya jarang berkelanjutan. Misalnya, kesepakatan untuk menyelesaikan sengketa tanah dilanggar (Kampai Darat), peraturan desa mengenai eksploitasi sumber daya diabaikan (Pinang Merah), dan perbaikan infrastruktur publik menjadi terbengkalai (Pinang Merah).

Meskipun kapasitas yang bertahan merupakan pola yang paling umum di desa-desa LLI, pola ini tidak memberikan banyak informasi untuk memahami bagaimana perkembangan politik yang luas

29 Perubahan metodologi tidak memungkinkan perbandingan secara utuh di setiap aspek antara LLI1 dan LLI3. LLI1 lebih mengandalkan wawancara mendalam serta inventaris proyek masyarakat dan pemerintah untuk mengukur kapasitas, sementara LLI2 menggunakan FGD secara lebih luas untuk menanyakan warga desa tentang masalah yang mereka hadapi dan bagaimana mereka mengatasinya. LLI3 mengulangi metodologi LLI2 sehingga memungkinkan perbandingan.

30 Terbukti, tujuh dari sembilan komunitas yang berhasil mempertahankan kapasitasnya di LLI3 adalah desa berkapasitas tinggi dan menengahi di LLI2.

di dekade sebelumnya telah mempengaruhi interaksi antara desa dan negara, mengingat desa-desa tersebut relatif stabil. Oleh karena itu, laporan ini melihat secara lebih rinci desa-desa yang mengalami peningkatan atau penurunan kapasitas.

4.2. Penurunan Kapasitas: Kapasitas diperlemah oleh memburuknya aset dan kurangnya pejabat reformis

Sekitar sepertiga desa-desa (6 dari 20, atau 30%) mengalami penurunan kapasitas sejak LLI2. Desa-desa ini terkonsentrasi di Jawa, satu dari NTT (tidak ada di Jambi). Sebagai sebuah kelompok, aset desa-desa ini memburuk dan kerjasama dengan para pejabat reformis berkurang (Tabel 1).

Sejumlah desa yang mengalami penurunan kapasitas **bermasalah dengan sumber daya alamnya yang terus-menerus memburuk**. Dalam beberapa kasus, masalah-masalah yang tercatat pada LLI2 menjadi semakin buruk (air irigasi di Mojo, akses ke air minum di Beral dan Mataloko; lihat Kotak 4). Di beberapa desa akses ke aset juga menurun akibat perselisihan lokal (konflik hutan di Krajan dan sengketa tanah di Mataloko yang menghambat proyek-proyek infrastruktur).

Kotak 4 Masalah air yang berlanjut di Mataloko, NTT

Air merupakan masalah yang tak kunjung putus bagi penduduk Mataloko. Kelurahan memiliki dua mata air dengan debit air berlimpah. Mata air pertama hanya boleh digunakan oleh penduduk yang tinggal di sekitar mata air tersebut; penduduk desa lain harus berjalan sekitar satu kilometer untuk mendapatkan air. Mata air kedua tidak untuk digunakan warga kelurahan, karena telah dialihkan ke pengguna lain. Beberapa dekade yang lalu (1960), penduduk desa memiliki kesepakatan dengan paroki setempat: gereja yang menyediakan pipa dan mendapat jatah air (paroki terletak antara mata air dan permukiman masyarakat). Kemudian, kepala suku (klan) yang menguasai lahan di mana mata air itu terletak, membuat kesepakatan lain untuk mengalihkan kewenangan penggunaan air ke desa tetangga. Sekarang karena penduduk Mataloko berkembang, desa membutuhkan lebih banyak air.

Pada 2006, didanai oleh PPK/PNPM (Rp 350 juta), desa ini mendapatkan tiga pompa air listrik untuk mengalirkan air dari mata air, tetapi proyek tersebut tidak berjalan baik. Air tidak bisa dipompa. Tim PPK dan konsultan dari Kupang pun tidak mampu memecahkan masalah. Tangki air dan pipa akhirnya dibiarkan begitu saja, tak terpakai.

Pada tahun 2008, desa tetangga, yang didanai oleh PNPM, ternyata mampu mengalirkan air melalui pipa dari mata air di Mataloko. Sejak itu para pemimpin suku dan lurah bernegosiasi dengan paroki dan desa tetangga untuk mendapatkan kembali akses atas sumber air tersebut, tetapi pembahasan belum berhasil.

Pada tahun 2010, didanai oleh pemerintah pusat, kelurahan mendapatkan sumbangan sumur artesis. Konstruksinya dibantu oleh para ahli dari Bandung. Namun di lokasi itu tidak ada listrik untuk menjalankan pompa sementara penduduk desa tak mampu membeli solar untuk menghidupkan generator. Akibatnya, pompa tak terpakai dan tidak ada air bagi warga desa.

Lepas dari berbagai upaya untuk mengatasi masalah air di Mataloko, warga masih harus berjalan (atau naik sepeda motor) sejauh satu kilometer untuk mendapatkan air. Rumah tangga kaya bisa membeli air dari penjual atau mendapatkan air pipa dari Perusahaan Daerah Air Minum setempat, tetapi pilihan ini tidak terjangkau bagi banyak penduduk desa.

Lebih jauh, ada gejala berkurangnya hubungan timbal balik di desa-desa ini, yang menandakan penurunan aset sosial. Misalnya, di Beral sekarang ada batas waktu petani dapat diminta untuk kerja bergilir, yakni dua hari. Lewat dari dua hari, petani yang dibantu diharapkan membayar upah harian sesuai tarif yang berlaku. Sebaliknya penduduk desa di Mojo mengorganisir kelompok kerja bergilir sebagai solusi atas tingginya upah tenaga kerja. Pengaturan ini mengurangi biaya yang harus dikeluarkan petani, tetapi petani harus membayar iuran yang tinggi untuk masuk ke kelompok tersebut. Meskipun tidak serta merta melemahkan kemampuan memecahkan masalah (dan dalam beberapa hal malah membuktikan kelenturan kebiasaan setempat dalam menangani masalah yang berubah), pengaturan itu mempersempit ruang lingkup partisipasi dalam upaya tersebut, dan karenanya membatasi manfaat hanya bagi mereka yang mampu membayar iuran. Pengaturan eksklusif semacam ini memilah kolaborasi berdasarkan kelas sosial-ekonomi (lihat data kuantitatif pada Bab 5 mengenai pola penurunan kolaborasi komunitas).

Desa-desa yang terkena dampak urbanisasi cenderung mengalami penurunan kapasitas – disamping menyediakan aset (kesehatan, pendidikan) dan peluang pendapatan yang beragam, urbanisasi mendatangkan masalah baru (barang konsumsi, pergeseran pasar tenaga kerja, pengangguran), dan mungkin menurunkan rasa kebersamaan warga desa. Selain itu, **desa-desa yang berstatus kelurahan berada pada posisi yang kurang menguntungkan karena tidak memiliki kontrol untuk memilih lurah yang bisa menyelaraskan kepentingannya dengan kepentingan desa (dan meminta lurah bertanggungjawab atas hasil kerjanya).**³¹ Lurah-lurah yang ditunjuk oleh bupati sering tidak memiliki hubungan dengan desa dan kurang berminat membangun jejaring di daerah tersebut, karena mereka mungkin akan dipindahkan lagi. Dari empat kelurahan di wilayah LLI, tiga mengalami penurunan kapasitas dan dua dikabarkan akan mengorganisir kampanye untuk mengembalikan daerah mereka ke status desa (Kali Mas, Mataloko). Di antara kelurahan-kelurahan LLI, lurah di Mojo paling menonjol karena lebih mampu membangun hubungan dengan penduduk desa dibandingkan rekan-rekannya. Ia telah menetap di desa Mojo selama dua dekade dan menjalin hubungan pribadi dengan masyarakat (berbeda dengan lurah lainnya yang tinggal di luar desa, seperti dalam kasus Kali Mas, atau yang tidak memiliki hubungan dengan desa sebelum diangkat menjadi lurah, seperti di Mataloko). Meskipun umumnya lurah Mojo disukai karena mudah ditemui dan karena kemampuannya untuk memobilisasi sumber daya (dari LSM dan jejaring perantau), ada beberapa warga desa yang mengeluh bahwa ia memanfaatkan mereka untuk prioritasnya sendiri ketimbang prioritas mereka.³²

Selain minimnya hubungan antara lurah dengan masyarakat, **kebanyakan kepala desa di desa-desa ini cenderung lebih lemah dan/atau memonopoli sumber daya untuk keuntungan pribadi,** dibandingkan dengan pendahulu mereka yang diteliti dalam LLI2. Kepala desa (kades) di Krajan menolak berpihak dalam konflik antar-elit yang terus memanas. Pemerintahan desa pun mandek, sementara masing-masing pihak menimbun sumber daya untuk kepentingan pendukung mereka. Kepala Desa Beral menyimpan sumber daya: informasi, keuangan dan material, untuk dirinya sendiri, dan hanya dibagikan sebagai sarana untuk melanjutkan karir politiknya. Di Karya Mukti, kepala desa (yang tampaknya reformis ketika baru terpilih di LLI2) menghabiskan sebagian besar

31 Kelurahan juga menerima alokasi dana yang lebih kecil daripada desa dan karena itu hanya memiliki sumberdaya keuangan yang kecil untuk memecahkan masalah lokal. Secara teori, kinerja lurah dinilai dan dievaluasi oleh kabupaten, tetapi tidak ada bukti pengawasan semacam itu dilakukan pada keluarahan-keluarahan LLI.

32 Dari FGD, masalah prioritas warga desa kebanyakan berkaitan dengan pertanian dan air, sedangkan fokus lurah adalah pinjaman melalui koperasi, asuransi kesehatan, dan beasiswa.

masa jabatannya dan dana pemerintah untuk membangun gedung desa yang besar. Akibat para pemimpin yang kurang tanggap, warga desa bukan hanya kurang mendapatkan respon pemerintah atas masalah mereka, tetapi juga memperoleh sumber daya yang lebih kecil untuk memenuhi kebutuhan mereka dibandingkan desa-desa dengan pemimpin yang lebih responsif.

Kapasitas yang lebih rendah di desa-desa ini kadang merupakan **dampak perubahan kebijakan pemerintahan pada tingkat yang lebih tinggi**. Khususnya, perubahan desain BPD pada 2004 membuka peluang lebih lebar bagi kades untuk memonopoli sumber daya di desa-desa di mana BPD sebelumnya efektif (Karya Mukti). Perubahan pengaturan pengelolaan sumber daya alam juga berkontribusi terhadap penurunan kapasitas (pengelolaan air di Mojo oleh pemerintah kabupaten mengurangi akses warga). Meskipun bukan penyebab konflik antar-elit di Krajan, sumber daya yang disalurkan secara eksklusif oleh anggota DPRD terpilih/elit baru untuk para pendukungnya telah memperparah pertikaian dengan keluarga yang sejak dulu berkuasa.

4.3. Kapasitas yang Meningkat

Sebagian besar peningkatan aset adalah upaya warga desa

Sekitar seperempat desa (5 dari 20, atau 25%) telah meningkatkan kapasitasnya sejak LLI2. Peningkatan ini terjadi di seluruh daerah penelitian, tetapi sebagian besar di Jambi (tiga desa), dan masing-masing satu desa di NTT dan di Jawa.

Desa berkapasitas rendah, berdasarkan definisi, dalam sejarahnya tidak memiliki upaya memecahkan masalah secara kolektif. Oleh sebab itu temuan bahwa sebagian besar peningkatan kapasitas justru terjadi pada desa-desa yang dianggap berkapasitas rendah di LLI2 (hanya satu desa yang telah meningkatkan kapasitasnya dari menengah ke tinggi), merupakan hal yang mengejutkan. Ini merupakan kebalikan yang menggembirakan dari pola *self-reinforcing* (yang tadinya kuat tetap/lebih kuat, yang tadinya lemah tetap/lebih lemah) yang diamati pada kelompok desa-desa “kapasitas tetap/kuat bertahan”. Kebalikan ini menunjukkan bahwa siklus tersebut bisa diputus.

Hal yang mungkin paling mencolok dari kasus **peningkatan kapasitas adalah bahwa sebagian besar peningkatan ini diprakarsai oleh anggota masyarakat sendiri**, terutama karena desa berkapasitas rendah, berdasarkan definisi, dalam sejarahnya tidak memiliki upaya memecahkan masalah secara kolektif. Warga desa berada di balik perubahan aset ekonomi di Buluh Perindu (mereka beralih ke coklat sebagai tanaman utama) dan Ulu Sebelat (beralih ke jenis coklat unggul). Di Tiang Berajo, kenaikan ekonomi pendatang dari Jawa telah meningkatkan dinamika politik, tetapi juga menciptakan lebih banyak sumber daya untuk pemecahan masalah. Tokoh masyarakat mengarahkan upaya pemecahan masalah di Waturutu. Di Walet, warga berinisiatif untuk mempertahankan fungsi asli BPD, meskipun ada perubahan kebijakan di tingkat yang lebih tinggi.

Faktor-faktor lain juga memperkuat upaya masyarakat di desa-desa ini. Pemimpin desa yang reformis berperan penting (kades/lurah di Walet dan Waturutu dan, dalam beberapa kasus, Tiang Berajo), demikian pula – hingga batas-batas tertentu – agen eksternal (Ulu Sebelat: LSM membantu merebut kembali tanah yang disengketakan). Perubahan politik di tingkat yang lebih tinggi ikut berkontribusi melemahkan kekuasaan perusahaan kayu, yang menguntungkan upaya pemecahan masalah di Buluh Perindu dan Ulu Sebelat.

4.3.1. Faktor-faktor yang mempengaruhi kapasitas: ASET

Meskipun desa-desa di ketiga kategori kapasitas memiliki karakteristik yang sama, Tabel 1 dan 2 juga menunjukkan bahwa kapasitas lokal bersifat kompleks dan beragam. Apa yang mengakibatkan perbaikan di satu daerah dapat menjadi penghambat di daerah lain. Demikian pula, berbagai faktor bisa saja bekerja dengan cara yang berbeda tergantung pada kapasitas yang sudah ada sebelumnya di desa bersangkutan. Selanjutnya bab ini melihat seluruh desa untuk menyorot beberapa interaksi yang kompleks tersebut.

Akses dan penggunaan sumber daya alam mempunyai dampak penting terhadap kapasitas. Lazimnya ada penurunan kualitas/akses ke sumber daya, namun yang terjadi di beberapa desa di Jambi bertentangan dengan pola ini. Turunnya proporsi sumber daya alam dan produktivitas pertanian sebagai masalah utama di Jawa Tengah, bukanlah merupakan indikasi bahwa masalah ini telah menghilang (Bab 3). Khusus di desa-desa yang kapasitasnya turun, masalah akses air (baik untuk keperluan rumah tangga maupun keperluan pertanian) tetap ada, bahkan semakin parah jika dibandingkan dengan LLI2 (lihat di atas).³³ Di beberapa daerah yang menggunakan irigasi untuk pertanian, permintaan air melebihi pasokan. Akibatnya alokasi air untuk setiap desa dikurangi sehingga hasil panen berkurang (misalnya, Kalikromo sebelumnya mendapatkan air tujuh kali, tetapi sekarang hanya tiga kali).

Di NTT ada juga masalah akses air di beberapa desa (misalnya, Mataloko dan Ndonga). Penurunan kesuburan lahan serta pergeseran musim hujan juga menyebabkan hasil panen buruk. Di desa-desa ini, pertumbuhan penduduk menyebabkan luas lahan yang dimiliki keluarga berkurang. Agar hasil panen tetap, petani menanam lebih sering. Pada satu sisi hal ini menuntut lebih banyak modal untuk pupuk dan bahan kimia lain, di sisi lain intensifikasi pertanian menurunkan tingkat kesuburan lahan. Penduduk desa di NTT juga melaporkan kesulitan mendapatkan lahan untuk membangun infrastruktur yang diperlukan.

Penyusutan aset ini kebanyakan tidak tertangani secara baik karena besarnya ruang lingkup masalah, atau karena dianggap sebagai masalah pribadi meskipun banyak rumah tangga mengalaminya secara bersamaan. Ada upaya membuat skema pengambilan air yang lebih adil dan efisien, untuk membantu mengatasi akses yang kian terbatas terhadap sumber daya, tetapi hal tersebut gagal membendung penyusutan. Bahkan desa-desa berkapasitas tinggi tidak mampu mengatasi faktor-faktor yang mendasar, seperti penebangan di daerah aliran sungai, pengalihan air untuk daerah perkotaan, tekanan populasi, dan perubahan iklim.

Di Jambi masalah sumber daya alam sering secara langsung mempengaruhi hasil bumi yang diandalkan banyak warga desa sebagai bagian dari pendapatan mereka. Beberapa desa berkapasitas tinggi di Jambi berhasil melindungi sumber daya alam mereka (hutan dan lahan) secara efektif, yang meningkatkan nilai aset mereka dibandingkan dengan LLI2. Sebagai contoh, dua desa di Jangkat berhasil melobi untuk memiliki beberapa bagian hutan sebagai hutan adat melalui SK Bupati. Dalam kedua kasus itu, tanah yang ini sebelumnya diklaim baik oleh penduduk desa maupun perusahaan kayu. Peraturan baru menyerahkan tanah ini kepada penduduk desa.

³³ Setidaknya air minum, lihat Tabel 2 di atas.

Pergeseran sumber pendapatan bisa meningkatkan dan bisa juga mengurangi kapasitas.

Contoh peningkatan kapasitas paling dramatis berasal dari desa Buluh Perindu di Jambi. Dalam LLI2, banyak warga desa mengandalkan pengumpulan karet liar sebagai mata pencarian mereka setelah kebakaran hutan di tahun 1996/1997 menghancurkan perkebunan mereka. Akibatnya, desa sering kosong untuk waktu yang lama karena warganya pergi mengumpulkan karet. Mereka tidak mempunyai banyak waktu untuk kegiatan bersama di desa. Akan tetapi pada 2003 pengumpulan karet liar dilarang sehingga warga desa harus mencari sumber pendapatan lain. Sejumlah petani di desa berhasil menanam coklat yang cocok untuk lahan pertanian di Buluh Perindu dan layak secara ekonomi. Inisiatif tersebut lalu diikuti oleh desa-desa lain. Satu dekade kemudian, coklat menjadi andalan sebagian besar rumah tangga di Buluh Perindu. Selain peningkatan pendapatan yang berkontribusi pada aset keuangan untuk pemecahan masalah, keuntungan sosial juga patut mendapat perhatian. Para petani sudah mulai mengorganisir kelompok-kelompok produksi untuk berkolaborasi, ketimbang bersaing untuk sumber daya seperti yang mereka lakukan ketika mengumpulkan karet.

Sebaliknya, peralihan ke buruh upahan tampaknya mengurangi kapasitas. Di Jambi sudah ada pekerjaan dengan upah harian di desa-desa yang dekat pabrik-pabrik pengolahan kelapa sawit atau pengolahan kayu. Peluang memperoleh penghasilan ini digunakan rumah tangga untuk bertahan hidup, masalah yang barangkali akan diatasi secara kolektif jika tidak ada upah buruh.

Demikian pula di sejumlah desa di Jawa Tengah yang relatif lebih urban, tersedia beragam peluang kerja serabutan (ojek/tukang becak, buruh bangunan, dll). Tetapi bersamaan dengan itu muncul serangkaian masalah baru yang tidak dilaporkan di daerah perdesaan, seperti kurangnya pekerjaan atau pengangguran, dan hutang yang tinggi karena membeli barang-barang konsumsi secara kredit. Masalah tersebut jarang berhasil ditangani, dan efektif mengurangi kapasitas lokal.

Dalam hal aset sosial, ada beberapa tanda awal bahwa **kolaborasi antar-warga desa sedang bergeser dari timbal balik ke kerjasama berbasis uang**. Selain formalisasi pengaturan tenaga kerja di Beral dan Mojo (lihat di atas), petunjuk lain mengenai melemahnya kolaborasi komunitas datang dari Ndona yang warganya memiliki kebiasaan bekerja gotong royong setiap hari Senin (membesihkan dan memelihara jalan, dll). Sekarang kepala desa mengeluh bahwa proyek-proyek (khususnya PNPM) telah membuat masyarakat enggan berpartisipasi, kecuali kalau ada dana proyek sebagai kompensasi atas waktu mereka. Dibandingkan dengan LLI2, ketika kelompok-kelompok tersebut masih sering terlibat dalam pemecahan masalah, peran organisasi-organisasi sukarela seperti kelompok doa, arisan, dan jimpitan, juga berkurang. Pola yang sama teramati dalam data survei rumah tangga, dimana terjadi penurunan aktivitas sosial secara keseluruhan dan responden melaporkan berkurangnya partisipasi dalam kelompok (lihat Bab 5).

4.3.2. Faktor-faktor yang mempengaruhi kapasitas: EKONOMI POLITIK

Secara khusus, distribusi kekuasaan dan aset baik di dalam desa maupun dalam hubungannya dengan aktor eksternal, mempengaruhi kapasitas. Dalam sub-bagian ini, hubungan ekonomi politik di dalam desa (internal) akan disoroti terlebih dahulu, termasuk bagaimana hubungan tersebut meningkatkan atau melemahkan kapasitas. Setelah itu pembahasan akan beralih ke hubungan dengan aktor eksternal.

A. Internal

Sebagaimana disebutkan dalam Bab 3, keterlibatan pemerintah desa dalam respon kolektif kian menonjol sejak LLI2, khususnya peran kepala desa. **Banyak kades menjadi tokoh sentral dalam penanganan dan negosiasi pemecahan masalah, khususnya dengan cara mengakses jejaring eksternal dan sumber dayanya.** Di desa-desa LLI, beberapa contoh-contoh memperlihatkan bahwa kades berperan penting, antara lain ketika memobilisasi jejaring kades lain untuk melobi pengadaan jalan utama (Koto Depati), negosiasi batas-batas tanah atas nama desa (Buluh Perindu), menyelesaikan sengketa tanah yang telah berlangsung selama puluhan tahun dengan membawanya ke Mahkamah Agung (Kelok Sungai besar), dan mengatur sambungan listrik untuk sejumlah besar penduduk desa melalui koperasi setempat (Ndona).

Dibandingkan dengan LLI2, kades tampil lebih menonjol. Sebelumnya, tokoh masyarakat lain (guru, tokoh agama dan tokoh adat, dll) bisa menjadi penghubung ke sumber daya eksternal yang sama pentingnya. Tetapi **dengan berkumpulnya sumber daya di tingkat kabupaten akibat desentralisasi, aktor-aktor negara di daerah menjadi relatif lebih penting** sebagai saluran yang ditunjuk. Melalui saluran-saluran itulah sumber-sumber daya ini dapat mengalir.³⁴ Ekonomi politik desa dengan demikian telah bergeser, memusatkan lebih banyak kekuasaan di kantor kades (lihat Bab 6).

Karena perannya yang lebih penting ini, kapasitas melemah jika bapak³⁵ kades tidak memiliki hubungan baik dengan aktor eksternal, atau menggunakan sumber daya hanya untuk kepentingan sekelompok kecil pendukungnya (atau sekurang-kurangnya, dirinya sendiri). Sebelumnya, masyarakat yang berkapasitas bisa menghindari kades, tetapi dengan konsentrasi sumber daya (keuangan dan otoritas) di tingkat kabupaten, jalur resmi menjadi lebih penting dan kades dibutuhkan untuk mengaksesnya. Seperti di LLI1 dan LLI2, beberapa komunitas desa mempertahankan kemampuan mereka untuk membatasi kades, seperti di Sipahit Lidah di mana ketua adat memiliki jejaring yang kuat yang dapat menggiring sumber daya untuk memecahkan masalah. Akan tetapi, di banyak desa, kades yang tidak mampu menyalurkan sumber daya atau tidak mau bekerja untuk kepentingan desa menghambat pemecahan masalah (contoh dan pola-pola di desa-desa tertentu dapat dilihat pada Bab 6).

Dengan demikian kepala desa dapat meningkatkan kapasitas jika ia memiliki jejaring dan termotivasi untuk menggunakannya demi kepentingan desa. Meskipun motivasi pribadi bisa ikut berperan, **yang lebih dapat diandalkan adalah pengaturan kelembagaan yang dibuat untuk menyelaraskan kepentingan kades dengan kepentingan penduduk desa yang lebih luas.** Pada desa-desa

34 Meskipun LLI tidak memiliki data yang cukup jelas mengenai hal ini, tampaknya peningkatan proyek-proyek partisipatif ikut menggerakkan pergeseran ini, lantaran proyek-proyek tersebut merekrut aktivis/pemuka masyarakat untuk bekerja pada proyek-proyek pemerintah (seperti menjadi fasilitator PNPM). Kalau pada putaran LLI sebelumnya para pemuka masyarakat sering mengabaikan/menghindari pemerintah dalam upaya mereka mengakses dana untuk penyelesaian masalah, sekarang keterlibatan mereka dalam program-program CDD meningkatkan akses mereka pada sumber daya dari pemerintah.

35 Umumnya kepala desa adalah laki-laki. Di LLI2 hanya ada satu kades perempuan, yaitu di Beral, yang sekarang telah diganti. Di LLI3 saat ini, kades perempuan hanya di Desa Sungai Besar yang pecahannya, Desa Kelok Sungai Besar, menjadi lokasi yang diteliti kembali.

berkapasitas tinggi di LLI, contoh-contoh mekanisme kelembagaan adalah struktur adat di beberapa daerah di Jambi dan BPD di beberapa daerah di Jawa dan Jambi. Di Sipahit Lidah dan Koto Depati, struktur pemerintahan tradisional sangat terintegrasi dengan mekanisme negara. Struktur adat yang fleksibel ini tercatat dalam LLI2 (Fahmi, 2002) dan tidak tampak melemah sampai saat ini. Di desa-desa ini, struktur desa resmi diintegrasikan ke dalam struktur pemerintahan adat di tingkat yang lebih tinggi, yang merupakan sarana kolaborasi dan mediasi antar-suku, serta mekanisme akuntabilitas untuk mengawasi pemimpin klan (yang juga pejabat pemerintah desa). Misalnya di Sipahit Lidah, dimana sebelumnya hanya satu suku yang berkuasa, telah terjadi pembagian kekuasaan antar-suku secara damai. Demikian pula di Koto Depati, struktur pemerintahan adat memfasilitasi mobilisasi pembangunan generator tenaga air untuk memberikan manfaat yang luas dan lintas suku kepada warga desa.

Apakah struktur adat dapat menjadi sarana kelembagaan untuk menyeimbangkan kekuasaan kades tergantung pada *bonding* atau keseimbangan antara ikatan di dalam suku dan *bridging* yakni hubungan yang menjembatani suku-suku (Woolcock dan Narayan, 2000).³⁶ Kontras dengan kolaborasi yang sedang berlangsung pada suku-suku di dataran tinggi Jambi, suku di desa-desa NTT memiliki kepemimpinan dan pemerintahan yang berbeda. Mereka mengadakan pertemuan rutin (hampir setiap tahun) untuk menengahi masalah dan memenuhi kebutuhan antar-suku. Setiap suku cenderung memiliki kapasitas yang kuat untuk memobilisasi anggotanya melakukan tindakan kolektif dan memecahkan masalah, yang hanya berdampak kepada anggota sukunya. Namun, kurangnya kolaborasi terstruktur, dan kadang-kadang persaingan antar-suku, menghambat pemecahan masalah di tingkat desa (dan antar-desa). Pada beberapa desa di NTT, seperti Mataloko dan Ndona, ada perselisihan antar-suku terkait jabatan kades, hak atas air, dan alokasi lahan untuk proyek infrastruktur. Dengan demikian, keseimbangan antara ikatan di dalam suku dan hubungan yang menjembatani suku-suku mempengaruhi kapasitas dan potensi struktur adat sebagai penyeimbang kekuasaan kades.

Di dua desa di Jawa (Walet dan Deling), konsepsi asli BPD masih dipertahankan untuk menjaga akuntabilitas pemerintah desa, terlepas dari perubahan kebijakan nasional untuk melemahkan fungsi badan ini.³⁷ Di sini, BPD terus berfungsi sebagai sarana untuk memaksa pemerintah desa memperhatikan ide-ide dan kebutuhan warga desa, dan sebagai pengawas kades (misalnya, dengan memeriksa dan mengomentari laporan tahunan) maupun aparat desa lainnya (meninjau kinerja, permintaan untuk kompensasi/gaji tambahan, dll).

Relasi antar elit yang saling mendukung tetap penting bagi kapasitas. Elit sering memulai tindakan kolektif (terutama kades) dan memobilisasi masyarakat untuk berpartisipasi (anggota elit lain sering memainkan peranan ini). Kolaborasi semacam ini meningkatkan kapasitas. Tetapi kapasitas melemah di desa-desa yang para elitnya terlibat konflik. Konflik internal mengalihkan upaya pemecahan masalah, menghambat kolaborasi, dan/atau menyebabkan terganggunya

³⁶ Pengamatan ini didasarkan pada struktur adat dan pemecahan masalah terkait yang diamati di desa-desa LLI di Jambi dan NTT. Ada banyak pengaturan pemerintahan adat yang berbeda di Indonesia dan karenanya pengamatan di dua provinsi ini tidak selalu berlaku di semua tempat.

³⁷ Lihat Bab 7 untuk rincian lebih lanjut mengenai nasib BPD.

upaya pemecahan masalah.³⁸ Ketiga dampak konflik antar-elit ini terbukti di desa-desa LLI. Pertama, pengalihan upaya dari masalah lain terlihat di Ulu Sebelat: seorang warga menjual tanah hutan kepada migran asal Bengkulu. Ini melanggar aturan pemerintah desa yang melarang penjualan tersebut. Tetapi karena “preman” ini memiliki koneksi dengan penegak hukum di kabupaten, yang lebih kuat dibandingkan kades dan para pemimpin desa lainnya, praktik ini berjalan terus dan mengalihkan perhatian dan sumber daya dari masalah lainnya. Kedua, di Beral, kades bersikap tertutup, membuat rencana dan keputusannya sendiri. Para pemimpin desa lainnya (BPD, kepala dusun, RT/RW) juga apatis atau hanya fokus pada masalah yang berkaitan langsung dengan wilayah mereka. Strategi penghindaran ini menghambat kerjasama yang lebih luas. Terakhir adalah contoh-contoh terkait persaingan antar-elit. Di Kalikromo salah satu kepala dusun (yang tidak mendukung kades baru) memberlakukan pungutan yang sebelumnya dikenakan oleh desa, kepada truk-truk penggali pasir sungai. Ini mengurangi pendapatan desa. Di Tiang Berajo, muncul kebiasaan antar lawan politik saling mengorek kasus korupsi untuk diekspos sehingga kades terpaksa turun dari jabatannya. Desa ini telah empat kali berganti pemimpin dalam dua belas tahun karena elit saling menjatuhkan satu sama lain. Di Krajan, perseteruan antara elit baru (pendatang) dan elit lama (garis dinasti kades) mengakibatkan terpecahnya program kerja dan sumber daya (PNPM dikendalikan oleh elit lama sedangkan Dana Aspirasi dari anggota DPRD dan kekuasaan pemanfaatan hutan dikendalikan oleh elit baru).³⁹

Namun, **jika hubungan antar-elit terlalu dekat, kepala desa dapat berkolaborasi untuk mengatasi masalah umum, tetapi sekaligus menciptakan masalah baru, merintang solusi, atau memonopoli manfaat dari pemecahan masalah.** Jika kaki tangan pemerintah desa bertindak sebagai penjaga pintu *input* atau *output* utama, para pejabat jarang mengintervensi untuk membela warga. Sebagai contoh, di Koto Depati, kolaborasi antara sekretaris desa, kades, dan ketua BPD memungkinkan desa mendapatkan pembangkit listrik tenaga mikro hidro. Akan tetapi, sekretaris desa juga memonopoli distribusi pupuk bersubsidi, menyediakannya hanya untuk petani yang menjual kentang mereka kepadanya (dengan harga yang ditentukannya sendiri). Pemimpin desa lain menyadari buruknya kesepakatan itu – yang dituding penduduk desa sebagai salah satu kendala utama bagi upaya meningkatkan kesejahteraan – tetapi mereka tidak turun tangan.

Bahkan ketika mereka mengalami masalah yang sama dengan masyarakat luas, elit yang kompak seringkali memonopoli manfaat yang ada sehingga upaya pemecahan masalah hanya sedikit menolong warga lainnya. Di beberapa desa LLI (Kali Mas, Kelok Sungai Besar), satu kelompok tani muncul berulang kali dalam berbagai program dan mobilisasi penyelesaian konflik. Kelompok-kelompok semacam ini tampaknya memiliki anggota yang didominasi oleh elit (kadang-kadang ada juga anggota fiktif), yang sangat paham seluk beluk program dan mengatur agar sebagian besar manfaat mengalir ke mereka. Di desa-desa lain, elit memastikan potensi-potensi publik seperti jalan dan sumur, dibuat di tempat-tempat yang lebih menguntungkan mereka.

38 Konflik lokal sering berakar jauh sebelumnya, tetapi perubahan pada lingkungan politik yang lebih luas mungkin memperburuk ketegangan ini sekarang. Karena jabatan kades telah menjadi lebih menarik, kompetisi untuk posisi ini meningkat (yang dibuktikan dengan meningkatnya biaya kampanye). Jabatan kepala desa yang kini terbuka untuk siapa saja (lihat Bab 6), juga menghentikan dominasi dinasti politik sebelumnya dan mengangkat masalah-masalah lama ke permukaan.

39 Perhatikan bahwa persaingan politik juga dapat diarahkan menjadi sebuah upaya untuk menjaga akuntabilitas, seperti di Karya Mukti, di mana ketua BPD aktif (2000 - 2007) adalah pecundang dalam pemilihan kades sebelumnya.

B. Eksternal

Membandingkan pergeseran hubungan kekuasaan sejak LLI2, tampak ada dua pola yang menguatkan posisi relatif masyarakat lokal dibandingkan aktor eksternal. Yang pertama **kontrol warga desa yang kian kuat atas tanah, berikut sumber daya alamnya**, seperti yang terjadi di Jambi. Kedua, **demokratisasi dan desentralisasi membuka peluang bagi desa untuk memanfaatkan koneksi-koneksi di tingkat kabupaten demi mendapatkan sumber-sumber daya yang penting**. Akan tetapi tidak semua desa telah mampu memanfaatkan kedua perubahan ini untuk meningkatkan kapasitas mereka.

Sebagaimana disebutkan dalam pembahasan aset dan kapasitas di atas, perubahan dalam hal akses terhadap sumber daya alam secara signifikan dapat mempengaruhi kemampuan masyarakat mengatasi masalah. **Di Jambi, menurunnya kekuasaan perusahaan penebangan kayu dan perkebunan (relatif terhadap LLI2) membawa hikmah bagi desa-desa berkapasitas menengah dan tinggi.**⁴⁰ Bagi desa-desa ini, perubahan kebijakan nasional, provinsi, dan kabupaten⁴¹ telah membantu penyelesaian sengketa lama dengan perusahaan, dan meningkatkan tata kelola sumber daya melalui perlindungan lahan. Di Kelok Sungai Besar, kepala desa memelopori kampanye selama satu dekade untuk menyelesaikan sengketa klaim atas lahan yang ditanami kelapa sawit (lihat Kotak 5). Sengketa ini tercatat di LLI2, namun pada tahun 2000 upaya desa (yang sebelumnya sudah berlangsung selama lima tahun, menanti tindakan DPRD) tampaknya sia-sia, menghadapi perusahaan yang didukung militer. Akan tetapi, dalam tahun-tahun selanjutnya, kades bekerja sama dengan warga yang terlibat dalam sengketa ini, LSM, dan aktor kunci di pemerintah daerah, membawa kasus ini sampai ke Mahkamah Agung. Kasus ini akhirnya dimenangkan oleh warga desa. Contoh ini menggambarkan bagaimana posisi desa yang secara relatif menjadi lebih kuat daripada aktor eksternal, berhasil meningkatkan kapasitas dan memecahkan masalah yang sebelumnya alot.⁴²

40 Pola-pola ini juga muncul pada wilayah-wilayah lain di Indonesia yang kaya sumber daya (lihat Wollenberg 2009).

41 Di tahun-tahun awal desentralisasi, kabupaten mendapatkan wewenang untuk memberikan konsesi kepada perusahaan. Wewenang ini kemudian ditarik kembali oleh pemerintah pusat. Lihat juga laporan provinsi Jambi (hal. 59 - 60) dan McCarty, Vel dan Affif (2012).

42 Sementara konflik dengan perusahaan telah diselesaikan, distribusi manfaat di desa tersebut masih kacau. Kades menuntut sebagian lahan dari masing-masing petani sebagai kompensasi atas dana yang ia habiskan untuk memperjuangkan kasus ini selama bertahun-tahun. Pada saat penelitian lapangan LLI3, warga desa mengeluhkan sikap kades dan menyatakan tidak percaya kades telah menggunakan uangnya seperti yang ia klaim.

Kotak 5**Mengklaim kembali tanah di Kelok Sungai Besar, Jambi**

Pada tahun 1992 sebuah perusahaan perkebunan kelapa sawit mulai membersihkan lahan di Kelok Sungai Besar. Tidak ada pembicaraan apa pun sebelumnya. Ketika penduduk desa mencoba menghentikan, mereka diberitahu bahwa perusahaan akan memberikan kompensasi sebesar Rp 200.000 untuk setiap hektar lahan yang diambil dan mereka juga akan mendapatkan lahan kelapa sawit di perkebunan. Perusahaan tidak memenuhi janji-janjinya.

Pada tahun 1995 penduduk desa mulai mengajukan gugatan mereka kepada perusahaan, dipimpin oleh T, kepala desa saat itu, yang menyewa pengacara dari sebuah organisasi bantuan hukum di provinsi. Gugatan dianggap tidak jelas dan ditolak di pengadilan.

Pada tahun 2002, T kembali memobilisasi penduduk desa ke DPRD. Mereka berhasil membuat DPRD membentuk tim yang terdiri dari pemerintah daerah, DPRD, dan perusahaan untuk melakukan penyelidikan di lapangan. Hasilnya adalah kesepakatan untuk memberikan 165 kapling untuk 165 rumah tangga. Hingga akhir tahun 2002 kesepakatan tersebut masih tetap berlaku di atas kertas.

Pada tahun 2003, kepala desa, staf dan tokoh masyarakat lainnya bertemu dan membicarakan rencana untuk menduduki perkebunan perusahaan. Mereka memberitahu polisi setempat, bupati dan beberapa instansi terkait lainnya mengenai rencana mereka. Sebanyak 480 rumah tangga, dipimpin ketua RT masing-masing, membagi-bagi 1.680 hektar lahan perkebunan dan memelihara tanamannya. Bupati menyetujui langkah ini karena ia akan mencalonkan diri dalam pemilihan ulang

Pada tahun 2008 kepala desa mendapatkan informasi bahwa perusahaan mengajukan permohonan pembebasan pajak tanah di tahun sebelumnya. Ia kemudian menyiapkan semua dokumen yang diperlukan untuk memperoleh formulir pajak tanah dari kantor pajak, dan membayar pajaknya hingga tahun 2009. Pada tahun 2009 penduduk desa mulai memanen kelapa sawit. Menyaksikan panen tersebut, perusahaan melaporkan penduduk desa ke polisi dengan tuduhan pencurian kelapa sawit. Tiga warga desa, termasuk saudara laki-laki kepala desa, ditangkap, dituntut dan diadili. Kasus ini menjadi pemicu pengerahan massa untuk membebaskan tiga penduduk desa tersebut, difasilitasi oleh LSM lingkungan regional. Media lokal membantu agar kasus ini mendapatkan perhatian publik. Dan ketika kekerasan meletus, yang menggiring Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan LSM lainnya ke tempat kejadian, kasus ini menjadi berita nasional. Pengadilan kemudian membebaskan tiga warga desa tersebut. Banding oleh Jaksa ke Mahkamah Agung pun ditolak.

Pengerahan massa besar-besaran lainnya dilakukan pada tahun 2010 untuk menyelesaikan kasus tersebut, didukung oleh LSM wilayah. Kesepakatan dengan perusahaan tercapai yaitu bahwa penduduk desa akan mendapatkan 168 kapling di perkebunan (2 - 2,5 hektar per kapling) dan Bupati mengeluarkan Surat Keputusan untuk memperkuat perjanjian ini. Pengaturan lain dibuat termasuk kesepakatan untuk berbagi hasil (desa dan perusahaan masing-masing mendapatkan 70% dan 30%) dan bahwa penduduk desa harus membayar sertifikat tanah dan pinjaman untuk mengembangkan perkebunan.

Akan tetapi di akhir proses penyelesaian, perjanjian tersebut tidak berjalan sesuai yang diharapkan. Penduduk desa hanya mendapatkan 83 kapling karena kapling lainnya belum ditanami. Kericuhan berlanjut karena muncul perusahaan lain yang mengklaim sebagian tanah sengketa tersebut. Situasi ini menegaskan rapuhnya kemenangan warga desa yang diperoleh sebelumnya.

Desa-desanya lain telah mampu **menggunakan peraturan kabupaten untuk mensahkan penguasaan mereka atas tanah sengketa**. Sebagai contoh, pemerintah desa Sipahit Lidah bisa menetapkan lahan sebagai hutan adat berdasarkan peraturan di tingkat yang lebih tinggi.⁴³ Peraturan adat dan penegakan hukum terkait penggunaan tanah ini masih kuat di Sipahit Lidah. Desa-desanya lain (Ulu Sebelat, Koto Depati) memperoleh surat keputusan bupati atau gubernur untuk melegalkan klaim tanah mereka.

Namun yang lebih penting lagi, **para pemimpin yang cakap diperlukan untuk memanfaatkan pergeseran hubungan kekuasaan demi meningkatkan kapasitas**. Contoh-contoh di atas semuanya berasal dari desa-desanya berkapasitas menengah atau tinggi. Sebaliknya, beberapa desa berkapasitas lebih rendah tidak dapat memanfaatkan kesempatan yang datang bersamaan dengan menguatnya posisi mereka. Contoh yang paling menonjol di Pinang Merah: keluarnya perusahaan kayu dari desa itu justru menyebabkan terjadinya pembalakan yang berlebihan (lihat halaman kedua dalam bab ini).

Hal lain yang menonjol dari kasus-kasus ini adalah peran LSM. WALHI, Sawit Watch, dan LBH⁴⁴ memainkan peran kunci membantu Kelok Sungai Besar memenangkan kasus melawan PT SJL. WARSI⁴⁵ membantu desa Ulu Sebelat melobi bupati untuk secara resmi melalui SK Bupati menetapkan 690 ha lahan sebagai hutan adat. Hal tersebut sebelumnya diklaim oleh perusahaan kelapa sawit. Seperti telah disebutkan, **LSM umumnya bukan merupakan faktor penting dalam kapasitas lokal. Namun, mereka dapat menjadi sekutu penting bagi desa-desanya yang berjuang untuk memanfaatkan posisi mereka yang menguat dibanding perusahaan-perusahaan penebangan dan perkebunan**.

Pergeseran besar kedua dalam hubungan kekuasaan dengan aktor eksternal, berkaitan dengan proses desentralisasi dan demokratisasi sejak pergantian milenium. **Pergeseran sumber daya fiskal dari tingkat provinsi ke kabupaten dan pemilihan eksekutif dan legislatif secara langsung, memungkinkan desa memanfaatkan persaingan politik di tingkat kabupaten (dan kadang provinsi) untuk membantu upaya pemecahan masalah**. Penduduk desa cukup canggih dalam strategi memobilisasi dana, program dan dukungan politik untuk membantu mengatasi masalah. Ketika kampanye pemilu diadakan sedang berlangsung, para pemuka desa meminta bantuan petahana dengan janji akan memberikan dukungan saat pemilu diadakan. Setelah kasus PT SJL diselesaikan oleh Pengadilan Tinggi, kades Kelok Sungai Besar mampu mempercepat keluarnya keputusan bupati untuk mengembalikan tanah kepada warga desa. Ia menghubungi bupati selama kampanye 2010 (yang menghasilkan SK Bupati yang memulihkan 2400 ha bagi penduduk desa). Demikian pula, di Ulu Sebelat, kepala desa berjanji untuk memobilisasi warga agar memilih bupati petahana dalam pemilu diadakan jika dia mengeluarkan SK yang mengembalikan 116 kavling kepada desa.

43 UU pemerintah daerah No. 32 tahun 2004

44 WALHI (Wahana Lingkungan Hidup Indonesia) adalah LSM lingkungan yang sangat mapan (lihat <http://walhi.or.id>). Sawit Watch merupakan sebuah organisasi baru yang bekerja untuk keadilan lingkungan bagi petani kecil, masyarakat adat, dan pekerja (lihat <http://sawitwatch.or.id>). Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) adalah sebuah organisasi bantuan hukum yang disegani (lihat <http://www.ylbhi.or.id/>).

45 WARSI merupakan jejaring yang melibatkan 12 LSM dari empat provinsi di Sumatera (Sumatera Selatan, Sumatera Barat, Bengkulu dan Jambi), dibentuk pada 1992, dengan konsentrasi pada konservasi keragaman hayati dan pembangunan masyarakat (lihat <http://www.warsi.or.id/>)

Kasus lain yang memperlihatkan keterampilan berorganisasi yang cukup mengesankan terjadi di Jambi. Kades Koto Depati bergabung dalam jejaring 30 kades yang terkena dampak buruknya kondisi jalan raya menuju ibukota kabupaten. Jejaring tersebut menyelidiki jumlah dana yang dikeluarkan oleh kabupaten untuk memelihara jalan selama satu dekade dan menemui DPRD provinsi dan gubernur untuk mempertanyakan bagaimana bisa jalanan rusak seperti itu padahal ada dana Rp 120 miliar yang dialokasikan untuk pemeliharaan. Ketika respon yang dijanjikan tidak terwujud dalam dua bulan, jejaring tersebut memobilisasi mahasiswa yang belajar di ibukota kabupaten untuk berdemonstrasi di kantor DPRD provinsi. Selanjutnya, proyek tiga tahun senilai Rp 211 miliar dirancang untuk memperbaiki jalan. Kades Koto Depati menduga upaya yang ia lakukan menjadi efektif, setidaknya sebagian, karena gubernur hanya memiliki enam bulan sisa masa jabatan sebelum ia kembali maju dalam pemilihan.

Anggota DPRD boleh dibilang paling sering menjadi sarana patronase dengan memanfaatkan pemilu. Desa dapat meningkatkan kapasitas dengan mendukung warganya menjadi anggota DPRD, yang akan menyalurkan dana dan program secara langsung untuk kepentingan desa. Strategi ini menguntungkan Krajan yang dua orang penduduknya menjabat anggota DPRD. Akan tetapi, karena konflik intra-desa, kedua wakil ini menyalurkan sumber daya hanya ke dusun-dusun yang didiami para pendukung mereka. Strategi menjadikan warga sebagai anggota DPRD ini juga bisa menjadi bumerang jika kandidat yang didukung ternyata kalah. Ini kasus yang terjadi di Beral yang mantan kadesnya mencalonkan diri dan didukung warganya. Ketika calon ini kalah dan warga desa tidak mendukung calon yang menang, mereka kehilangan peluang untuk memperoleh patronase yang mengalir ke desa-desa lain.

Strategi lain dalam memanfaatkan pengaruh pemilu untuk mendapatkan patronase DPRD adalah mendukung satu atau lebih kandidat yang berkunjung ke desa selama kampanye, yang membagi-bagikan uang dan hadiah untuk memperoleh dukungan. Kades di Sungai Besar (desa induk Kelok Sungai Besar) mengatakan mendukung dua kandidat pada tahun 2009, yang salah satunya memenangkan 75% suara di desa tersebut.⁴⁶ Anggota DPRD yang menang berjanji untuk membangun sebuah jembatan jika terpilih, dan ia memenuhi janji tersebut (setelah kades membuat proposal pada tahun 2010). Anggota DPRD ini juga memberitahukan kades ada sisa dana APBD 2011 dan kades merespon dengan membuat proposal pembangunan jalan ke sawah (setelah berkonsultasi dengan tokoh masyarakat lainnya). Jalan tersebut sedang dikerjakan pada waktu penelitian ini berlangsung.

4.3.3. Faktor-faktor yang mempengaruhi kapasitas: SUMBER PERUBAHAN KAPASITAS

Perubahan kapasitas terkait erat dengan perubahan aset dan ekonomi politik yang dibahas dalam dua bagian sebelumnya. Di sini akan dilihat lebih jauh apakah perubahan merupakan hasil dari kerja sama (atau tidak adanya kerja sama) antar-warga desa sendiri, dengan pemimpin reformis/pro-desa dalam pemerintahan desa, dan/atau dengan agen eksternal.

⁴⁶ Kades sadar dia tidak diperkenankan untuk terlibat dalam politik. Oleh karena itu, dia meminta para pembantunya untuk mempengaruhi pemilih agar mendukung calon yang dia jagokan.

A. Kerja Sama antar-Warga Desa

Kerjasama antar-penduduk desa itu sendiri tetap menjadi sumber kapasitas yang signifikan. Sebagaimana diuraikan di atas, penduduk desa terus memobilisasi respon terhadap masalah bersama, mengorganisir skema penggunaan air, kerja bergilir, dan mencari solusi teknis seperti pada kasus pembangkit listrik mikro-hidro. Dalam kasus lain warga desa merupakan pendorong perubahan ekonomi penting, seperti peralihan dari pekerjaan mencari karet liar ke budidaya coklat di Buluh Perindu, dan penanaman benih coklat unggul di Ulu Sebelat.

Di samping itu, sistem tata kelola asli (*indigenous*) yang terwujud dalam struktur dan praktik-praktik adat terus mempengaruhi kapasitas dalam cara yang kompleks. Di dataran tinggi Jambi, sistem adat yang kuat adalah sarana memobilisasi anggota masyarakat bagi upaya pemecahan masalah, menengahi konflik antar-elit, dan meminta pertanggungjawaban baik pemimpin negara maupun pemimpin masyarakat. Akan tetapi, di tempat-tempat yang sistem adatnya ini telah dilemahkan atau mengakibatkan lebih banyak kompetisi dibandingkan kolaborasi, sistem ini bisa menjadi sumber konflik yang merusak kapasitas.

Ada juga beberapa tanda menurunnya kolaborasi antar-warga desa, terutama yang independen dari pemerintah desa. Seperti disebutkan dalam pembahasan aset di atas, kerja gotong royong (“sukarela”) yang di masa lalu mengandalkan norma timbal balik dan sanksi sosial mungkin sudah beralih ke model kerja berdasarkan bayaran. Anggota masyarakat non-pemerintah lebih jarang muncul dalam kegiatan pemecahan masalah daripada yang sebelumnya mereka lakukan di LLI2.

Kecenderungan-kecenderungan ini juga muncul dalam data survei rumah tangga yang menunjukkan bahwa kelompok masyarakat dan tokoh masyarakat jarang terlibat (dibandingkan dengan LLI2) menanggapi masalah bersama, dan menurunnya bantuan masyarakat secara relatif (dibandingkan dengan bantuan pemerintah) untuk mengatasi guncangan dalam rumah tangga. Data rumah tangga juga menunjukkan penurunan dalam kegiatan masyarakat (lihat Bab 5).

B. Kerja Sama dengan Pejabat Reformis

Menurunnya peran komunitas sebagai sumber pergeseran kapasitas bisa saja menandakan meningkatnya kerjasama dengan para pejabat reformis. Peran kades yang semakin kuat membuka peluang terjadinya peningkatan kapasitas melalui kerjasama tersebut. Dalam hal ini, kebutuhan akan sinergi menjadi semakin besar – kepala desa memiliki kekuasaan lebih besar (baik dari segi peran yang lebih sentral dalam pemecahan masalah maupun sebagai kunci peningkatan akses terhadap sumber daya di kabupaten), sehingga sisi negatif dari kurangnya kolaborasi terasa lebih besar dibanding di masa lalu.

Sebagaimana disebutkan di atas, **kades mungkin akan menjadi reformis ketika ada mekanisme pertanggungjawaban dari masyarakat atau institusi negara lain yang menyelaraskan kepentingan kades dengan kepentingan lain di desa.** Ada banyak contoh bagaimana mekanisme ini mendorong pejabat di desa-desa LLI bekerja sama dengan anggota masyarakat untuk mengatasi masalah.

C. Kerja Sama dengan Agen Eksternal

Dalam hal kolaborasi dengan aktor eksternal, institusi dan pejabat kabupaten tampil sebagai sumber utama sumber daya (terkait keuangan, hukum, program-program) untuk membantu upaya pemecahan masalah. Namun acapkali **kolaborasi semacam ini ditentukan oleh: apakah desa memiliki kades yang mampu mengejar sumber daya tersebut dan menggunakannya untuk mengatasi masalah desa.**

Ada juga contoh-contoh ketika desa mampu menjalin kerja sama, justru tanggapan dari pemerintahan yang lebih tinggi menghambat pemecahan masalah. Dalam kasus-kasus semacam ini, penduduk desa mampu memobilisasi dan mengakses sumber daya eksternal, tetapi implementasi oleh aktor eksternal sering tidak tuntas, tidak cukup, atau tidak kompeten. Misalnya, pengerukan bendungan oleh pemerintah provinsi yang memasok air ke Mojo, meninggalkan begitu saja 90% lumpur, dan tidak banyak membantu petani yang kekurangan air. Demikian pula di Mataloko; warga mendapatkan bantuan teknis untuk pengeboran sumur namun gagal mendapatkan air karena sumur tidak cukup dalam.

Sebagaimana tercatat, keterlibatan LSM masih terbatas, tetapi ketika kelompok-kelompok tersebut terlibat mereka dapat memberikan hasil yang positif, khususnya dalam negosiasi atas tanah dengan perusahaan swasta.

4.4. Ringkasan dan Implikasi

Secara keseluruhan, jumlah terbesar adalah desa yang tidak mengalami perubahan kapasitas. Kebanyakan dari mereka adalah desa berkapasitas tinggi yang mampu menggunakan struktur sosial mereka dan pengalaman positif dalam hal mobilisasi di masa lalu, untuk mengatasi masalah-masalah baru. Mereka juga mampu memanfaatkan peluang yang muncul bersama perubahan politik yang luas. Sekitar setengah dari sisa desa yang diteliti mengalami penurunan kapasitas, karena, antara lain, aset yang memburuk dan pemimpin formal yang tidak responsif. Lalu setengah lainnya mengalami peningkatan kapasitas, termasuk beberapa desa yang dianggap sebagai desa berkapasitas rendah di LLI2. Sebagian besar peningkatan kapasitas merupakan hasil dari upaya penduduk desa sendiri untuk meningkatkan aset, meskipun ada juga kontribusi dari para pejabat reformis dan aktor eksternal.

Pergeseran-pergeseran dalam kapasitas ini mencerminkan interaksi berbagai kekuatan – misalnya aset (alam, manusia, keuangan, fisik, sosial dan budaya), ekonomi politik atau hubungan kekuasaan di dalam desa dan antar-desa, serta dengan instansi supra desa, dan apakah ada kerjasama (atau tidak ada kerja sama) di antara agen-agen tersebut. Desa berkapasitas tinggi di daerah yang kaya sumber daya telah mampu meningkatkan aset alam, tetapi ini bukan hal yang umum terjadi. Ada penyusutan aset sosial, ditunjukkan oleh berkurangnya jumlah kelompok gotong royong (sukarela) dan kurang menonjolnya para pemimpin non-pemerintah dalam upaya pemecahan masalah. Partisipasi dalam kegiatan masyarakat berkurang, demikian juga tingkat pemecahan masalah secara kolektif. Namun, studi ini menemukan bahwa di daerah dataran tinggi Jambi sistem adat yang tangguh tetap menjadi sarana memobilisasi masyarakat untuk upaya pemecahan masalah, menengahi konflik antar-elit, dan meminta pertanggungjawaban tokoh negara maupun tokoh masyarakat.

Kepemimpinan daerah yang cakap tampaknya menjadi kunci untuk menambah aset desa. Para kepala desa telah menjadi kian penting dengan desentralisasi, dan bagi yang memiliki jejaring yang kuat bisa membawa sumber daya ke desa untuk meningkatkan kapasitas. Meski demikian, kapasitas akan rusak jika sumber daya baru hanya menguntungkan kepala desa atau sekelompok kecil pendukungnya, karena akan mengakibatkan ketidakpuasan, mengurangi kerjasama, dan memunculkan konflik internal. Seorang kepala desa cenderung menjadi reformis ketika ada mekanisme pertanggungjawaban di masyarakat melalui adat atau melalui lembaga negara lainnya (seperti BPD, dan sebenarnya pemerintah kabupaten berpotensi melakukan peran ini). Ketika mekanisme seperti itu hadir, ada banyak contoh pejabat di desa-desa LLI yang bekerja sama dengan anggota masyarakat untuk mengatasi masalah. Kolaborasi dengan kabupaten dan agen eksternal lainnya juga menjadi penting untuk membantu memecahkan masalah. Namun, acapkali kerjasama tersebut bergantung kepada kapasitas kepala desa, apakah dia mampu mengejar sumber daya (bertindak pro-aktif) dan menggunakannya untuk mengatasi masalah desa.

Untuk meningkatkan kapasitas, perlu ditemukan kebijakan dan program yang dapat mendorong kolaborasi antar kepala desa dan konstituen. Mengingat peningkatan kapasitas umumnya merupakan hasil prakarsa anggota masyarakat, dan oleh karenanya tidak dapat diantisipasi sebelumnya, aktor luar harus menemukan cara untuk mendukung inisiatif semacam ini manakala muncul. Dengan meningkatnya peran kades, dibutuhkan mekanisme pertanggungjawaban untuk menyeimbangkan kekuasaan yang terkonsentrasi pada jabatan kades, untuk menyampaikan kebutuhan warga kepada kades, dan memantau apakah penyaluran sumber daya memang mengutamakan kepentingan masyarakat. Aktor luar juga dapat membantu mengatasi penyebab penurunan sumber daya alam yang memiliki ruang lingkup terlalu luas, yang berulang kali menyulitkan desa.

Pada tataran yang lebih luas, perubahan-perubahan ini menandakan bahwa meski belum sempurna, transisi Indonesia menuju demokrasi dan desentralisasi telah mengubah banyak hal. Elit politik baru muncul dan mereplikasi banyak praktek para pendahulu mereka (cf Hadiz, Van Klinken). Perubahan ekonomi politik juga memperkuat posisi beberapa penduduk desa di wilayah yang kaya sumber daya, dan meningkatkan kontrol mereka atas aset. Dan meski mungkin masih terbatas pada wilayah-wilayah tertentu di negeri ini, perubahan ini membawa perubahan nyata dalam bentuk peningkatan mata pencaharian masyarakat setempat dan, dalam beberapa kasus, menghasilkan pengelolaan sumber daya yang lebih baik.

Karena hubungan kekuasaan bersifat dinamis dan tetap cair, keuntungan yang didapatkan masyarakat dari penguasaan sumber daya mungkin tidak bertahan lama. Khususnya, kewenangan yang saling menegasikan antar pemerintahan di berbagai tingkat dapat mengancam kemajuan ini. Misalnya, meskipun ada SK Bupati yang menetapkan hutan adat di Sipahit Lidah, bagi Kementerian Kehutanan di Jakarta lahan tersebut tetap sebagai hutan produksi, dan karena itu dapat diserahkan kepada swasta untuk dieksploitasi. Demikian pula, sebagian lahan di Kelok Sungai Besar yang telah lama diperjuangkan, juga diklaim oleh perusahaan lain yang telah mendapatkan hak kelola atas lahan tersebut, sehingga menimbulkan konflik lagi di desa tersebut. Di Jambi (dan mungkin daerah lain yang kaya sumber daya), klaim yang tumpang tindih berpotensi mengakibatkan pola klaim yang saling bertentangan dan perselisihan yang tak terselesaikan, tidak berbeda dengan situasi yang diamati di NTT. Di sana, banyaknya klaim dan sistem pemerintahan yang tidak selaras⁴⁷

47 Di NTT konflik terjadi antara sistem adat dan Negara, ketimbang antar-tingkat pemerintahan.

menciptakan perselisihan dan menghalangi penyediaan barang-barang kebutuhan publik, merusak kapasitas dengan membatasi akses atas aset, dan mengalihkan energi dan sumber daya dari upaya pemecahan masalah lain. Dengan demikian, sangat penting untuk memperjelas siapa saja yang berwenang atas sumber daya tertentu, agar tidak merugikan kapasitas desa.

Tabel 7. Desa-desanya dengan penurunan kapasitas⁴⁸

DESA	LLI2 -> LLI3	ASET	EKONOMI POLITIK	SUMBER PERUBAHAN
Mojo (Jateng, Kelurahan)	S -> R	<ul style="list-style-type: none"> Akses air irigasi yang memburuk Berkurangnya aset sosial: monetisasi gotong royong; kurangnya struktur untuk memobilisasi respon kolektif – dinilai berkapasitas rendah sebagai akibat tidak adanya respon kolektif ketimbang gagal menyelesaikan masalah 	Lurah bersikap adil, komunikatif, disukai, mampu meningkatkan swadaya dan dana dari sumber-sumber eksternal	<ul style="list-style-type: none"> Perubahan kebijakan pemerintah di tingkat yang lebih tinggi dalam hal pengelolaan air mengurangi kontrol daerah Tanda-tanda berkurangnya kolaborasi komunitas
Beral (Jateng)	S -> R	<ul style="list-style-type: none"> Masalah air semakin buruk dan lebih sulit untuk diatasi Beberapa tanda-tanda perbaikan ekonomi Kecenderungan untuk memformalkan/ menguangkan hubungan timbal balik 	<ul style="list-style-type: none"> Perubahan kades, hanya fokus pada kepentingan pribadi ketimbang kolektif Tidak ada perwakilan DPRD 	Gejala-gejala menurunnya kolaborasi komunitas Kades kurang reformis
Karya Mukti (Jateng)	S -> S/R	<ul style="list-style-type: none"> Dana desa diarahkan untuk proyek kesayangan kades Urbanisasi (kurangnya kesempatan kerja tercatat di LLI2 dan 3, menunjukkan ketergantungan pada pendapatan non-pertanian) 	<ul style="list-style-type: none"> BPD aktif dalam pemantauan kades hingga perubahan status Kades memonopoli dan menyalahgunakan dana eksternal Tim peneliti LLI3 mengidentifikasi perbedaan kelas sebagai penghambat tindakan kolektif 	Berkurangnya kerjasama dengan pejabat reformis karena peran pengawasan BPD dihapuskan

Catatan: R = Rendah; S = Sedang; T = Tinggi

⁴⁸ Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan

DESA	LLI2 -> LLI3	ASET	EKONOMI POLITIK	SUMBER PERUBAHAN
Kali Mas (Jateng, Kelurahan)	T -> S	<ul style="list-style-type: none"> Masalah akses air irigasi dan kualitas lahan Urbanisasi menyediakan pendidikan yang baik, kesehatan, pelayanan air, sehingga penduduk desa melihat kurang perlu mobilisasi untuk mengatasi masalah tersebut 	<ul style="list-style-type: none"> Lurah lebih otokratis daripada sebelumnya, tinggal di luar desa. Desa memobilisasi melalui kepala RT dan kelompok tani LPMK⁵ kritis terhadap gaya kepemimpinan lurah tetapi konflik antara kepala dan wakil mengakhiri upaya LPMK untuk menyampaikan pandangan warga kepada lurah 	Kurangnya kerja sama dengan pejabat reformis karena lurah kurang terbuka dibanding pendahulunya; bupati tidak mempertimbangkan kinerja lurah yang buruk di desa lain sebelum menempatkannya di Kali Mas
Krajan (Jateng)	T -> S	<ul style="list-style-type: none"> Ketergantungan pada dan perselisihan atas pendapatan dari hutan Anggota DPRD dari elit baru membawa sumber daya hanya untuk dusun-dusun pendukung 	Kades saat ini tidak mampu mengendalikan (dan merupakan produk) konflik antar-elit antara dinasti dan pendatang	Berkurangnya kerjasama komunitas akibat konflik antar-elit
Mataloko (NTT, Kelurahan)	T -> S	<ul style="list-style-type: none"> Suku menguasai blok lahan pembangunan infrastruktur publik Beberapa organisasi yang sukses (koperasi, UPH) dibentuk untuk mengatasi masalah-masalah kolektif 	<ul style="list-style-type: none"> Lurah tidak menanggapi masalah warga Para pemimpin negara tidak memiliki kontrol atas kepala suku, kepala suku tidak mampu bekerjasama Konflik antar-elit di antara suku-suku, kepala suku memprioritaskan kepentingan pribadi di atas kepentingan kolektif Suku-suku melewati batas-batas desa; keduanya bisa menciptakan masalah (memberikan sumber air) dan memobilisasi sumber daya (kerabat menyalurkan bantuan teknis dan dana proyek) 	<ul style="list-style-type: none"> Lembaga adat masih efektif untuk memobilisasi respon dalam setiap suku, tapi masalah yang membutuhkan koordinasi antar-suku jarang berhasil ditangani Pemerintah kabupaten berkontribusi dengan membuat skema pemasaran kopi

Catatan: R = Rendah; S = Sedang; T = Tinggi

VILLAGE	LLI2- 3	ASET	POLITIK EKONOMI	SUMBER PERUBAHAN
Tiang Berajo (Jambi)	R -> S/R	<ul style="list-style-type: none"> Turunnya sumber daya alam dari sungai meningkatkan kompetisi dan konflik dengan desa-desa tetangga menyangkut emas di sungai. Pemerintah desa menetapkan "zona abu-abu" untuk menyelesaikan perselisihan antar-desa Penanaman kembali daerah aliran sungai oleh inisiatif kabupaten Para pengungsi Jawa mendapatkan kekayaan yang besar satu dekade terakhir (mengubah perimbangan kekayaan antara penduduk asli dan pendatang) Semua penduduk desa dapat bekerja di kebun untuk memenuhi kebutuhan harian mereka 	<ul style="list-style-type: none"> Kades tidak berkomunikasi dengan warga, hanya mendapatkan masukan dari elit pendukungnya Konflik antar elit antara kades lama dan baru - lebih untuk saling menjatuhkan daripada bekerja untuk warga Pengungsi Jawa telah menjadi kaya dan berkuasa, terus bekerja di balik layar pemerintah desa 	<ul style="list-style-type: none"> Petugas desa entah bagaimana berhasil memediasi sumber konflik Peningkatan yang signifikan pada kekayaan memungkinkan ketersediaan lebih banyak aset untuk mengatasi masalah (penduduk desa)
Buluh Perindu (Jambi)	R-> S/T	Berganti dengan kakao (bandingkan dengan mengumpulkan getah karet liar pada LLI2)	Melemahnya kekuasaan perusahaan memungkinkan warga untuk menggerakkan demo dan melakukan negosiasi atas lahan/ manfaat (meskipun tetap lebih menguntungkan para elit)	Para petani yang berpengalaman mempopularkan kakao (masyarakat)
Ulu Sebelat (Jambi)	R->S	<ul style="list-style-type: none"> Pembentukan kelompok pembangkit hidro-power yang baru setelah pemekaran Peningkatan produktifitas kakao WALHI membantu mendapatkan kembali tanah sengketa 	<ul style="list-style-type: none"> Kades baru relatif lemah Menyusutnya kekuatan perusahaan-perusahaan pembalak memperkuat posisi desa atas tanah sengketa Konflik antar elit antara pemerintah desa dan preman yang memiliki koneksi dengan polisi dan kabupaten 	LSM membantu untuk mendapatkan kembali lahan Penduduk pendatang membawa jenis kakao yang bisa menghasilkan panen lebih banyak

Catatan: R = Rendah; S = Sedang; T = Tinggi

VILLAGE	LLI2- 3	ASET	POLITIK EKONOMI	SUMBER PERUBAHAN
Walet (Jateng)	R->S	Upaya-upaya meningkatkan produktifitas sawah	<ul style="list-style-type: none"> Kades terbuka dan tertarik untuk mengatasi masalah penduduk desa; bereksperimen dengan inovasi untuk memberikan contoh bagi penduduk Kades memiliki hubungan eksternal yang baik 	BPD tetap menjadi jalur untuk menyuarakan masalah-masalah warga dan mekanisme pengawas akuntabilitas pemerintah desa
Waturutu (NTT, Kelurahan)	S->T	<ul style="list-style-type: none"> Peningkatan akses air rumah tangga dari sumur-sumur (pendanaan program dan swadaya) Mengelola arisan untuk mendapatkan dana pemasangan listrik rumah tangga Dusun yang lebih terpencil (yang jauh dari pusat) dapat lebih baik mempertahankan aktivitas bersama dibandingkan rumah tangga kaya di pusat dusun 	Lurah membantu mendapatkan akses kepada program-program, mencoba mengorganisasi penduduk desa (namun gagal)	Penduduk desa merupakan sumber utama peningkatan kapasitas

Sumber: Wawancara dari FGD LLI3

Catatan: R = Rendah; S = Sedang; T = Tinggi





Bab 5

Lanskap Organisasi dan Perubahannya Sejak LLI2



5.1. Pendahuluan

Ada dugaan selama 16 tahun, sejak Studi LLI1 sampai LLI3, telah terjadi perubahan signifikan pada lanskap organisasi yang dihadapi dan diikuti oleh masyarakat. Demikian juga pola partisipasi individu, rumah tangga, dan masyarakat, serta kontribusi mereka pada lanskap tersebut – serta bagaimana dan sejauh mana perubahan tersebut mempengaruhi mereka – mungkin telah berubah secara signifikan. Lanskap organisasi juga merupakan aset integral, dan pada dasarnya merupakan infrastruktur sosial, yang menjadi andalan kapasitas lokal. Bab ini memproses data dan informasi yang tersedia dari tiga putaran survei rumah tangga LLI, dan meringkas besaran, ruang lingkup dan variasi antar wilayah dari perubahan-perubahan ini. Informasi ini membantu menjawab Pertanyaan Penelitian 2 dengan melihat secara mendalam bagaimana aset-aset sosial telah berubah dari waktu ke waktu, dan memberikan beberapa pandangan untuk Pertanyaan Penelitian 3.

5.2. Partisipasi

Secara keseluruhan dari LLI1 ke LLI3 jumlah kegiatan komunal yang dilaporkan diikuti oleh rumah tangga LLI sedikit berkurang⁴⁹ – ada penurunan 25% di NTT dan kenaikan kecil, sekitar 10%, di Jambi dan Jawa Tengah. Di masing-masing provinsi perubahan dari waktu ke waktu juga tidak konsisten. Ambil contoh, perubahan dalam hal partisipasi antara LLI1 dan LLI2, dan antara LLI2 dan LLI3: di Jambi, tadinya partisipasi datar, kemudian meningkat, di Jawa meningkat hingga lebih dari 50%, tetapi kemudian menurun dalam proporsi yang hampir sama, dan di NTT awalnya turun lebih dari 17%, kemudian berkurang lagi tetapi dalam proporsi yang lebih kecil, hampir setengahnya. Dengan kata lain, di balik penurunan partisipasi yang secara keseluruhan kecil ada perbedaan arah perubahan, baik antar wilayah dalam satu periode, maupun antar periode dalam satu wilayah.

⁴⁹ Setiap survei LLI menanyakan, apakah ada anggota rumah tangga yang masih terlibat dalam aktivitas tertentu, berapa kali anggota rumah tangga itu hadir atau berpartisipasi dalam aktivitas-aktivitas tersebut sepanjang bulan lalu. Pada LLI3 ada pertanyaan mengenai partisipasi dalam tiga bulan terakhir, dan korelasi antara partisipasi 1 bulan dan 3 bulan pada LLI3 sangat tinggi. Namun pertanyaan ini tidak ada dalam LLI2.

Tabel 8. Daftar kegiatan dan partisipasi masyarakat ⁵⁰

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Kelompok, kegiatan dan organisasi yang disebutkan			Acara yang diikuti		
	LLI1	LLI2	LLI3	LLI1	LLI2	LLI3
Daerah studi LLI	7218	8434	14163	6210	7028	5923
Jambi	1602	2092	3939	1273	1485	1727
Konsisten, #rumah tangga*				1536	1485	1727
Rumah tangga per-survei *	4,0	4,4	8,2	3,2	3,1	3,6
Jawa Tengah	2947	4759	6919	2359	4285	3060
Konsisten, #rumah tangga*				2838	4285	3060
Rumah tangga per-survei *	7,4	9,9	14,4	5,9	8,9	6,4
NTT (Nusa Tenggara Timur)	2669	1583	3305	2578	1258	1136
Konsisten, #rumah tangga*				1523	1258	1136
Rumah tangga per-survei *	6,7	6,7	13,9	6,4	5,3	4,8

*Dalam LLI1, 400 rumah tangga diwawancarai di setiap provinsi – total 1.200 rumah tangga. Pada LLI2 dan LLI3, survei mengunjungi 480 rumah tangga di Jambi, 481 rumah tangga di Jawa, dan 238 rumah tangga di NTT, dengan total 1.199 rumah tangga. Pada kolom “acara yang diikuti” di setiap provinsi (kolom 4 - 6), ditambahkan satu baris yang memperlihatkan perkiraan jumlah keikutsertaan dengan konstanta 480 Jambi - 481 Jawa - 238 NTT.

Tingkat partisipasi per rumah tangga pada dasarnya menunjukkan pola yang sama dengan data kumulatif: partisipasi cenderung datar di Jambi dari LLI1 ke LLI2, diikuti kenaikan 10% dari LLI2 ke LLI3; partisipasi meningkat 50% (atau lebih) di Jawa dari LLI1 ke LLI2, diikuti penurunan yang hampir sama besarnya dari LLI2 ke LLI3, dan; partisipasi menurun di NTT secara cepat pada awalnya (dari LLI1 ke LLI2), kemudian melambat (dari LLI2 ke LLI3). Dalam hal ini, perubahan partisipasi kelihatannya tidak disebabkan oleh rumah tangga outlier atau marjinal. Data LLI2 memberikan gambaran tentang Indonesia di awal kekacauan sosial dan ekonomi, yang diikuti Krisis Keuangan Asia 1997, kemunduran dan akhir kediktatoran Suharto pada tahun 1998, serta reformasi politik dan pemerintahan secara massal tahun 1999 - 2002. Tetapi jelas peristiwa-peristiwa ini memiliki dampak yang berlainan pada partisipasi kegiatan masyarakat di Indonesia.⁵¹

Tabel 9 memberikan detail tambahan di tingkat rumah tangga. Dalam LLI1 dan LLI2 rumah tangga berpartisipasi dalam hampir semua kegiatan yang mereka sebutkan/cantumkan, tetapi pada LLI3 tingkat partisipasi rumah tangga (dalam kegiatan yang tercantum) turun menjadi hanya sekitar setengah, sedangkan jumlah kegiatan yang disebutkan (per rumah tangga) justru naik. Secara

50 Besarnya peningkatan pada jumlah “Kelompok, aktivitas, dan organisasi-organisasi” (kolom (1) - (3) setidaknya sebagian karena adanya perubahan kecil pada kata-kata yang digunakan dalam kuesioner dan instruksi untuk enumerator dalam panduan. LLI2 menggabungkan kehadiran dan partisipasi dalam periode satu bulan untuk mendapatkan daftar lengkap aktivitas yang diikuti oleh rumah tangga. LLI3 memisahkan kehadiran (selama tiga bulan terakhir) dari partisipasi, dan bisa jadi menghitung partisipasi sesilas sebagai “kehadiran”. Meski demikian, standar partisipasi sama pada kedua survei. Seyogyanya, peningkatan jumlah aktivitas yang disebutkan, serta (rata-rata) partisipasi yang tidak berubah, menunjukkan bahwa *tingkat* partisipasi pada aktivitas yang didaftarkan telah merosot dari LLI2 ke LLI3.

51 Semua tabel dalam bab ini menggunakan data dari survei rumah tangga LLI1, LLI2 dan LLI3.

keseluruhan, rata-rata jumlah partisipasi rumah tangga dalam kegiatan (selama sebulan) awalnya naik dari 5 sampai 7, kemudian turun kembali ke 5, berturut-turut dari LLI1 ke LLI2 dan LLI2 ke LLI3. Sepanjang seluruh periode LLI (hingga saat ini), rumah tangga di Jambi menambahkan partisipasi dalam satu kegiatan, rumah tangga NTT mengurangi satu, dan rumah tangga Jawa stabil pada enam kegiatan setiap bulannya.

Sementara total jumlah kegiatan kurang lebih konstan, total waktu kehadiran rumah tangga dalam kegiatan-kegiatan ini (per bulan) telah merosot, dengan proporsi penurunan terbesar terjadi sejak LLI2. Total waktu (per bulan) kehadiran rumah tangga dalam kegiatan apa pun anjlok dari 30 di LLI1 menjadi 9 pada LLI3. Demikian juga, rata-rata jumlah acara yang dihadiri per kegiatan juga turun: sekitar sepertiga dari LLI1 ke LLI2 (dari 6 ke 4) dan berkurang lagi hingga setengah (dari 4 ke 2 acara yang dihadiri per kegiatan). Pengurangan ini secara keseluruhan terdiri dari penurunan yang lumayan cepat di Jambi, konstan di Jawa, dan peningkatan yang signifikan diikuti penurunan yang bahkan lebih besar di NTT (antara tahun-tahun studi LLI1 dan LLI2, serta LLI2 dan LLI3).

Karena rumah tangga LLI di semua wilayah studi telah menjadi lebih kecil dan memiliki proporsi tanggungan yang lebih besar (data tidak ditampilkan di sini), beberapa perubahan tingkat partisipasi yang tercatat bisa jadi diakibatkan oleh berubahnya ukuran atau profil rumah tangga. Tabel 9 merangkum evolusi tingkat partisipasi per kapita untuk semua anggota rumah tangga dan untuk anggota tanggungan saja (didefinisikan sebagai anggota rumah tangga yang saat ini berada di bawah usia 13 atau di atas 65 tahun). Angka per kapita ini juga menunjukkan penurunan yang konsisten dari LLI1 ke LLI3, dengan sebagian besar perubahan terjadi setelah LLI2: misalnya, anggota rumah tangga LLI mengikuti sekitar 7 acara di LLI1 dan LLI2, dan pada LLI3 jumlah tersebut merosot menjadi 3. Pola-pola tingkat partisipasi per kapita ini menunjukkan bahwa walaupun rumah tangga telah mengecil dan menua, tingkat partisipasi menurun di semua ukuran/besaran dan profil rumah tangga dan perubahan demografis saja tidak bisa menjelaskan penyebab penurunan partisipasi.

Tabel 9. Tingkat partisipasi rumah tangga dalam kegiatan masyarakat (per bulan)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	LLI1				LLI2				LLI3			
	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT
Kegiatan yang disebutkan	6	4	7	7	7	4	10	7	12	8	14	14
Kegiatan yang diikuti	5	3	6	6	7	4	9	6	5	4	6	5
Total acara yang diikuti, semua kegiatan	30	25	33	30	24	13	28	37	9	8	11	10
Rata-rata kehadiran per kegiatan	6	7	6	5	4	4	3	8	2	2	2	2
Total acara yang diikuti, per kapita	7	5	8	6	7	4	9	8	3	2	3	2
Jumlah kehadiran kegiatan, per kapita	1	2	2	1	1	1	1	2	1	1	1	0.5
Jumlah kehadiran kegiatan, per tanggungan	3	4	4	3	3	3	2	5	1	1	1	1

Penurunan partisipasi yang diamati ini dikonfirmasi oleh persepsi rumah tangga sendiri, mengenai waktu yang mereka habiskan dalam kegiatan. Ketika diminta mengingat kembali apakah partisipasi mereka dalam kelompok-kelompok masyarakat telah meningkat atau menurun, rumah tangga yang menyatakan partisipasi mereka menurun sekarang menjadi lebih besar secara persentase, dari 19% menjadi 28%, lalu naik lagi menjadi 39%. Sebaliknya persentase yang mengingat lebih banyak partisipasi, berkurang dari 52% menjadi 48%, lalu 33%, dari LLI1 ke LLI2, lalu ke LLI3 (lihat Tabel 10). Kalau dulu sejumlah besar rumah tangga mengingat ada peningkatan partisipasi, dan hanya seperlima yang mengingat penurunan partisipasi, pada LLI3 hanya sepertiga rumah tangga yang mengingat peningkatan partisipasi, sementara dua-perlima mengingat penurunan partisipasi.

Tabel 10. Ingatan rumah tangga, dibandingkan dengan 4 - 5 tahun lalu

Apakah rumah tangga ini...?	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Berpartisipasi dalam lebih banyak atau lebih sedikit organisasi?			Berpartisipasi dalam lebih banyak atau lebih sedikit kelompok?		
	LLI1	LLI2	LLI3	LLI1	LLI2	LLI3
Lebih banyak	52	48	33	n/a	46	40
Sama	29	24	27		25	27
Lebih sedikit	19	28	39		30	31

*Dalam LLI1, responden ditanya tentang tingkat partisipasi mereka saat ini, dibandingkan lima tahun yang lalu. Saat LLI2 dan LLI3, responden diminta untuk menjawab yang sekarang dibandingkan dengan empat tahun lalu.

5.3. Jenis Aktivitas

Tabel 11 dan Bagan 1 di bawah meringkas perubahan profil kegiatan masyarakat yang paling populer. Tabel 11 menunjukkan proporsi jenis kegiatan dari keseluruhan partisipasi, atau jumlah aktivitas dibagi dengan total jumlah kegiatan yang tercantum – dengan partisipasi yang diverifikasi. Dari 24% kemungkinan perubahan partisipasi dari LLI1 ke LLI3, hanya empat yang besar perubahannya 10% atau lebih: kegiatan sosial naik popularitasnya di Jambi dan merosot di NTT dengan besaran yang sama (antara 10% dan 11%), dan di NTT popularitas kegiatan keagamaan meningkat, sedangkan popularitas kegiatan pemerintahan merosot dengan kisaran yang sama (antara 11% dan 13%).

Tabel 11. opularitas jenis kegiatan

Panel A: Andil setiap jenis kegiatan dalam total partisipasi												
Jenis	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	LLI1*				LLI2				LLI3			
	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT
Layanan sosial	27	27	26	28	32	22	37	30	26	37	24	18
Produksi	4	4	2	5	2	4	2	1	3	3	4	3
Karyawan	6	9	1	8	16	15	15	22	5	1	5	10
Kredit/ Pembiayaan	19	12	26	12	19	9	25	17	18	5	26	17
Agama	18	27	9	20	24	46	13	26	26	31	21	33
Manajemen SDA	3	2	4	2	1	2	1	1	1	<1	1	1
Pemerintahan	19	15	28	22	<1	<1	1	<1	13	18	10	11
Rekreasi	3	5	3	1	3	0	4	1	4	1	6	5
Politik	n/a				2	3	2	1	2	3	2	1
Panel B: Peringkat jenis kegiatan (menurut andil dalam total partisipasi)												
Layanan sosial	1	1/2	2	1	1	2	1	1	1	1	2	2
Produksi	6	7	7	6	7	5	7	5	7	6	7	7
Karyawan	5	5	8	5	4	3	3	3	5	7	6	5
Kredit/ Pembiayaan	2/3	4	1	4	3	4	2	4	3	4	1	3
Agama	4	1/2	4	3	2	1	4	2	2	2	3	1
Manajemen SDA	8	8	5/6	7	8	7	8	7/8	10	10	9/10	8
Pemerintahan	2/3	3	3	2	9	8	9	9	4	3	4	4
Rekreasi	7	6	5/6	8	5	9/10	5	7/8	6	8	5	6
Politik	n/a				6	6	6	6	8	5	8	10

*Untuk perbandingan ini, partisipasi dalam jenis aktivitas “Manajemen Sumber Daya Alam” dan “Lingkungan” di LLI1 digabung menjadi “Manajemen SDA” dalam tabel ini. Selain itu, jenis kegiatan “Pemerintah” di LLI1 dianggap sama dengan “Pemerintahan” di LLI2 dan LLI3.

NTT merupakan daerah penelitian LLI yang mengalami perubahan profil partisipasi paling besar karena tiga dari empat perubahan yang terjadi di sini lebih besar dari 10%. Namun, seperti yang telah disebutkan di atas, di NTT juga jumlah kegiatan dan hari partisipasi merosot paling tajam, sehingga kemungkinan perubahan profil keseluruhan ini lebih disebabkan oleh hilangnya kegiatan yang sebelumnya populer, ketimbang munculnya jenis kegiatan baru yang menarik partisipan dari kelompok-kelompok lain.

Popularitas kegiatan keagamaan meningkat di semua wilayah studi selama periode LLI1 - LLI3, bahkan peningkatan ini terbesar secara keseluruhan (7,5 poin persentase), dan hingga LLI3 kegiatan ini berimbang dengan jenis layanan sosial dalam hal tingginya partisipasi. Jenis kegiatan yang mengalami penurunan terbesar di semua wilayah studi adalah pemerintahan, yang dalam LLI1 kira-kira setara popularitasnya dengan kegiatan-kegiatan kredit/keuangan dan keagamaan (peringkatnya hampir berimbang dengan kedua kegiatan tersebut sebagai jenis kegiatan terpopuler kedua), tetapi pada LLI3 popularitasnya merosot ke urutan keempat. Secara keseluruhan peringkat dan andil kelompok kredit dan/atau keuangan konstan (kredit sedikit di bawah 20% dari seluruh partisipasi dan keuangan ada pada peringkat ketiga). Namun kegiatan-kegiatan ini mengalami sedikit penurunan popularitas di Jambi dan Jawa, sementara di NTT malah meningkat dengan besaran yang setara dengan penurunan di dua provinsi terdahulu.

Kajian longitudinal pada jenis kegiatan memperlihatkan, sebagian besar perubahan partisipasi dalam empat jenis aktivitas yang paling populer terjadi dalam periode antara LLI2 dan LLI3. Dalam kegiatan pelayanan sosial sebagai contoh, di Jambi peningkatan dari LLI2 ke LLI3 sekarang lebih besar daripada penurunannya dulu dari LLI1 ke LLI2, sebaliknya di Jawa dan NTT peningkatannya dulu lebih kecil daripada penurunannya sekarang. Hanya kelompok kredit/keuangan di Jawa dan NTT yang kontribusinya terhadap perubahan keseluruhan di periode LLI1 - LLI2 lebih besar daripada di periode LLI2 - LLI3.

Gambar 4. Andil kelompok dalam total partisipasi



Catatan: Kelima kelompok ini mewakili 85 - 95% dari semua partisipasi (semua putaran). Jenis kelompok lainnya adalah: "Produksi", "Manajemen Sumber Daya Alam", "Politik", dan "Rekreasi".

Secara keseluruhan, fakta-fakta ini menunjukkan bahwa NTT mengalami pergeseran profil partisipasi yang paling komprehensif dan luas (sementara juga mengalami penurunan partisipasi terbesar dalam semua kegiatan masyarakat). Kegiatan keagamaan mengalami peningkatan popularitas yang paling konsisten (di semua lokasi dan semua putaran studi), dan kegiatan pemerintahan mengalami penurunan popularitas yang paling konsisten. Kegiatan sosial menyumbang bagian terbesar dalam partisipasi baik pada LLI1 maupun pada LLI3. Namun jenis kegiatan ini juga mengalami "pembobotan ulang" terbesar di seluruh wilayah studi LLI, dengan bergesernya sumber partisipasi dari NTT ke Jambi.

Akibat perubahan-perubahan ini, pada saat survei LLI3 rumah tangga di Jambi berpartisipasi (setidaknya sebulan sekali) dalam dua kelompok layanan sosial, dan satu atau dua kelompok agama (total tiga sampai empat kelompok secara keseluruhan); di Jawa dua kelompok layanan sosial, dua kelompok kredit/keuangan, dan dua kelompok keagamaan (kurang lebih enam kelompok secara keseluruhan), dan di NTT, satu sampai dua kelompok layanan sosial, satu hingga dua kelompok kredit, dan satu sampai dua kelompok keagamaan (sekitar 5 kelompok secara keseluruhan).

Kekhasan daerah mungkin tidak sepenuhnya disebabkan oleh perilaku rumah tangga saja. Survei LLI3 menanyakan, untuk setiap kegiatan yang tercantum, apakah rumah tangga masih berpartisipasi, tidak lagi berpartisipasi, atau apakah kegiatan telah “berakhir” tanpa pengunduran diri dari kegiatan tersebut. Di Jambi, sangat sedikit rumah tangga (13%) menyatakan bahwa kegiatan sosial yang tercantum telah berakhir, sementara di NTT dan Jawa yang kontribusi kelompok-kelompok sosialnya telah berkurang, rumah tangga lebih sering menyatakan bahwa kegiatan tersebut telah berakhir.⁵²

Tingkat partisipasi dan “kegiatan berakhir” mungkin juga berkaitan dengan identitas para pendiri/inisiator kelompok. Tabel 12 dan Bagan 5 di bawah ini menyajikan ringkasan “identitas para pendiri/inisiator” serangkaian kegiatan yang populer baik di LLI2 maupun di LLI3.⁵³ Panel pertama pada Tabel 12 menyajikan sebaran aktor-aktor yang berbeda – pemerintah, keluarga atau kerabat, LSM/ormas/gereja dan mesjid, tetangga – sebagai individu atau lembaga yang mendirikan kelompok formal dalam kategori aktivitas sosial, kredit/keuangan, dan keagamaan.⁵⁴ Panel kedua merangkum informasi yang sama untuk kelompok formal dalam kategori kelompok pekerja dan pemerintahan.⁵⁵ Bagan 2 menampilkan informasi yang sama (penjumlahan dari kedua panel pada Tabel 12) secara grafis.

Survei rumah tangga jelas menunjukkan bahwa di setiap wilayah studi LLI pemerintah telah keluar dari urusan “pembentukan kelompok masyarakat dan yayasan” dalam periode antara LLI1 dan LLI2. Pemerintah kembali menetapkan diri sebagai pemrakarsa kelompok masyarakat yang paling aktif di antara LLI2 dan LLI3. Ini paling nyata terlihat di Jawa dan sebagian di Jambi, sedangkan di NTT pemerintah masih tidak begitu aktif (meskipun sudah membaik jika dibandingkan dengan periode LLI1 dan LLI2). Di Jawa, misalnya, tadinya pemerintah paling sering menjadi pemrakarsa (dan hampir eksklusif) pendirian semua kelompok populer di LLI1, tetapi partisipasi pemerintah turun drastis pada LLI2 dan kembali melambung di LLI3. Dengan demikian hingga LLI3 kegiatan pemerintah dalam memprakarsai kelompok masyarakat di Jawa cuma sekitar 80% dari perannya di LLI1. Dinamika serupa – tetapi dengan tingkat pemulihan yang lebih kecil antara periode LLI2 - LLI3 – menyebabkan kegiatan pemerintah dalam kelompok masyarakat di Jambi tinggal sekitar 34% dari tingkat di LLI1. Di NTT penurunan yang terjadi terus menerus (di semua putaran LLI) menyebabkan pemerintah hanya aktif di sekitar 27% dari perannya pada LLI1.

Ketika peran pemerintah menurun dalam membentuk yayasan/kelompok masyarakat, biasanya “Komunitas/Tetangga” dan, dalam proporsi yang lebih kecil, “LSM/ormas atau gereja/mesjid” menjadi lebih berperan. Akan tetapi manakala peran pemerintah meningkat, peran “Tetangga” dan “LSM/ormas atau gereja/mesjid” menurun. Secara keseluruhan, di Jawa penurunan besar dalam kegiatan pemerintah, yang kemudian naik lagi cukup besar. Ini merupakan akibat dari dinamika pemerintahannya. Sedangkan perubahan di dua wilayah lainnya – aktivitas baru yang dimulai oleh tetangga di Jambi dan NTT, dan oleh LSM/ormas/gereja di NTT – cenderung melemah manakala dilakukan agregat di seluruh wilayah penelitian LLI.

52 Oleh karena itu, wilayah yang berbeda mempunyai lingkungan yang bisa lebih atau kurang efektif dalam mempertahankan partisipasi dalam kegiatan komunal, dan lingkungan ini (juga motivasi, insentif, dan preferensi rumah tangga) wajar berubah dalam suatu periode yang panjang seperti periode antara LLI2 dan LLI3.

53 Rangkaian kegiatan yang pendirinya dapat diidentifikasi terbatas pada kegiatan (a) yang masih diikuti oleh rumah tangga/responden, dan (b) yang memiliki manajemen formal (“pengurus tetap”). Oleh karena itu, identitas pendiri tidak dapat dikaitkan dengan kegiatan informal maupun tingkat partisipasi atau tingkat “kegiatan yang berakhir”.

54 Ketiga kategori ini mencakup sekitar 76% dari seluruh partisipasi pada LLI2 dan 73% dari semua partisipasi dalam LLI3.

55 Kelompok pekerja mencakup sekitar 16% dari semua partisipasi pada LLI2 (turun menjadi 5% pada LLI3) dan kelompok pemerintahan mencakup sekitar 13% dari semua partisipasi dalam LLI3.

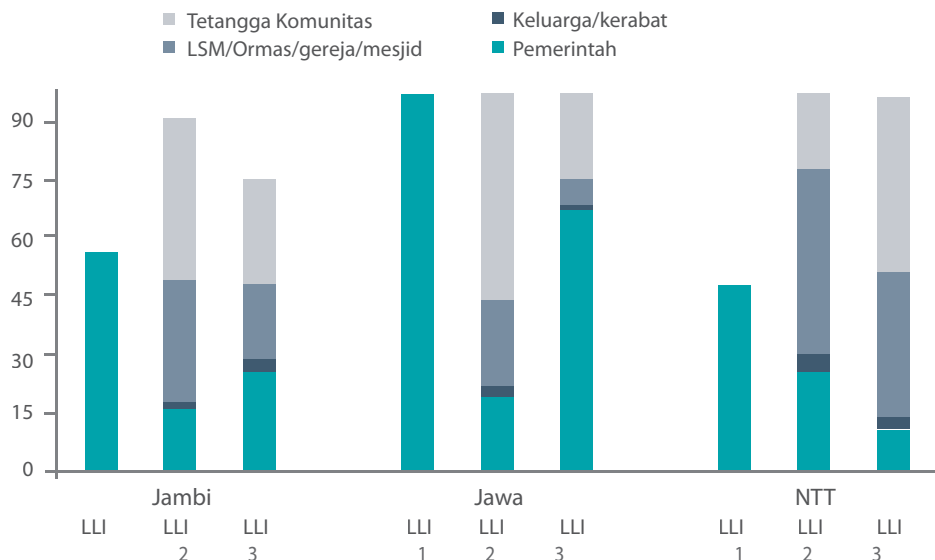
Pola-pola ini mengkonfirmasi sebagian, sekaligus menambahkan nuansa, hipotesis tentang penurunan peran kelompok-kelompok bentukan pemerintah. Pada tahun 2002, segera setelah Orde Baru jatuh (yang disertai menurunnya monopoli rezim ini atas kehidupan masyarakat), pemerintah melemah, tidak lagi mendirikan dan/atau mengatur organisasi formal. Namun setelah lebih dari satu dekade dengan berbagai inovasi dan revisi yang terus menerus dan sulit diduga arahnya dalam hal skala, ruang lingkup, dan fleksibilitas desentralisasi dan persaingan politik, pemerintah di berbagai daerah mengambil jalan yang berbeda-beda: di Jambi mereka mulai kembali terlibat meskipun tingkat keterlibatannya belum setinggi yang tercatat di sekitar masa studi LLI1; di Jawa mereka telah kembali menguat, dan; di NTT mereka masih saja tidak terlibat dalam organisasi kegiatan masyarakat yang populer. Kemunculan kembali (di beberapa daerah) peran negara juga tercermin dalam penguatan peran kepala desa dalam pemecahan masalah (lihat Bab 3) dan di pemerintah desa pada umumnya (Bab 6).

Tabel 12. Andil dalam pembentukan semua kelompok formal yang diikuti

Pendiri/ inisiator	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	LLI1*				LLI2				LLI3			
	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT
Untuk semua jenis kelompok formal yang diikuti, Layanan Sosial, Kredit/Keuangan atau Agama												
Pemerintah	65	57	97	49	19	16	19	25	44	26	67	11
Keluarga/ kerabat	35	43	3	51	3	1	3	5	2	3	1	3
LSM/Ormas/ gereja/ Masjid					32	31	22	48	18	19	7	37
Tetangga/ Komunitas					41	43	53	19	30	27	22	45
Lain-lain					5	10	3	2	3	18	1	0
Untuk semua jenis kelompok pekerja atau pemerintahan												
Pemerintah	1.0	1.0	1.0	1.0	33	24	44	35	50	27	89	29
Keluarga/ kerabat	0.0	0.0	0.0	0.0	7			23				
LSM/Ormas/ gereja/ Masjid					11	22	1	7	18	10	2	28
Tetangga/ Komunitas					30	14	54	29	28	48	9	33
Lain-lain					18	41	1	5	3	13	0	0

*Dalam LLI1, responden hanya diberi dua pilihan identitas untuk pendiri kegiatan ini: "Negara" atau "Masyarakat". Untuk tujuan perbandingan, jawaban LLI1 "Negara" di sini dikelompokkan sebagai "Pemerintah" dan jawaban LLI1 "Masyarakat" dikelompokkan sebagai akumulasi dari semua aktor non-negara lain dalam survei LLI2 dan LLI3.

Gambar 5. Andil dalam pembentukan semua kelompok formal



Catatan: Rincian dari pilihan “selain pemerintah” tidak dimungkinkan dalam LLI1. Pada semua putaran penelitian, pertanyaan tentang pembentukan kelompok hanya ditanyakan ketika responden menunjukkan ada partisipasi rumah tangga dalam kelompok dengan pengurus tetap dan stabil.

5.4. Informalitas

Secara keseluruhan jumlah kegiatan yang diikuti menurun. Survei rumah tangga LLI menunjukkan bahwa sisa kegiatan yang masih diikuti oleh rumah tangga telah menjadi sedikit kurang formal. Dalam LLI2, sekitar 67% dari semua kegiatan yang dihadiri memiliki pengurus tetap/formal (Tabel 13),⁵⁶ dan turun menjadi 56% pada LLI3. Pada dasarnya ini berarti, **secara keseluruhan partisipasi dalam kegiatan dengan kepemimpinan formal berkurang lebih cepat daripada partisipasi dalam semua kegiatan, dan berkurangnya formalitas ini melampaui penurunan partisipasi pada umumnya.**

Per wilayah, lagi-lagi ada perbedaan arah perubahan yang tidak bisa terlihat dari angka rata-rata secara keseluruhan. Contohnya, partisipasi di NTT terus menjadi lebih formal sehingga dalam ketiga jenis kegiatan terpopuler di wilayah tersebut pada LLI3 – kegiatan sosial, kredit/keuangan, dan agama – lebih dari 90% partisipasi mereka adalah dalam kegiatan yang memiliki status formal/dengan pengurus tetap.⁵⁷ **Di Jambi, formalitas dalam sebagian besar kegiatan populer mengalami penurunan, tetapi hampir semua penurunan dialami setelah LLI2. Di Jawa, beberapa kegiatan populer seperti layanan sosial tidak sebegitu formal lagi, sementara yang lainnya seperti kredit/keuangan atau kegiatan keagamaan telah menjadi formal, sehingga seluruh tingkat formalitas dalam kegiatan komunal boleh dibilang tidak berubah dari LLI1 ke LLI3.**

⁵⁶ Untuk kegiatan yang masih diikuti oleh rumah tangga, responden ditanya apakah kegiatan tersebut memiliki pengurus tetap. Pengurus tetap ini terdiri dari individu atau tim kecil yang memimpin atau mengelola organisasi tersebut.

⁵⁷ Hal ini, disertai dengan penurunan keseluruhan partisipasi di NTT serta makin tidak terlibatnya pemerintah dalam pembentukan kelompok formal, mungkin menunjukkan bahwa formalitas dalam organisasi pernah dan masih tetap diperlukan demi kelangsungan kegiatan di NTT. Kegiatan yang paling bertahan lama meniru apa yang dilakukan pemerintah di NTT sebelumnya, yaitu, membuat organisasi formal.

Tabel 13. Tingkat (%) kepengurusan tetap dalam seluruh kegiatan dengan partisipasi

Jenis	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	LLI1*				LLI2				LLI3			
	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT
Semua kegiatan	60	49	54	72	67	52	70	80	56	29	59	91
Layanan sosial	73	72	92	58	50	51	46	63	43	18	53	91
Kelompok Pekerja	2	0	7	1	57	41	55	76	40	4	17	77
Kredit/ keuangan	35	68	14	69	92	79	95	91	85	14	91	93
Agama	48	9	1	98	72	51	88	98	55	45	40	96
Pemerintahan	100	99	100	100	91	0	94	n/a	19	8	5	82

* Jenis kegiatan "Pemerintah" di LLI1 dianggap sama dengan jenis kegiatan "Pemerintahan" di LLI2 dan LLI3.

Penurunan formalitas terlihat dalam data per rumah tangga juga. Tabel 14, yang merangkum tingkat partisipasi, menunjukkan bahwa tingkat partisipasi dalam kegiatan dengan pengurus tetap (sebagai bagian dari semua kegiatan yang diikuti oleh rumah tangga) telah menurun. Frekuensi keterlibatan rumah tangga per bulan dalam kegiatan yang memiliki pengurus tetap juga berkurang. Ringkasan-ringkasan ini menunjukkan bahwa **berkurangnya formalitas bukan semata-mata disebabkan oleh penurunan partisipasi dalam kelompok atau organisasi secara keseluruhan, karena tingkat formalitas (dalam semua kegiatan yang memiliki partisipasi) juga menurun.**

Table 14. Tingkat partisipasi rumah tangga untuk kegiatan yang memiliki pengurus

Jenis	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	LLI2				LLI3			
	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT
Total kegiatan	4,4	2,1	6,3	4,9	2,8	1,0	3,7	4,3
Tingkat (dari semua kegiatan yang diikuti)	0,6	0,5	0,7	0,8	0,5	0,3	0,6	0,9
Total acara yang diikuti	17	7	17	35	5	2	5	9
Jumlah partisipasi per kegiatan	4	3	3	7	2	2	1	2

Pola yang sama terlihat dalam sebuah aspek lain dari formalitas – adanya sanksi atas ketidakikutsertaan dalam kegiatan. Dalam LLI2, 82% (rata-rata tertimbang) dari semua kegiatan yang dihadiri menerapkan sanksi atas ketidakhadiran, sementara hanya 18% yang tidak memiliki sanksi semacam ini. Sampai di LLI3, rasio aktivitas yang memberlakukan sanksi dan tanpa sanksi telah mendekati satu. Kegiatan tanpa sanksi sama banyak dengan yang memberlakukan sanksi. Tren ini terutama disebabkan oleh merosotnya pemberian sanksi di sebagian besar kelompok di Jawa (dari 85% ke 28%), sementara di NTT turun sedikit dan di Jambi naik sedikit.⁵⁸

⁵⁸ Dalam LLI1 rumah tangga ditanya tentang denda atau sanksi sosial lain untuk satu jenis kegiatan saja, yakni gotong royong, dan karena itu data LLI1 tidak langsung sebanding dengan data LLI2 atau LLI3 yang lebih kaya. Namun, tingkat pemberian sanksi lintas kategori di LLI1 (dalam gotong royong) secara umum cocok dengan tingkat di LLI2 (dalam semua kegiatan yang diikuti): Jambi terendah (47%), agak tinggi di Jawa (67%), dan tertinggi di NTT (84%). Hal ini bisa menunjukkan bahwa sebagian besar perubahan dalam aspek ini terjadi setelah LLI2.

5.5. Manfaat

Ketika rumah tangga ditanya apa manfaat yang mereka harapkan dari partisipasi mereka dalam kegiatan masyarakat dan kelompok, jawaban yang paling sering adalah yang termasuk dalam kategori “integrasi sosial” diikuti dengan “informasi”. Secara keseluruhan kedua jawaban tersebut tetap populer dari LLI2 ke LLI3, meskipun hanya sedikit rumah tangga di NTT yang mengaku memperoleh informasi dari partisipasi mereka, dan hanya sedikit rumah tangga di Jawa yang mengaku menerima manfaat integrasi pada LLI2 (lihat Tabel 15 di bawah). “Akses ekonomi” yang pada LLI2 menempati peringkat ketiga sebagai manfaat yang paling sering diterima, berubah menjadi manfaat yang paling sering diperoleh di Jawa, tetapi menurun di Jambi.⁵⁹

Secara khusus, **satu-satunya kategori manfaat yang menurun frekuensinya di setiap daerah adalah “infrastruktur”**. Sampai dengan LLI3, hanya 3% (rata-rata tertimbang) yang menunjukkan bahwa manfaat dari partisipasi termasuk “infrastruktur”.

Tabel 15. Andil partisipasi rumah tangga yang menerima manfaat [...] dari partisipasi

Jenis	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	LLI2				LLI3			
	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT
Informasi	31	32	31	29	31	31	38	18
Integrasi	37	40	35	37	38	54	25	58
Infrastruktur	10	7	9	14	3	2	2	5
Akses/Hak	22	21	25	20	28	13	35	19

Menurut wilayah, dan mengingat tren penurunan partisipasi secara umum, baik rumah tangga NTT maupun Jambi telah beralih ke kelompok dan organisasi yang memberi mereka prospek yang lebih baik untuk integrasi, dan keluar dari kelompok-kelompok yang menyediakan akses ekonomi (Jambi) atau kelompok yang memberikan informasi (NTT). Di Jawa, integrasi jarang menjadi manfaat dibandingkan pada LLI2, sedangkan baik informasi maupun akses ekonomi lebih populer sebagai akibat dari partisipasi kelompok.

⁵⁹ Dengan bertanya – untuk tiga kelompok terpenting yang mereka ikuti dalam LLI – mengapa rumah tangga bergabung dengan kelompok-kelompok ini, dan apakah mereka telah mendapatkan akses atas barang atau jasa tertentu dengan berpartisipasi dalam kelompok-kelompok tersebut, survei LLI1 secara tidak langsung juga bertanya kepada rumah tangga mengenai manfaat yang diterima. Dengan demikian data LLI1 tidak secara langsung sebanding dengan data LLI2/LLI3, tetapi pertanyaan “akses” LLI1 khususnya dapat dibandingkan dengan LLI2 dan LLI3. Secara khusus, kegiatan-kegiatan LLI1 yang dianggap penting oleh rumah tangga memberikan akses ke infrastruktur – listrik, irigasi, instalasi air/sanitasi – sekitar 7% (meningkat menjadi 19% jika “infrastruktur” diperluas hingga mencakup barang-barang pribadi seperti sarana produksi dan lahan pertanian). Kelompok-kelompok ini memberikan akses ke pendidikan/pelatihan sekitar 40%, kredit/tabungan sekitar 27%, dan layanan kesehatan sekitar 8%. Dengan kata lain, kegiatan LLI1 membawa infrastruktur antara 7% dan 20% dan “akses” lebih umum sekitar 10% sampai 40%, yang sejalan dengan pola manfaat LLI2. Adapun formalitas (lihat di atas), konsisten dengan arah profil-profil manfaat – setidaknya yang berkaitan dengan akses dan infrastruktur – yang berubah paling drastis setelah LLI2 (dan bukan antara LLI1 dan LLI2).

5.6. Siapa yang berpartisipasi?

Mengingat laju pertumbuhan pendapatan, desentralisasi dan reformasi politik lainnya, dan saling keterkaitan dan pergeseran antara urbanisasi dan kontribusi sektoral terhadap ekonomi makro di Indonesia sejak LLI1, LLI2, sampai LLI3, seluruh pola partisipasi dalam kegiatan, kelompok, dan organisasi yang diperlihatkan dalam survei LLI tampaknya hanya mengalami sedikit pergeseran. Tetapi, survei LLI memungkinkan untuk melihat sedikit mengenai pengambilan keputusan dalam rumah tangga, dan perubahan pola-pola partisipasi menjadi lebih jelas di sini.

Tabel 16 di bawah ini memberikan potret pola partisipasi dalam rumah tangga untuk kegiatan yang paling populer – pelayanan sosial, pekerja/pemerintahan, kredit/keuangan, dan agama – di LLI1, LLI2, dan LLI3. Terlihat pada Tabel 16, di seluruh wilayah, adalah cukup umum bagi kepala rumah tangga, pasangan, atau kepala rumah tangga dan pasangannya untuk bersama-sama berpartisipasi – kombinasi ini mencapai sekitar 73% dan 72% dari seluruh partisipasi pada LLI2 dan LLI3. Yang mencolok adalah pasangan dari kepala rumah tangga – yang di seluruh wilayah studi baik pada LLI2 maupun LLI3 hampir 100% perempuan – pada LLI3 berpartisipasi sekitar 26% *lebih* banyak daripada partisipasi kepala rumah tangga. Padahal pada LLI2 partisipasi mereka hanya sekitar 20% lebih sedikit. **Jadi sementara secara umum partisipasi mengalami penurunan, pasangan kepala rumah tangga telah beralih dari partisipan minor (dalam kegiatan terpopuler) menjadi partisipan utama.**

Perubahan identitas peserta terjadi di semua wilayah studi dan dengan besaran yang sama. Jika porsi dari total partisipasi kepala rumah tangga adalah 100, porsi seluruh partisipasi pasangan dapat dibandingkan dengan angka itu. Jadi pasangan di Jambi, yang tingkat partisipasinya 69% dari total partisipasi kepala rumah tangga (“skor” 69) pada LLI2, di LLI3 meningkat menjadi 106% dari partisipasi kepala rumah tangga (skor 106), artinya meningkat 52% dalam skor. Kalkulasi yang serupa menunjukkan ada peningkatan 66% dan 25% pada skor partisipasi pasangan, masing-masing di Jawa dan NTT yang awalnya di LLI2 memegang skor 84.

Pemilahan lebih lanjut berdasarkan jenis kegiatan (tidak ditampilkan di sini) menunjukkan bahwa **kenaikan partisipasi relatif yang terbesar untuk pasangan terjadi di layanan sosial, kredit/keuangan, dan kegiatan keagamaan.** Di Jambi kemajuan partisipasi dalam kegiatan layanan sosial dan keagamaan bagi pasangan kepala rumah tangga memberikan skor dari 65 dan 70 di LLI2 menjadi 150 dan 170 di LLI3, atau naik hingga 130%.⁶⁰ Di Jawa juga ada kemajuan 107%, 33%, dan 117% dalam skor partisipasi pasangan di layanan sosial, kredit/keuangan, dan kegiatan keagamaan. Di NTT kemajuan yang serupa adalah 37%, 30%, dan 176%. Sementara di LLI2, lima dari sembilan nilai partisipasi pasangan berdasarkan wilayah studi dan berdasarkan kegiatan berada di bawah 100, pada LLI3 tidak ada yang berada di bawah 100, malahan empat dari skor tersebut mencapai 200 atau lebih.

⁶⁰ Di Jambi, dimana kelompok-kelompok Kredit/Keuangan relatif tidak populer, pasangan suami isteri memiliki skor 253 di LLI2 dan skor 1000 di LLI3. Akan tetapi, hanya ada 127 acara partisipasi dalam kategori ini baik dengan kepala rumah tangga saja atau pasangannya saja di seluruh wilayah studi LLI2, dan 55 pada LLI3, dan hanya 5 yang diikuti oleh kepala rumah tangga saja di daerah penelitian di Jambi.

Dalam kegiatan pekerja/pemerintahan, pasangan mencatat peningkatan partisipasi yang relatif sangat kecil secara keseluruhan. Pasangan di Jawa naik 17 poin persentase, setara dengan skor 29, pasangan di NTT naik 4 poin persentase dengan skor 33, dan pasangan di Jambi *kehilangan* 6 poin persentase dengan skor 15. Rumah tangga tidak dimintai alasan mereka mendistribusikan partisipasi kegiatan sebagaimana yang mereka lakukan, tetapi sifat fisik kegiatan pekerja/pemerintahan mungkin menjadi hambatan bagi pasangan untuk meningkatkan partisipasi serupa dengan yang mereka lakukan dalam kegiatan populer lainnya.

Survei rumah tangga LLI1 tidak mengumpulkan informasi karakteristik peserta yang sama dengan yang dilakukan pada LLI2 dan LLI3. Meski demikian data LLI1 memberikan konfirmasi umum dari pergeseran profil rata-rata dari LLI2 ke LLI3. Tabel 16 merangkum informasi yang tersedia pada karakteristik peserta dan menunjukkan, misalnya, bahwa pada LLI1 “semua anggota rumah tangga” pernah berpartisipasi cukup sering. Ini paling besar terjadi di NTT, diikuti oleh Jambi dan kemudian Jawa. Peringkat wilayah ini mirip dengan peringkat dalam LLI2 atau LLI3 untuk kategori “kebanyakan anggota rumah tangga”, dengan bagian terbesar dari total partisipasi terjadi di NTT, diikuti oleh Jambi dan Jawa. Tabel 16 juga menunjukkan bahwa pada dasarnya anggota rumah tangga yang berusia di atas 25 tahun-lah yang berpartisipasi, terlepas dari jenis kegiatan. Dengan demikian, bukan tidak masuk akal kepala rumah tangga dan pasangannya terlibat dalam sebagian besar kegiatan di LLI1 juga. Akhirnya, data LLI1 menunjukkan bahwa rasio perempuan terhadap laki-laki dalam partisipasi mendekati 70 di Jambi dan NTT, serta mendekati 115 di Jawa. Itu menunjukkan bahwa tingkat partisipasi perempuan di Jambi tidak berubah drastis antara LLI1 dan LLI2, mungkin telah menurun secara signifikan di Jawa dari LLI1 ke LLI2, dan mungkin mulai membaik di NTT antara LLI1 dan LLI2.⁶¹

Tabel 16. Profil Partisipasi* Dalam Kegiatan

	(1)	(2)	(3)	(4)
	LLI1			
	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT
Rasio perempuan - laki-laki	89	70	113	72
Andil laki-laki	35	44	39	28
Rasio: laki-laki usia >25/<25	15	13	15	16
Andil Perempuan	31	31	44	20
Rasio: perempuan usia >25/<25	8	3	14	16
Andil semua anggota rumah tangga	33	25	17	52
Rasio: semua usia >25/<25	7	2	7	15

* Untuk semua acara partisipasi dalam kegiatan layanan sosial, pekerja/pemerintahan, kredit/keuangan, atau agama.

⁶¹ Umumnya, arah perubahan yang berbeda ini tidak berlainan dengan arah longitudinal dalam aspek lain dari data LLI yang dibahas sebelumnya (misalnya tingkat keseluruhan partisipasi, tingkat aktivitas pemerintah dalam mendirikan organisasi, tingkat formalitas): kurang lebih tingkat keterlibatan yang konstan ada di Jambi antara LLI1 dan LLI2, dan kemudian perubahan mencolok antara LLI2 dan LLI3; fluktuasi yang jelas terlihat di Jawa antara LLI1 dan LLI2, yang kemudian berbalik atau terbuka antara LLI2 dan LLI3, dan; peningkatan atau penurunan yang lebih stabil di NTT dari LLI1 ke LLI2 lalu LLI3.

Selain pengambilan keputusan intra-rumah tangga, karakteristik rumah tangga seperti pendidikan dan pendapatan (diwakili oleh tingkat pendidikan kepala rumah tangga dan oleh konsumsi per kapita) juga dapat membentuk pola-pola partisipasi dalam kegiatan masyarakat. Regresi multivariat *cross-section* pada LLI (tidak ditampilkan di sini) yang mengontrol serangkaian panjang karakteristik rumah tangga – di antaranya pengeluaran per kapita, aset, transfer, tabungan, pendidikan, usia, sektor pekerjaan dan jenis kelamin kepala rumah tangga, ukuran rumah tangga dan rasio tanggungan, lamanya tinggal di daerah tersebut, pendatang/bukan pendatang – dan penanda wilayah, dapat menunjukkan kemungkinan-kemungkinan yang menghubungkan karakteristik-karakteristik ini dengan tingkat atau intensitas partisipasi.

Sebagai contoh, bahkan ketika mengontrol semua karakteristik rumah tangga tersebut di atas, berbagai analisis *cross sections* memperlihatkan bahwa secara keseluruhan, rumah tangga di Jambi dan NTT cenderung berpartisipasi dalam kegiatan yang lebih sedikit (per bulan) dibandingkan rumah tangga di Jawa. Akan tetapi, jika variabel *dependent* adalah *intensitas partisipasi* yang didefinisikan sebagai jumlah rata-rata partisipasi/kehadiran per kegiatan, analisis *cross section* LLI2 dan LLI3 memperlihatkan bahwa rumah tangga di NTT dan Jambi berpartisipasi lebih banyak daripada rumah tangga di Jawa.⁶² Dengan kata lain, rumah tangga Jambi kurang bervariasi dalam berorganisasi tetapi menghabiskan lebih banyak waktu per kegiatan daripada di Jawa.

Rumah tangga dengan anggota yang lebih banyak cenderung memiliki partisipasi yang lebih tinggi di ketiga LLI, tetapi rasio tanggungan lebih tinggi (didefinisikan sebagai jumlah yang berusia di bawah usia 13 dan di atas 65 tahun, dari seluruh anggota rumah tangga) berkaitan dengan tingkat partisipasi yang lebih rendah di LLI1 dan LLI3. Namun, ukuran rumah tangga secara statistik tidak berkorelasi dengan intensitas partisipasi pada semua *cross-sections* di LLI, sementara rasio tanggungan berkaitan dengan peningkatan intensitas di LLI1 tetapi tidak di LLI2 atau LLI3. Dalam semua analisis *cross sections* LLI, rumah tangga dengan perempuan sebagai kepala rumah tangga berpartisipasi dalam organisasi yang lebih sedikit, tetapi memiliki kepala rumah tangga perempuan tidak terkait dengan intensitas partisipasi yang lebih rendah. Rumah tangga yang sudah tinggal lebih lama cenderung untuk berpartisipasi dalam kegiatan yang lebih informal, namun lama tinggal tidak berhubungan dengan partisipasi dalam kegiatan formal (kegiatan dengan pengurus tetap), maupun dengan partisipasi pada umumnya di LLI1. Usia rumah tangga (diwakili oleh usia kepala rumah tangga) tidak terkait dengan jumlah maupun intensitas partisipasi.

Pendidikan berkorelasi dengan ukuran-ukuran partisipasi hanya dalam *cross-section* LLI1: tingkat pendidikan yang lebih tinggi berkaitan dengan tingkat partisipasi yang lebih tinggi. Di LLI2 dan LLI3, tingkat pendidikan tidak lagi berkorelasi kuat (*robust*) dengan ukuran partisipasi, kecuali di LLI2 yang memperlihatkan adanya kaitan antara tingkat pendidikan yang tidak lulus SD dengan intensitas partisipasi yang lebih rendah dalam kegiatan *formal*. Sektor pekerjaan (kepala rumah tangga) tidak tampak berkorelasi kuat dengan ukuran partisipasi dalam *cross-sections* yang mana pun, tetapi semua *cross-sections* LLI1 pada umumnya merupakan sampel di *perdesaan*, sehingga hanya sedikit variasi secara keseluruhan dalam sektor pekerjaan rumah tangga. Memiliki pengalaman baik sebagai pengurus kegiatan formal maupun di pemerintah desa, secara signifikan berkorelasi positif dengan partisipasi, tetapi tidak dengan intensitas partisipasi baik di LLI2 maupun di LLI3.⁶³

62 Untuk regresi yang sama, koefisien regresi pada dummies untuk Jambi dan NTT di LLI1 (*cross-sections*) tidak beda secara signifikan dengan nol.

63 Memiliki pengalaman sebagai pengurus berkorelasi dengan pekerjaan di sektor jasa dan dengan tingkat pendidikan yang lebih tinggi, tetapi tidak berkorelasi secara signifikan dengan pengeluaran per kapita.

Belanja rumah tangga per kapita tidak berkorelasi dengan ukuran partisipasi pada semua *cross-sections* LLI ketika berbagai variabel rumah tangga dikontrol, sedangkan ukuran kekayaan dan aset lainnya hanya kadang-kadang berkorelasi. Misalnya, rumah tangga LLI1 yang memiliki tabungan cenderung untuk berpartisipasi dalam lebih banyak kegiatan, tetapi juga memiliki intensitas partisipasi yang lebih rendah. Tetapi kepemilikan tabungan tidak berkorelasi dengan partisipasi dalam LLI2 atau LLI3. Rumah tangga yang mentransfer uang ataupun barang baik di dalam maupun ke luar komunitas mereka lebih mungkin untuk berpartisipasi dalam lebih banyak kegiatan di LLI2 atau LLI3. Sementara mereka yang menerima transfer uang atau barang lebih kecil kemungkinannya untuk berpartisipasi dalam kegiatan formal serta memiliki intensitas partisipasi yang lebih rendah dalam kegiatan formal yang sama di LLI2 atau LLI3. Secara keseluruhan, besar/kecilnya aset rumah tangga (mencakup ternak, barang-barang tahan lama, alat transportasi pribadi, alat-alat dan modal fisik lain untuk mata pencarian) tidak memiliki korelasi yang kuat dengan partisipasi atau intensitas partisipasi dalam semua *cross-sections* LLI.

5.7. Ringkasan dan implikasi

Secara keseluruhan, rumah tangga dari wilayah studi LLI lebih jarang berpartisipasi dalam kegiatan komunal. Relatif terhadap masa studi LLI1, penurunan ini paling jelas di daerah penelitian NTT. Di Jawa ada peningkatan yang signifikan (di LLI2) diikuti oleh penurunan yang sama signifikannya (di LLI3), sehingga tingkat partisipasi di Jawa kurang lebih konstan. Di Jambi, partisipasi kegiatan masih kurang lebih konstan di LLI2 dan kemudian sedikit meningkat di LLI3. Meskipun lebih setengah dari kegiatan berkaitan dengan kepengurusan tetap/formal, rumah tangga semakin terlibat dalam kegiatan informal. Secara keseluruhan kegiatan dengan kelompok berpengurus formal lebih sedikit dan persentase pengurus formal di antara berbagai kegiatan yang masih diikuti juga lebih rendah. Juga, dalam semua kegiatan yang diikuti, tingkat pemberian sanksi atas ketidakhadiran peserta juga menurun (kecuali di Jambi, naik sedikit).

Peran pemerintah pada lanskap organisasi telah bergeser selama tiga putaran LLI. Pemerintah berperan dominan dalam organisasi formal (dengan pengurus tetap) selama Orde Baru (LLI1), lalu surut selama reformasi (LLI2). Sejak itu ada perbedaan nyata antar wilayah menyangkut keterlibatan pemerintah. Pemerintah telah kembali menempatkan diri sebagai sosok yang sangat berperan di antara kelompok-kelompok formal di Jawa, agak menguat di Jambi, tetapi terus menurun di NTT.

Karena partisipasi telah merosot, sifat manfaat yang diterima dari partisipasi pun bergeser: jumlah rumah tangga yang mengklaim bahwa kelompok-kelompok dan kegiatan-kegiatan mendatangkan keuntungan “infrastruktur” menurun dari sekitar 10% di LLI2 menjadi 3% di LLI3. Rata-rata tertimbang kategori manfaat lainnya kurang lebih masih konstan, meskipun manfaat “Informasi” dan “Akses Ekonomi” telah menjadi lebih menonjol di Jawa dan Jambi sementara manfaat “Integrasi” lebih dominan di Jambi dan NTT. Perubahan sifat manfaat mungkin merupakan hasil dari upaya pemerintah yang kemabali meningkat untuk membentuk kelompok formal, khususnya di Jawa.

Perubahan-perubahan dalam lanskap organisasi tampaknya kecil (*mild*) kalau dibandingkan dengan rentang waktu antara survei rumah tangga LLI2 dan LLI3, tetapi perubahan pola partisipasi *dalam* rumah tangga jauh lebih dramatis. Secara khusus, pasangan kepala rumah tangga telah beralih dari kelompok minoritas (dalam hal andil total partisipasi rumah tangga dalam semua kegiatan) menjadi kelompok mayoritas, dan dalam banyak kasus sekarang partisipasinya dua sampai tiga kali lebih besar dari kepala keluarga (partisipasi pasangan dan kepala rumah tangga mencapai 70% lebih dari

total partisipasi dalam semua kegiatan). Itu berlaku pada semua wilayah dan untuk sebagian besar kegiatan: satu pengecualian adalah kegiatan pekerja/pemerintahan. Dalam kegiatan ini pasangan kepala rumah tangga di semua wilayah tidak secara signifikan meningkatkan andil mereka.

Akhirnya, bahkan setelah mengkonstankan serangkaian karakteristik latar belakang yang relatif kaya dan rinci, identitas daerah masih berpengaruh terhadap pola partisipasi. Rumah tangga di wilayah Jambi dan NTT berpartisipasi dalam kegiatan yang lebih sedikit per bulan tetapi menghabiskan lebih banyak waktu untuk setiap aktivitas yang mereka ikuti (relatif terhadap rumah tangga dari daerah studi di Jawa). Kurangnya korelasi yang kuat (antar-karakteristik rumah tangga) baik untuk partisipasi total maupun intensitas partisipasi, menunjukkan bahwa kegiatan dan kelompok ini tidak memiliki hambatan masuk berdasarkan status (atau pendidikan, pendapatan, latar belakang, dll).

Pola data survei memberikan penguatan dan sekaligus pertentangan terhadap temuan kualitatif. Kedua sumber berselaras untuk mengkonfirmasi penurunan umum dalam kegiatan masyarakat dan munculnya kembali aktor pemerintah dalam lanskap organisasi. Data rumah tangga juga menggarisbawahi perbedaan pola di seluruh provinsi yang membutuhkan respon program dan kebijakan yang bervariasi.

Berkurangnya porsi yang menganggap infrastruktur sebagai salah satu manfaat dari partisipasi – padahal infrastruktur merupakan masalah yang sering disebut (baik data kuantitatif maupun kualitatif, lihat Bab 3) – menimbulkan pertanyaan mengapa kelompok masyarakat jarang memberikan manfaat tersebut. Bisa jadi itu karena skala masalah ini telah menjadi sangat luas, atau karena peralihan ke penyedia lain – dari organisasi desa ke lembaga publik/swasta dan/atau proyek-proyek pemerintah seperti PNPM. Penelitian lebih lanjut diperlukan untuk mencaritahu hal-hal ini.

Yang terakhir, peningkatan dominasi perempuan dalam kehidupan organisasi masih kontras dengan ketidakikutsertaan mereka dalam pemerintahan desa (Bab 6). Penelitian lebih lanjut diperlukan untuk mengidentifikasi hambatan yang mencegah perempuan melakukan lompatan dari keterlibatan aktif dalam organisasi pada umumnya ke pemerintah desa.

Gambaran lanskap organisasi ini memberikan pengantar terkait data yang kaya dalam tiga putaran survei LLI. Analisis mendatang akan mengeksplorasi pola longitudinal dalam data rumah tangga dan berupaya untuk melakukan triangulasi temuan secara lebih rinci dengan informasi kualitatif. Misalnya, menyelidiki hubungan dinamis antara status sosial ekonomi dan partisipasi dalam kehidupan masyarakat, serta kegiatan perencanaan (Bab 7), bisa menjelaskan potensi adanya peningkatan kesejahteraan dan perubahan partisipasi (*"voice"*) (Alatas, Pritchett, dan Wetterberg 2004) terkait pergeseran dalam lanskap organisasi. Menyelidiki apakah penguatan kembali peran pemerintah dalam organisasi formal di Jawa (dan, pada taraf lebih rendah, di Jambi) merupakan fenomena kembalinya partisipasi wajib ala Orde Baru atau contoh sinergi, bisa menjadi titik temu informasi kualitatif dan kuantitatif yang bermanfaat.

Bab 6

Perubahan Dalam Pemerintahan Desa



Untuk menjawab Pertanyaan Penelitian No. 4 tentang hubungan antara kapasitas lokal dengan pemerintah desa, bab ini mendiskusikan perubahan pada pemerintahan desa setelah LLI2, yang diakibatkan oleh perubahan kebijakan-kebijakan nasional yang berkaitan dengan desa, dan interaksi antara kebijakan ini dengan karakteristik lokal. Menggunakan baik hasil studi kualitatif maupun kuantitatif, bab ini akan menampilkan temuan menyangkut kinerja kepemimpinan desa, terutama kepala desa yang telah menjadi lebih kuat sejak desentralisasi, hubungan antara kapasitas lokal dan keterlibatan pemerintah desa dalam menyelesaikan masalah, dan kepuasan atau pun ketidakpuasan masyarakat desa terhadap pemerintah desa. Bagaimana penduduk desa menjaga agar pemerintahannya akuntabel dan hubungannya dengan kapasitas desa juga akan dibahas di sini.

6.1. Pengaruh umum perubahan kebijakan nasional atas pemerintah desa di desa-desa LLI

Kepala desa sekarang memiliki posisi dan legitimasi yang kuat lantaran mereka dipilih secara demokratis oleh penduduk desa. Pemilihan kepala desa bukan hal baru di kebanyakan desa di Indonesia, termasuk di desa-desa LLI. Yang baru dalam era pasca Orde Baru adalah absennya intervensi dari pemerintahan supra-desa. Di masa Orde Baru, kepala desa dipilih namun para kandidat harus mendapatkan restu dari pemerintah kabupaten agar bisa dilantik, tidak peduli apa pun hasil pemilihannya. Sekarang pemilihan berlangsung secara periodik dan masyarakat desa bebas untuk memilih calon mereka. Kabupaten tidak lagi memaksakan calon mereka sendiri. Demokratisasi juga membantu memperkecil ruang bagi kepemimpinan dinasti yang kerap ditemukan di masa lalu, sebagaimana jelas ditunjukkan pada desa-desa LLI. Arena politik di desa lebih terbuka bagi munculnya figur-figur baru. Ini sebuah perubahan yang menggembirakan.

Kepala desa sekarang memiliki akses langsung kepada bupati dan dinas-dinas yang mengelola banyak dana dari pemerintah pusat. Ini sebuah perubahan dari era pra desentralisasi di mana kepala desa harus lebih dulu menghadap/melalui camat (kepala kecamatan yang sebelumnya

merupakan pemerintahan yang berada di bawah kabupaten) sebagai perantara. Dalam pandangan kepala desa, sebagaimana dikatakan oleh seorang kades di Beral, Jawa Tengah, “Kecamatan tidak memiliki peran apa pun dalam melobi/mempengaruhi alokasi dana.” Karena itu, mereka sering diabaikan atau jarang sekali diajak konsultasi oleh para kepala desa. Kecuali beberapa kepala desa yang sangat lemah, kebanyakan kepala desa LLI3 mengatakan bahwa mereka pergi langsung ke kabupaten untuk melobi alokasi proyek-proyek bagi desanya. Sementara desa-desa lemah bergantung pada proses resmi dari musrenbang untuk mendapatkan proyek, kepala desa lain datang ke dinas-dinas dan DPRD untuk secara aktif meminta proyek. Akan tetapi, memiliki jejaring yang baik untuk membawa proyek ke desa tidak selalu membantu warga desa menyelesaikan permasalahan mereka atau meningkatkan kapasitas, manakala kepala desa menggunakan sumber-sumber daya tersebut lebih untuk kepentingan pribadi mereka (lihat Bab 3 dan 7 untuk penjelasan lebih lanjut).

Kelemahan dari posisi kepala desa yang kuat adalah bahwa posisi tersebut sangat rentan disalahgunakan jika tidak ada lembaga lain yang bisa mengimbangi kekuasaannya.⁶⁴ Kepala desa yang kuat dapat lebih efektif menghadapi aktor-aktor dari luar (misalnya investor) atau pemerintah kabupaten pada umumnya. Mereka dapat memiliki akses yang lebih baik kepada bupati dan anggota DPRD. Meski demikian, tanpa kontrol untuk mendorong akuntabilitas ke masyarakat, kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan lebih besar. Bahkan kepala desa yang lemah pun tidak selalu sejalan dengan warganya. Keluhan warga tidak selalu dinyatakan secara terbuka. Di sini nyata sekali bahwa memperkuat posisi kepala desa tidak serta merta berarti memperkuat masyarakat desa. Sumber daya yang masuk ke desa kian banyak, namun itu lebih banyak menguntungkan kepala desa dan para elit lain, sehingga memperbesar ketimpangan yang ada di dalam desa.

Meski posisi kepala desa diperkuat, organisasi pemerintahan desa lainnya tetap lemah. Kebanyakan warga desa secara otomatis bicara mengenai atau menunjuk kepala desa manakala ditanyai soal pemeritahan desa, institusi atau pejabat lain hampir tidak pernah disebut. Orang kedua yang berkuasa adalah sekretaris desa, yang di beberapa desa, mengurus pemerintahan dalam desa, sementara kepala desa berkonsentrasi lebih kepada jejaring eksternal atau melobi kekuasaan.

Sisa bab ini menjelaskan secara detil bagaimana perubahan politik nasional mempengaruhi pemerintahan desa di setiap desa.

6.2. Pergantian kepala desa sejak LLI2

Dibandingkan dengan LLI2, banyak kepala desa telah berganti terutama karena pemberlakuan peraturan mengenai jangka waktu kepemimpinan⁶⁵ dan perbedaan jarak antara kedua studi.⁶⁶ Sebanyak 17 (85%) dari 20 desa LLI3 (termasuk empat kelurahan – dua di Jawa Tengah dan dua di

⁶⁴ Lihat Bab 1 untuk diskusi mengenai kebijakan nasional yang menyebabkan pelemahan mekanisme kontrol melalui BPD dan Bab 7 mengenai temuan lapangan.

⁶⁵ Di bawah undang-undang lama (UU No.5/1979 tentang Pemerintah Desa) seorang kepala desa memiliki masa jabatan delapan tahun dan bisa dipilih kembali untuk periode kedua. Kenyataannya, pemilihan tidak dilakukan setiap delapan tahun. Pemilihan dapat diundur untuk berbagai alasan. Dan batas waktu jabatan dua periode pun tidak selalu ditaati. Lihat Laporan Akhir LLI2 Pasca Orde Baru Undang-undang mengenai Pemerintah Daerah (UU No. 22/1999 yang diberlakukan pada 2001) membatasi masa jabatan kepala desa sebanyak dua kali lima tahun. Belakangan diubah lagi (UU No. 33/2004) menjadi dua kali enam tahun.

⁶⁶ LLI2 dilakukan 5 tahun setelah LLI1 dan LLI3 10 tahun setelah LLI2.

NTT), telah mengganti kepala desa/lurah mereka sejak LLI2 (Tabel 1). Atau, jika kelurahan dikeluarkan, dari 16 kepala desa yang terpilih, 13 (81%) merupakan kepala desa baru dalam LLI3 (salah satu dari mereka sekarang sedang menjalani masa kepemimpinannya yang kedua) dan tiga lainnya terpilih kembali. Dibandingkan dengan pergantian kepala desa yang ditemukan pada LLI2, dimana lebih dari satu per tiga kepala desa dan lurah (14 dari 40 desa) adalah orang yang sama dengan yang ditemui pada LLI1, pergantian kepala desa pada LLI3 secara proporsional jauh lebih besar.⁶⁷

Tabel 17. Pergantian kepemimpinan desa sejak 2000

Sejak 2000	Merangin	Batanghari	Muoro Jambi	Wonogiri	Banyumas	Nagekeo	Ngada	Total
Tidak berganti		1*	1		1			3
Berganti	4**	1	1	4	3	2	2	17
Total	4	2	2	4	4	2	2	20

*Kepala desa mundur karena mengikuti pemilihan DPRD tapi kalah. Dia kembali mengikuti pemilihan kepala desa dan menang.

**Satu kepala desa tengah menjalani periodenya yang kedua. Dia mula-mula terpilih pada 2003, setelah LLI2.

Sumber: Wawancara LLI2 dan LLI3

Kepala desa yang baru lebih tua, lebih berpendidikan dan lebih berpengalaman dalam pemeritahan daripada kepala desa LLI2. Kebanyakan kepala desa LLI3 berusia di atas 40 tahun, beberapa 50-an tahun.⁶⁸ Dalam LLI2 kebanyakan kepala desa berusia di bawah 40 tahun. Beberapa penduduk desa mengindikasikan bahwa mereka menginginkan orang yang mengerti “adat” secara lebih baik dan memiliki pengalaman sebagaimana seorang tua. Kebanyakan kepala desa lulusan sekolah menengah atas, dua dari antara mereka lulusan pendidikan tinggi, dan hanya satu yang lulusan sekolah dasar. Sebelum menjadi kepala desa, pengalaman mereka bervariasi seperti pada LLI2, dari sopir bis, pekerja konstruksi, hingga khatib, petani dan pedagang hasil tani. Walau demikian, sekarang kebanyakan mereka memiliki pengalaman bekerja di pemerintahan desa (sebagai kepala dusun atau staf kepala desa), kepala rukun tetangga (RT) dan aktif dalam kelompok muda desa (Karang Taruna) sebelum menjadi kepala desa.

Seperti lainnya dalam sebuah pemilihan umum, penduduk desa tidak selalu memilih pemimpin yang lebih baik dari pendahulunya, bahkan jika mereka memilih kembali kepala desa yang pada periode sebelumnya telah bekerja dengan baik. Diasumsikan bahwa ketika penduduk desa memiliki kebebasan untuk memberikan suara (secara umum bebas dari intervensi pemerintah supra-desa seperti pada zaman Orde Baru), mereka akan memilih kandidat yang mereka percaya akan melakukan yang terbaik untuk kepentingan desa. Akan tetapi komitmen bisa saja berubah manakala tidak ada tekanan atau kontrol, tidak ada kandidat lain yang lebih baik (untuk beberapa alasan) atau mengutamakan ikatan keluarga (lihat di bawah).

Sepuluh dari 12 kepala desa baru (tidak termasuk empat orang lurah dan satu desa yang informasinya terbatas) lebih baik dari kepala desa sebelumnya (Tabel 2). Satu pertiganya lebih

⁶⁷ Lurah ditunjuk oleh bupati.

⁶⁸ Informasi untuk perbandingan terbatas pada 7 dari 13 desa yang memiliki kepala desa baru.

jelek, dan sisanya (17%) sama buruknya. Tidak ada yang sama baik. Perbaikan terdistribusi di ketiga provinsi, sementara kepala desa yang memburuk kebanyakan di Jawa Tengah, tidak ada di NTT, dan satu di Jambi (yang juga memiliki kepala desa dengan kategori sama buruknya dengan LLI2). Yang lebih mengejutkan, semua desa yang kepala desanya memburuk memiliki kepala desa yang telah berpengalaman dalam pemerintahan desa, sementara untuk desa yang kepala desanya membaik hanya 2 dari 6 desa yang kadesnya memiliki pengalaman di pemerintahan desa (kecuali seorang kepala desa yang terpilih kembali di Jambi, yang mengawali kepemimpinannya persis setelah studi LLI2). Meski demikian, secara umum proporsi perbaikan masih lebih tinggi dibandingkan pada LLI2, yang ketika itu kurang dari setengah (45%) pergantian kepala desa menghasilkan perbaikan.

Tabel 18. Tipe perubahan kualitas tata kelola dan pergantian kepala desa

	Perbaikan	Memburuk	Sama buruk
Jumlah desa	6	4	2
Desa-desa di Jambi	2	1	2
Desa-desa di Jawa Tengah	2	3	0
Desa-desa di NTT	2	0	0
Desa dengan kades yang memiliki pengalaman sebelumnya di pemerintahan desa	2	4	1
Kepemimpinan “dinasti” (berpusat di keluarga yang sama)	0	0	0

Sumber: Wawancara LLI2 dan 3

Tidak ditemukan kepemimpinan “dinasti” dalam desa LLI3. Baik pada LLI1 dan 2, kerap ada keluarga yang sama terus-menerus menguasai kursi kepala desa, membuat pemilihan hanya diikuti oleh satu calon tanpa lawan. Hal semacam itu tidak ditemukan dalam LLI3, sebagaimana yang ditunjukkan pada tabel di atas. Namun di banyak desa, baik di Jambi maupun di Jawa Tengah, para calon masih memiliki hubungan keluarga satu sama lain. Dua kepala desa di Jambi adalah anak dan cucu dari mantan kepala desa. Di dua desa di Jawa Tengah kepala desa yang sekarang berasal dari keluarga besar kepala desa yang lama. Kebanyakan kepala desa memang berasal dari keluarga terkemuka. Jelas bahwa ukuran dan status sosial-ekonomi keluarga besar memainkan peran penting dalam mensukseskan kepala-kepala desa ini dalam pilkades. Namun mulai muncul keinginan untuk mengganti kepemimpinan keluarga/klan, termasuk di Jambi (lihat diskusi mengenai memastikan pemerintah desa akuntabel di bawah ini).

Satu kelompok yang tidak mendapatkan akses pada kekuasaan di tengah perubahan yang terjadi adalah perempuan. Hanya ada satu kepala desa perempuan di Wonogiri, Jawa Tengah pada LLI2 yang sangat populer dan terpilih kembali. Beberapa perempuan juga terpilih menjadi anggota BPD di Banyumas. Namun pada LLI3, semua kepala desa adalah pria. Tidak ada perempuan yang menduduki jabatan melalui pemilihan. Hanya satu orang perempuan menjadi ketua BPD di Walet, Jawa Tengah, yang BPDnya masih berfungsi sebagai mekanisme kontrol atas pemerintahan desa.

“Akhirnya ada juga kepala desa dari dusun lain, setelah orang dari Dusun KS memimpin desa selama empat periode berturut-turut” – ketua RT di Walet.

2007 merupakan tahun yang spesial bagi penduduk Dusun S, Walet, Jawa Tengah. Dusun mereka telah memenangkan pemilihan kepala desa. Salah seorang penduduk desa berkata, “Sekarang dusun kami memiliki jalan beraspal – diperbaiki di tahun 2010. Dulunya itu jalan berlumpur, di musim hujan motor kami susah lewat di sana.” Warga lain dari dusun yang berbeda mengakui bahwa pada mulanya ia pesimistis terhadap kepala desa yang baru, “tetapi dia memenuhi janjinya. Dia bekerja di kantor desa hingga malam. Dia ikut turun tangan membersihkan saluran manakala penduduk desa mengalami masalah dengan irigasi. Dia sungguh berusaha agar proposal-proposal kami mendapatkan dana dari kabupaten.” Salah satu mantan pesaingnya dalam pemilihan berkata, “Dia pintar. Dia mengalahkan saya. Dia berhasil mempengaruhi pendukung saya meski saya telah membayar mereka Rp 50.000 per orang. Dia sangat bagus.” Seorang anggota BPD membandingkan dia dengan kepala desa sebelumnya yang “hanya mengikuti keinginannya sendiri. Nasihat atau saran dari BPD atau yang lain ditolak. Kepala desa yang sekarang lain. Dia mendengarkan gagasan orang lain. Dia tinggal di kantor desa – memudahkan masyarakat untuk menemui dia kapan pun mereka membutuhkannya...”

Kepala desa, seorang lulusan sekolah menengah tingkat pertama, telah memegang beberapa posisi yang berbeda di desa, dari hansip, staf desa dan kepala dusun. Dia juga aktif dalam sebuah organisasi pemuda untuk mengatasi bencana alam, yang didukung oleh Kantor Dinas Sosial, lantaran Walet dan beberapa desa lain di kecamatan rentan terhadap banjir. Dusun yang dia pimpin termasuk yang terkecil di desa itu dan seringkali tidak diikuti dalam pembuatan keputusan dan tidak mendapatkan manfaat dari banyak program lantaran kebanyakan penduduk dusun itu penganut aliran Islam “abangan” yang berbeda dari yang umumnya dianut warga lain di desa itu.

Salah satu konflik yang harus dia tangani adalah menyangkut tanah bengkok (lahan yang diberikan kepada para pengurus desa sebagai gaji – umumnya dipraktikkan di Jawa Tengah). Pada 2000 – 2001 BPD telah memerintahkan agar beberapa lahan bengkok tidak digunakan (lantaran beberapa posisi staf di kantor desa dan posisi kepala dusun kosong) dan mengurangi jatah tanah bengkok untuk staf desa sebanyak 12,5%. Maksudnya agar desa bisa memberikan juga tanah bengkok untuk ketua RT yang sebelumnya tidak pernah dibayar. Pada 2012 para kepala dusun menuntut agar mereka mendapatkan kembali haknya atas tanah bengkok secara utuh. Kepala desa berkonsultasi dengan BPD dan mengundang semua ketua RT dan dua pemuka masyarakat dari setiap RT untuk bertemu. Dalam pertemuan itu disepakati, para kepala dusun bisa mendapatkan kembali tanah bengkoknya secara utuh, asalkan mereka bekerja dengan baik. Warga desa akan mengevaluasi kinerja mereka pada akhir tahun. Setelah itu baru kepala desa akan mengeluarkan keputusan desa tentang tanah bengkok.

Para warga desa mengakui kepala desa tersebut dapat membawa sumber daya atau proyek-proyek pembangunan ke desa. Dalam banyak kasus, dia dibantu oleh dua orang anggota DPRD yang mewakili daerah tersebut. “Musrenbang? Tidak ada guna. Itu cuma formalitas. Tanpa bantuan anggota DPRD, kami tidak akan mendapatkan apa pun dari Musrenbang,” kata kepala desa itu.

Kepala desa yang menjabat untuk periode kedua mengecewakan, khususnya di desa yang tidak memiliki institusi pengimbang kekuasaan kepala desa. Menurut warga desa, ketiga orang kepala desa yang berhasil bertahan tidak transparan dan tidak partisipatif. Bagi mereka kepala-kepala desa tersebut hanya bekerja untuk kepentingan mereka sendiri, bukan kepentingan warga desa. Sangat berbeda dengan periode pertama kepemimpinan mereka (LLI2) – yang membuat mereka terpilih kembali di periode kedua. Kini para penduduk desa protes bahwa para kepala desa ini kurang memperhatikan kepentingan desa, mungkin lantaran ini periodenya yang terakhir. Mereka bekerja sesuai keinginan mereka, bukan memenuhi kebutuhan warga desa. Salah satunya sangat sibuk mempersiapkan diri untuk ikut pemilihan DPRD, bahkan memasang baliho dari satu partai politik di depan rumahnya.⁶⁹ Yang lain sibuk menjalankan bisnisnya (dia mencoba ikut pemilihan DPRD di tengah periode jabatannya, tetapi kalah, dan memutuskan untuk kembali mengikuti pemilihan kepala desa, dan menang). Kepala desa ketiga – yang pada LLI2 dianggap warga sebagai pemimpin yang berani dan kuat – terobsesi untuk meninggalkan warisan dalam bentuk sebuah gedung desa yang megah, menggunakan dana ADD, mengumpulkan sumbangan dari warga secara paksa, bahkan menjual “raskin” yang menjadi hak warga miskin, untuk membiayai pembangunan gedung tersebut. Periode kedua yang mengecewakan ini menunjukkan kurangnya pengawasan terhadap pemerintahan desa, khususnya setelah “pelemahan” otoritas BPD yang sebelumnya berhasil membuat banyak kepala desa tetap akuntabel selama periode kepemimpinan mereka yang pertama (lihat Bab 1 dan 7). Bandingkan dengan performa seorang kepala desa yang terpilih kembali di sebuah desa, yang tidak berubah di periode kedua kepemimpinannya. Masyarakat desa puas terhadap kepemimpinannya dan berharap dia bisa memimpin kembali. Perbedaan utama desa ini dengan desa lain adalah berfungsinya lembaga adat untuk mengawasi pemerintah desa (lihat Bab 7 untuk penjelasan lebih lanjut mengenai hubungan negara-warga).

6.3. Kepala desa merupakan penguasa sumber-sumber daya

Terpilih sebagai kepala desa memberikan seseorang legitimasi untuk berdiskusi atau bernegosiasi dengan aktor-aktor eksternal atau penguasa di supra-desa dan membantu meningkatkan kapasitas desa. Akan tetapi hal ini hanya efektif apabila kepala desa itu kuat, atau mendapatkan dukungan yang kuat dari klan dan jejaringnya, seperti yang terjadi di Jambi – provinsi yang kaya dengan sumber daya alam. Di salah satu desa, kepala desa, dengan bantuan pemimpin karismatik yang kini telah meninggal (yang sebenarnya sudah mulai melakukan negosiasi jauh sebelumnya), berhasil membuat bupati untuk menetapkan status hutan di desa itu sebagai hutan adat. Sejak itu, hanya penduduk desa yang memiliki akses ke tanah tersebut. Pemerintah desa menetapkan peraturan mengenai manajemen hutan dan membentuk sebuah organisasi untuk mengurusnya. Tidak ada konflik di antara penduduk desa menyangkut aturan pemanfaatan hutan tersebut (lihat Kotak 7). Pada kasus desa lain, kepala desa menggunakan jejaringnya di kabupaten dan provinsi (pejabat, LSM lingkungan dan lembaga bantuan hukum, partai politik) untuk membela kasus mereka manakala kasus tersebut sampai ke Komite Nasional Hak Asasi Manusia dan Mahkamah Agung di Jakarta. Penduduk desa mendapatkan kembali tanahnya sebagai bagian dari tanah perkebunan, meski kepala desa mendapatkan porsi terbesar sebagai kompensasi untuk uang yang menurutnya telah dia habiskan untuk melakukan perlawanan. Tidak ada warga desa yang berani menentang keputusan tersebut secara terbuka, lantaran status sosial-politik-ekonomi dan informasi yang amat tidak simetris.

⁶⁹ Hukum tidak mengizinkan seorang kepala desa menjadi anggota partai politik, tetapi kepala desa ini mengatakan yang menjadi anggota partai itu anaknya, bukan dia.

Manakala kepala desa lemah, orang lain yang kuat akan mengambil alih kontrol atas sumber-sumber daya. Probleminya adalah, para pengambil alih ini biasanya tidak bekerja untuk kepentingan masyarakat desa. Pada satu desa di Jawa Tengah, sebuah organisasi yang diketuai oleh seorang anggota DPRD yang tinggal di desa itu mengumpulkan getah pinus dari warga desa dan menjualnya kepada Perhutani. Tetapi lalu muncul protes bahwa organisasi tersebut tidak transparan dan tidak membagi keuntungan secara adil. Di sebuah desa di Jambi, ada lahan yang digelar “tanah tak bertuan” oleh tim peneliti LLI. Lahan yang ditinggalkan oleh perusahaan pemegang konsesi itu diperebutkan oleh para elit (orang kaya, petugas polisi, juga para pejabat di tingkat kecamatan, kabupaten dan bahkan orang dari ibukota provinsi), kecuali warga desa sendiri. Tidak ada kepala desa yang bisa menyelesaikan kasus ini.

Kotak 7

Mengatur hutan adat di Sipahit Lidah, Jambi

“Merawat hutan berarti merawat generasi masa depan”

Mungkin itu kedengaran klise namun manakala ditanyai mengenai hutan, kebanyakan warga desa memberikan tanggapan yang serupa – bahwa merawat hutan sama saja dengan merawat generasi mendatang. Desa Sipahit Lidah memberikan tugas untuk merawat hutan adat seluas 200 hektar kepada Kelompok Pengelola Hutan Adat (KPHA) yang ketuanya dipilih tiga tahun sekali. Tim ini mula-mula dibentuk pada 2003.

Sejarah singkat

Pada 1997 sebuah perusahaan mulai membersihkan dan mematok hutan-hutan di sekeliling Sipahit Lidah, mengklaim daerah tersebut merupakan bagian dari konsesi mereka. Beberapa warga desa mendapati kebun-kebun mereka pun turut dipatok. Ketua adat Sipahit Lidah (seorang mantan anggota DPRD yang aktif di organisasi masyarakat adat nasional) pergi ke kantor Kementerian Kehutanan, juga ke LSM yang bergerak di bidang konservasi – belakangan LSM ini memfasilitasi mereka berdiskusi dengan pihak perusahaan, bupati dan DPRD. Baik desa dan perusahaan membuat peta sendiri untuk membuktikan kepemilikannya. Pada tahun 2000 perusahaan tersebut menyerah dan membayar denda adat. Dua tahun kemudian bupati mengeluarkan sebuah putusan yang menetapkan hutan adat di Desa Sipahit Lidah. Pada saat itulah KPHA dimulai.

Aktivitas tim

Tim tersebut beranggotakan orang desa, laki-laki dan perempuan, bekerja di berbagai bagian yang berbeda untuk mengelola hutan. Bagian hubungan masyarakat, misalnya, dibantu oleh LSM, secara berkala mempromosikan pentingnya menjaga hutan adat tersebut dalam presentasi-presentasi mereka kepada pemerintah desa dan wakil dari dusun-dusun. LSM juga mengundang tim tersebut ke berbagai seminar menyangkut pengelolaan hutan yang berkelanjutan. Tim tersebut juga membuat homepage untuk mempromosikan wisata alam di desa tersebut. Reboisasi merupakan bagian dari program mereka. Mereka menanam karet dan gaharu di beberapa bagian hutan. Kementerian Kehutanan sering memberikan mereka bibit dan dana.

Aturan

Pada 2004 desa tersebut mengeluarkan peraturan untuk mengelola hutan. Masyarakat desa bisa mencari kayu di hutan untuk kebutuhan pribadi atau komunitas, tapi tidak untuk dijual. KPHA menentukan jenis pohon apa yang boleh ditebang oleh warga desa, sesuai dengan aturan yang telah dibuat. Untuk mendapatkan kayu, seorang warga harus terlebih dahulu mendapatkan rekomendasi dari kepala sukunya, yang kemudian harus disetujui oleh kepala desa dan ketua KPHA. Warga desa membayar sejumlah uang kepada bendahara desa, KPHA, lembaga adat, organisasi pemuda dan kelompok pendidikan berbasis agama. Pelanggaran terhadap aturan-aturan ini dikenai sanksi oleh lembaga adat, yang tetap aktif di desa itu.

Aturan tersebut membatasi akses warga atas hutan, namun mereka diuntungkan karena hutan mereka dijadikan model hutan adat di kabupaten tersebut. Penduduk desa mendapatkan bibit yang disediakan secara berkala oleh Kementerian Kehutanan yang dapat mereka tanam di zona pendukung hutan adat. Peneliti dan turis juga mulai berdatangan ke hutan tersebut, yang menunjang perekonomian desa. Para penduduk desa bangga lantaran hutan mereka merupakan salah satu yang tertua dan memiliki pepohonan yang terbaik.

6.4. Meminta pemerintahan desa akuntabel

Protes terbuka menyangkut kinerja yang tidak menggembirakan telah berkurang, dibandingkan LLI2. Dalam LLI2, di tengah perjuangan untuk “reformasi”, hampir 40% desa yang mengalami pergantian pemimpin memiliki cerita mengenai upaya mereka menuntut akuntabilitas – baik dengan melakukan demonstrasi terbuka terhadap orang-orang tertentu dalam pemerintahan desa atau tidak memilih petahana dalam pilkades. Sekarang proporsi desa seperti ini turun menjadi 23%: yang 15% kalah di periode kedua karena kepemimpinannya dinilai lemah, dan yang 8% dihentikan di tengah jalan lantaran terlibat kasus korupsi.

Data rumah tangga juga menunjukkan tingkat kepuasan yang lebih rendah. Prosentase responden rumah tangga yang menyatakan bahwa penduduk mengungkapkan ketidaksenangan kepada pemerintahan desanya (dalam empat tahun terakhir) telah turun dari sekitar satu per tiga menjadi sekitar satu per empat dari LLI2 ke LLI3 (Tabel 19). Meskipun pemerintah desa bekerja relatif lebih baik, tetap ada sekitar 26% responden yang mengaku tidak puas – tidak begitu rendah dibandingkan dengan proporsi pada LLI2 di kala ketidakpuasan politik mencapai puncaknya dan biasanya dinyatakan secara terbuka. Bagi responden yang menyatakan tidak ada ungkapan ketidakpuasan, rasa puas terhadap pemerintah tampak meningkat. Jumlah yang menjawab bahwa “Tidak ada masalah dengan kepemimpinan” di desanya, naik 20 poin persentase menjadi sekitar 90%. Para warga desa juga tidak melakukan protes terbuka seperti pada LLI2 karena menurut mereka itu tidak efektif, sulit mengorganisasi protes, atau takut akan akibatnya.

Tabel 19. Pernyataan ketidakpuasan

Apakah penduduk menyatakan ketidakpuasan mereka terhadap pemerintah desa?		LLI2				LLI3			
		%				%			
		Total	Jambi	Jawa	NTT	Total	Jambi	Jawa	NTT
Menyatakan ketidakpuasan?	Ya	32	33	20	54	26	34	12	41
	Tidak	68	67	80	46	74	66	88	59
Kenapa tidak? (jika tidak)	1. Tidak ada masalah dengan para pemimpin di sini	71	63	82	55	91	85	98	82
	2. Ada masalah dengan pemimpin ini, tetapi tidak akan terjadi perubahan jika kami protes	8	10	4	13	3	6	0	2
	3. Ada masalah dengan pemimpin ini, tetapi sulit untuk mengorganisasi penduduk desa ini	2	4	1	2	0		0	
	4. Ada masalah dengan pemimpin ini, tapi penduduk takut untuk menyatakan ketidakpuasan mereka karena khawatir konsekuensinya.	14	19	9	17	5	5	1	16
	5. Lainnya	5	4	4	13	0			1
Tentang apa? (jika ya)	1. Korupsi dana pembangunan	39	32	23	61	15	8	19	23
	2. Layanan pemerintah yang buruk	7	5	7	8	13	2	29	21
	3. Tidak jujur/intervensi dalam pemilihan kepala desa	2		1	4	1	1		
	4. Tidak puas pada keputusan pemerintah	10	8	18	9	24	25	17	27
	5. Tidak puas pada kinerja pemerintah	16	15	23	11	38	56	19	21
	6. Nepotisme	5	8	2	3	1	1		1

Sumber: Survei rumah tangga LLI2 dan LLI3

Bagi mereka yang menyatakan ketidakpuasan, data survei menunjukkan bahwa fokus ketidakpuasan mereka telah berubah jauh sejak LLI2, dari korupsi ke layanan pemerintah.

Dalam LLI2, "korupsi dana pembangunan desa" merupakan bagian terbesar (sekitar 40%) dari semua ketidakpuasan yang terlontar. Pada LLI3, hanya 15% dari semua ketidakpuasan yang dinyatakan berkaitan dengan korupsi. Sementara proporsi ketidakpuasan terhadap kualitas layanan, keputusan pemerintah, dan kinerja pemerintah desa, masing-masing meningkat setidaknya dua kali lipat. Dilihat per wilayah, pola alasan bagi ketidakpuasan yang diekspresikan jauh berbeda antara wilayah satu dengan yang lain, namun di ketiga provinsi ada penurunan persentase korupsi sebagai motivasi untuk melakukan protes (meski korupsi tetap merupakan alasan yang paling umum di NTT dan Jawa

Tengah). Ada serangkaian penjelasan yang mungkin bisa diberikan di sini, di antaranya penurunan angka korupsi atau cara-cara sogok kian canggih. Bisa juga diinterpretasikan bahwa masyarakat semakin dewasa dalam menyuarakan protes – lebih pada hal-hal yang terkait dengan hak mereka sebagai warga (untuk mendapatkan layanan yang baik, memberi masukan dalam keputusan-keputusan, dan mendapatkan pemerintah yang efektif), daripada menanggapi tindakan yang memang sudah jelas salah atau bahkan tindakan kriminal.

Untuk kasus-kasus ketidakpuasan yang diekspresikan, ada perubahan yang patut dicatat (dari LLI2 ke LLI3) dalam hal metode ekspresi, dari demonstrasi ke “diskusi dengan teman-teman”. Diskusi dengan teman-teman bahkan telah menjadi pilihan yang lebih populer (cara ini telah menjadi cara menyampaikan ketidakpuasan yang paling sering dilakukan pada LLI2), khususnya di Jawa dan Jambi (Tabel 4). Demonstrasi tidak lagi merupakan pilihan yang populer untuk menyatakan ketidakpuasan, khususnya di Jambi dan Jawa. Pada LLI3, masyarakat yang tidak puas mulai lebih sering berbicara dengan petugas pemerintah, terutama di NTT.

Manakala ketidakpuasan dinyatakan, tampaknya semakin sulit mengajak orang lain untuk terlibat yang barangkali merefleksikan penurunan aktifitas kelompok masyarakat secara keseluruhan. Kalau ada yang lain terlibat dalam pemecahan masalah pada LLI3, kebanyakan mereka adalah warga lain, sebagaimana pada LLI2. Meski demikian, dalam LLI3 kelompok lain yang paling sering adalah “anggota rumah tangga lain”, sementara frekuensi kumulatif dari “Kelompok Masyarakat”, “Pemuka Masyarakat”, dan “Pemerintah Desa” hanya setengah dari yang ditemukan pada LLI2. Dengan kata lain, pada LLI3, semakin kecil kemungkinan kelompok masyarakat dan tokoh masyarakat terlibat dalam pernyataan ketidakpuasan dibandingkan dengan masa LLI2.

Tabel 20. Jenis-jenis pernyataan ketidakpuasan

Kapan penduduk menyampaikan rasa tidak puas kepada pemerintah desa		LLI2				LLI3			
		Total	Jambi	Jawa	NTT	Total	Jambi	Jawa	NTT
		%				%			
Bagaimana itu dinyatakan ?	1. Diskusi dengan teman	49	58	53	34	67	81	83	35
	2. Demonstrasi/ protes terbuka	20	10	9	41	8	4		18
	3. Mengontak pemuka masyarakat	7	4	16	3	5	5	2	8
	4. Mengontak petugas lain	4	7	2	1	14	9	9	27
	5. Lainnya	19	19	17	21	2		7	1
Apakah yang lain ikut ?	Ya	58	48	63	66	41	46	24	44
	Tidak	42	52	43	34	59	54	76	56
Jika ya, siapa ?	1. Anggota rumah tangga ini	6	9	2	6	18	7	14	40
	2. Kelompok masyarakat	15	19	13	14	5	1	7	12
	3. Tokoh publik	22	14	24	28	9	7	14	12
	4. Pemerintah desa	8	1	8	14	7	1		19
	5. Warga lain	29	20	46	24	59	82	57	19
	6. Orang luar				1				
	7. Lainnya			2	7				
	8. Tidak tahu	11	20	6	6	2	1	7	

Kapan penduduk menyampaikan rasa tidak puas kepada pemerintah desa		LLI2				LLI3			
		Total	Jambi	Jawa	NTT	Total	Jambi	Jawa	NTT
		%				%			
Apakah masalahnya terselesaikan?	1. Ya	23	18	30	24	29	22	21	46
	2. Ya, sebagian terselesaikan	12	16	7	11	9	7	16	8
	3. Ya terselesaikan tetapi akan muncul lagi	4	6	1	5	12	15	16	6
	4. Tidak	61	61	62	60	49	55	48	39

Sumber: Survei rumah tangga LLI2 and LLI3

Lepas dari turunnya tingkat pernyataan ketidakpuasan, desa-desa tampaknya lebih efektif dalam mengarahkan ketidakpuasan mereka kepada pihak-pihak yang dapat menyelesaikan masalah. Masalah-masalah terselesaikan (secara tuntas) kira-kira 30% pada LLI3, naik dari sekitar 23% pada saat LLI2. Meskipun ada banyak alternatif penjelasan, temuan ini dapat mendukung lebih jauh mengenai kemungkinan telah terjadi pendewasaan dalam menyuarakan pendapat. Penduduk desa barangkali menggunakan pernyataan ketidakpuasan secara lebih hati-hati, karena yang terpenting bagi mereka adalah meningkatkan hasil, daripada hanya sekadar sebagai alat untuk menyatakan frustrasi terhadap para pemimpin yang korup.

Protes lebih sedikit tidak berarti bahwa semuanya baik. Data kualitatif menemukan tiga kasus di mana kepala desa bertanggungjawab atas protes-protes (protes menentang pengenaan pungutan pada dua desa di Jambi dan Jawa Tengah dan protes terhadap seorang kepala dusun di sebuah desa di Jawa Tengah). Dalam kasus lain, penduduk bisa jadi takut atau apatis, sebagaimana yang terjadi di desa-desa dengan kepala desa yang memiliki jejaring kuat atau mendapat dukungan dari klan tetapi tidak bekerja untuk kepentingan masyarakat desa. Hal yang sama terjadi pada desa yang tidak mengalami pergantian kepala desa. "Warga desa tampaknya tidak terlalu peduli bagaimana pemerintah desa bekerja. Mereka terlalu sibuk mengurus pekerjaan mereka sendiri," kata seorang warga desa di Jambi. Mekanisme akuntabilitas melalui pilkades barangkali telah menggantikan protes terbuka sebagai alat untuk mengganti kepala desa yang tidak memuaskan. Barangkali ini merupakan pilihan "paling pragmatis" yang tertinggal manakala, seperti yang dibicarakan di depan, penduduk desa dibatasi oleh patronase, segan, atau memang tidak memiliki figur pemimpin yang bisa memprakarsai protes-protes.

Peluang untuk menyingkirkan keluarga atau klan yang berkuasa adalah melalui pilkades. Meskipun kebanyakan kepala desa baru terpilih karena mendapatkan dukungan yang kuat dari klan mereka (khususnya di Jambi), atau memiliki keluarga besar yang relatif berada, atau karena dianggap lebih baik dari para pesaingnya, tetap muncul sejumlah pemimpin baru. Pada satu desa di Jambi, kepala desa baru merupakan pemimpin pertama di desa itu yang bukan berasal dari klan yang berkuasa. Ini mengindikasikan ketidakpuasan masyarakat desa atau kelompok yang lebih kecil terhadap kelompok yang mereka lihat sebagai "orang-orang sombong". Masih di Jambi, di desa lain, anak pendatang (seorang pendatang dari Bengkulu yang menikah dengan perempuan dari desa tersebut) terpilih dua kali berturut-turut, 2003 dan 2009. Di salah satu desa Jawa Tengah, kepala

desa yang baru berasal dari sebuah dusun kecil dan dari kelompok agama “marjinal” (“abangan” – Islam yang lebih sinkretik; lihat Kotak 6) dan di desa yang lain anak dari kepala desa yang lama, yang ayah dan abangnya pernah menjadi kepala desa, kalah karena para penduduk desa menginginkan perubahan (meskipun kepala desa yang baru juga masih merupakan kerabat – dikenal sebagai orang saleh tapi ternyata menjadi pemimpin yang lemah). Kecuali yang terakhir, semua kepala desa baru tersebut mewakili kelompok yang membawa perbaikan dalam tata kelola di desa (Tabel 2).

Singkatnya, penduduk desa berani mengganti pemimpin mereka lewat kotak suara. Barangkali mereka tidak selalu mendapatkan kandidat yang tepat – banyak juga kepala desa baru yang tidak responsif, transparan dan partisipatif – tapi jelas mereka tidak seotokratik pendahulu mereka di LLI2.

I. Hubungan dengan kapasitas

Pemerintah desa, terutama kepala desanya, memainkan peran yang lebih besar dalam upaya pemecahan masalah dibandingkan pada LLI2 (Tabel 21). Dalam survei rumah tangga LLI3 ada pertanyaan apakah ada masalah-masalah bersama (seperti air bersih, irigasi, gagal panen, dan pornografi) dan jika ada apakah masalah-masalah tersebut berhasil diatasi dan oleh siapa. Di setiap provinsi ada penurunan dalam keberhasilan menyelesaikan masalah-masalah ini, dibandingkan dengan pada LLI2. Namun, di luar dari anggota masyarakat yang mendapatkan masalah tersebut, pemerintah desa ternyata menjadi agen utama dalam pemecahan masalah-masalah ini di semua provinsi (lihat Bab 3 untuk temuan serupa dari FGD).

Tabel 21. Keterlibatan pemerintah desa dalam mengatasi persoalan

Apakah ada upaya untuk mengatasi masalah?		LLI2				LLI3			
		Keseluruhan	Jambi	Jawa Tengah	NTT	Keseluruhan	Jambi	Jawa Tengah	NTT
Ya		77%	68%	80%	84%	64%	56%	70%	68%
Oleh siapa?	A	51%	54%	50%	48%	59%	64%	60%	53%
	B	6%	4%	8%	6%				
	C	25%	17%	24%	32%	33%	30%	33%	36%
	D	9%	16%	8%	4%	4%	6%	4%	2%
	E	9%	8%	10%	10%	5%	1%	2%	9%

Catatan:

A. Anggota masyarakat yang terkena masalah

B. Pemuka masyarakat

C. Pemerintah desa

D. Kelompok masyarakat/perkumpulan warga

E. Lainnya

Sumber: Survei rumah tangga LLI2 dan LLI3

Penduduk desa sangat puas terhadap para pemimpin yang bekerja lebih untuk kepentingan warga daripada untuk kepentingan mereka sendiri (Tabel 22). Kepuasan warga kepada pemerintah desa (yang hampir selalu identik dengan kepala desa) umumnya berkorelasi positif dengan persepsi mereka bahwa kepala desa/lurah bekerja untuk kepentingan warga desa dan bukan

kepentingan pribadi. Pada umumnya kepala desa semacam ini juga transparan dan partisipatif. Sebagian dari 20 kepala desa/lurah memenuhi kriteria ini dan tidak mengherankan bahwa mereka datang dari desa-desa berkapasitas sedang hingga tinggi, kecuali satu desa berkapasitas rendah (Kelurahan Mojo). Desa berkapasitas rendah lainnya tidak ada yang puas dengan kepala desanya. Ini mengindikasikan adanya korelasi antara kapasitas desa dengan tipe kepemimpinan yang dimiliki desa-desa tersebut (lihat di bawah). Agenda kerja Lurah Mojo tetap dipandang positif oleh para penduduk desa, meski lurah yang baik dan memuaskan itu tidak sanggup meningkatkan kapasitas kelurahannya yang rendah, dan program-programnya tidak sejalan dengan prioritas penduduk desa.⁷⁰ Sementara itu ada tiga desa dan satu kelurahan berkapasitas lebih tinggi yang kepala desa dan lurahnya tidak memuaskan (baris yang diarsir). Penduduk desa dan para pemimpin tersebut bekerja sendiri-sendiri secara terpisah, atau manakala kepala desa membantu memecahkan masalah, usaha itu lebih menguntungkan mereka sendiri (tidak proporsional). Masyarakat desa memandang mereka dengan curiga, misalnya ketika seorang kepala desa berusaha mendapatkan dana dari kabupaten untuk membangun balai lelang karet desa di atas tanah miliknya. Kepala desa seperti ini umumnya kuat, mendapatkan dukungan yang besar dari klan mereka, dan/atau orang-orang kaya yang menjadi gantungan hidup banyak penduduk desa.⁷¹ Lurah umumnya tidak merasa memiliki kewajiban untuk mendengarkan suara warga desa karena mereka diangkat oleh bupati bertanggungjawab kepadanya.⁷²

70 Masalah yang menjadi prioritas masyarakat desa di antaranya kegagalan panen, karena serangan hama, penyakit hewan, banjir dan air bersih. Sementara, program Lurah menyangkut pendidikan, khususnya dari sebuah LSM internasional di mana dia terlibat di dalamnya, dan asuransi kesehatan dari Kementerian Kesehatan.

71 Seorang peserta diskusi kelompok terarah (FGD) menjelaskan risiko mendukung kandidat yang kalah. "Jika calonmu kalah, kamu tidak bisa meminjam dari yang menang. Pergilah ke kandidatmu." Dengan kata lain, seseorang tidak seharusnya meminta tolong kepala desa jika dia tidak memberikan suara kepada kepala desa itu saat pemilihan.

72 Ini merupakan pandangan umum sebagaimana diungkapkan oleh seorang lurah di Jawa Tengah, bahwa dia bekerja atas perintah bupati yang mengangkatnya, dan jika warga ingin dia diganti, mereka harus bicara langsung kepada bupati.

Tabel 22. Kapasitas Desa dan Kinerja Kepala Desa

No	Desa	Kapasitas LLI3	Kepuasan masyarakat desa	Kinerja Kepala Desa		
				Bekerja untuk kepentingan warga desa	Transparan dan partisipatif	Bisa melaksanakan keputusan-keputusan
1	Kampai Darat	R	rendah	-	-	√
2	Pinang Merah	R	rendah	-	-	-
3	Beral	R	rendah	-	-	√
4	Mojo (kelurahan)	R	tinggi	√	√	√
5	Tiang Berajo	S/R	rendah	-	-	-
6	Karya Mukti	S/R	rendah	-	-	√
7	Ulu Sebelat	S	(tidak ada info)	√	-	-
8	Walet	S	tinggi	√	√	√
9	Kalikromo	S	tinggi	√	√	-
10	Kotagoa	S	tinggi	√	-	√
11	Koto Depati	S	tinggi	√	√	√
12	Kali Mas (kelurahan)	S	rendah	-	-	√
13	Krajan	S	sedang	-	-	-
14	Mataloko (kelurahan)	S	rendah	-	-	-
15	Buluh Perindu	S/T	rendah	-	-	√
16	Waturutu (kelurahan)	T	sedang	√	√	√
17	Deling	T	tinggi	√	√	√
18	Sipahit Lidah	T	tinggi	√	√	√
19	Kelok Sungai Besar	T	rendah	-	-	√
20	Ndona	T	tinggi	√	√	√
Total				10	8	14

Sumber: Wawancara LLI2 dan LLI3

Catatan: R = Rendah; S = Sedang; T = Tinggi

Kapasitas desa dan pemerintah desa saling menguatkan satu sama lain. Desa yang memiliki kapasitas lebih baik dapat berusaha agar para pemimpin mereka akuntabel, baik ketika mereka sedang memimpin atau melalui kotak suara, tetapi desa berkapasitas rendah tidak mampu. Khususnya kasus empat desa berkapasitas lebih baik (2 di Jambi dan 2 di Jawa Tengah) menunjukkan bahwa meskipun kepemimpinan kepala desa penting, kepala desa bukanlah pemegang kekuasaan tunggal. Ada institusi lain yang berperan sebagai penyeimbang (*checks and balances*). Pada sebuah desa di Jambi, sebagai contoh, institusi adat yang mewakili semua klan di desa tersebut, berperan sebagai lembaga legislatif sementara kepala desa dan para stafnya, juga BPD, adalah eksekutif (seturut kebijakan nasional, BPD merupakan sebuah badan kuasi legislatif, namun dalam masyarakat

di mana institusi adat memegang fungsi legislatif, BPD menjadi bagian dari eksekutif – menunjukkan bahwa seharusnya tidak ada institusi yang dipaksakan dari luar jika lembaga-lembaga lokal telah berfungsi dengan baik). Di beberapa daerah Jawa Tengah BPD mempertahankan perannya dan para kepala desa menerimanya. Di sebuah desa, khususnya, BPD memberikan nasehat atau masukan yang harus ditaati (misalnya, laporan kades dinilai oleh BPD dan hanya boleh diumumkan atas persetujuan BPD, setelah kades melakukan perbaikan). LPMD, bersama dengan Karang Taruna mengelola proyek-proyek desa (LPMD menyiapkan rencana dan rincian teknis dan Karang Taruna melaksanakannya). Anggota BPD dipilih per dusun – sembilan teratas mendapatkan kursi. LPMD dipilih oleh perangkat desa, kadus, RW, RT dan pemuka masyarakat lain, tidak sekadar ditunjuk oleh kepala desa, sebagaimana yang terjadi di desa-desa lain.⁷³

II. Ringkasan bab

Perubahan kebijakan nasional telah memperkuat kedudukan kepala desa. Mereka dapat mengakses sumber daya secara langsung dari kabupaten. Posisi kepala desa juga sudah lebih terbuka bagi kandidat dari berbagai latar belakang dibandingkan sebelumnya. Tetapi karena tidak ada mekanisme kontrol yang kuat, kekuatan baru ini rentan disalahgunakan. Kepala desa yang reformis, pro desa, mampu membantu masyarakat mengatasi masalah kolektif dan meningkatkan pembangunan desa, khususnya manakala mereka memiliki koneksi yang baik dengan pihak luar. Kepala desa yang buruk, di sisi lain, makin menjadi-jadi setidaknya selama periode kepemimpinannya, karena tidak ada mekanisme kontrol yang efektif di desa. Mereka menggunakan posisinya untuk mendapatkan (lebih banyak) keuntungan pribadi, termasuk mendukung karir politik mereka. Jelas terlihat pemerintah desa LLI3 yang lebih baik kebanyakan memiliki mekanisme kontrol yang berjalan baik, melalui aturan-aturan adat atau BPD yang bekerja sesuai konsep awal badan ini dibentuk. Tanpa itu desa-desa pada dasarnya bergantung kepada mekanisme akuntabilitas pilkades, meski ada juga tanda-tanda bahwa penduduk desa telah belajar menggunakan protes secara lebih efektif dibandingkan pada LLI2. Singkatnya, memiliki seorang kepala desa yang kuat merupakan sebuah hal yang baik, namun memperkuat posisi kepala desa tidak serta merta berarti memperkuat masyarakat desa. Implikasinya adalah desa membutuhkan mekanisme akuntabilitas tambahan, hal yang amat dibutuhkan saat ini, untuk membangun sinergi antara kepala desa yang makin kuat dengan para konstituennya.

⁷³ Sebagaimana dalam LLI2, berdasarkan informasi yang terkumpul melalui wawancara dengan kepala desa, anggota masyarakat, pemimpin lokal, dan juga informasi yang didapat melalui FGD mengenai “pemerintah desa, proyek-proyek, dan pilkades”, tim peneliti mengukur tingkat kepuasan terhadap pemerintah di setiap desa. Setelah seluruh data dikumpulkan setiap kepala desa diklasifikasikan menurut tiga indikator ini.

Bab 7

Hubungan Negara-Masyarakat



Bab ini melengkapi Bab 6 yang menjawab Pertanyaan Penelitian 4 mengenai relasi antara kapasitas lokal dan pemerintahan lokal. Pada bab ini diselidiki bagaimana perubahan hubungan antara pemerintah dan masyarakat, mengingat adanya pergerakan ke arah demokratisasi, desentralisasi, dan munculnya proyek-proyek partisipatif (CDD) sejak LLI2. Secara khusus yang menjadi fokus di sini adalah peran Badan Perwakilan/Pemusyawaratan Desa (BPD) sebagai sebuah lembaga yang mewakili masyarakat dalam pemerintahan desa yang pada putaran LLI yang lalu masih baru namun menjanjikan. Berikutnya, diteliti peran aktor-aktor kabupaten dalam penyelesaian masalah desa. Bagian ketiga dari bab ini berisi analisis atas proyek-proyek (yang diidentifikasi oleh penduduk desa) untuk mengukur apakah proyek-proyek ini sudah lebih inklusif dan tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan warga. Bab ini ditutup dengan sebuah ringkasan pengalaman desa-desa LLI dalam mengimplementasikan PNP.

7.1. Peran BPD dalam Pemerintahan Desa

Pada saat LLI2 (2000/2001), BPD merupakan sebuah institusi yang baru tumbuh yang hanya hadir pada sebagian desa sampel. Dari 40 desa yang diteliti, sebagian telah membentuk BPD, kebanyakan baru beroperasi kurang dari satu tahun. LLI2 mencatat, BPD sangat menjanjikan sebagai sebuah lembaga perwakilan yang dipilih secara langsung, yang menjaga akuntabilitas pemerintahan desa, menangani isu-isu seperti jumlah perangkat, gaji/imbalance, penggunaan anggaran dan pendapatan. Meski demikian, ada banyak pertanyaan yang belum terjawab, termasuk soal imbalan BPD, posisi yang tumpang-tindih dalam pemerintahan desa, prosedur pemilihan, pelatihan untuk para anggota, dan perwakilan perempuan dalam badan tersebut.

Untuk LLI2, dasar hukum BPD sebagai Badan Perwakilan Desa tertera dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan peraturan yang mengikutinya (seperti Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 64/1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa). Tapi UU selanjutnya (UU No. 32/2004) telah mengubah BPD menjadi Badan Pemusyawaratan Desa yang tidak dipilih secara langsung, dan bertindak sebagai mitra, bukan pemantau, pemerintah desa (lihat Bab 1).

Sampai LLI3 (2012), secara fomal BPD menjadi lembaga yang jauh lebih lemah dibandingkan ketika pada LLI2. Akan tetapi, **kehadiran sebuah lembaga perwakilan yang kuat di tingkat desa, walaupun singkat, telah memberikan pengaruh yang cukup besar pada tata kelola di 20 desa yang diteliti kembali dalam LLI3.** Penelitian LLI3 mengidentifikasi tiga jenis desa berdasarkan kinerja BPD: (1) desa-desa yang tidak memperlihatkan bahwa BPD pernah menjadi perangkat yang efektif;⁷⁴ (2) desa-desa yang pernah memiliki BPD versi UU No. 22/1999 yang efektif, namun berubah seiring dengan perubahan perannya (mengacu kepada UU No. 32/2004); dan (3) desa-desa yang tetap mempertahankan ciri-ciri BPD/1999 bahkan setelah aturan mengenai lembaga ini berubah pada 2004. Contoh-contoh berikut diambil dari desa-desa yang termasuk dalam tipe (2) dan (3).

Untuk meletakkan contoh-contoh ini dalam konteks, penting untuk dicatat bahwa selama dekade yang lalu, posisi Kepala Desa (kades) telah menguat secara substansial (lihat Bab 6 dan di bawah ini). **Konsentrasi sumber daya keuangan yang berada di tingkat kabupaten mendorong kades tumbuh menjadi aktor yang penting dalam upaya mengakses dukungan eksternal untuk prioritas-prioritas desa dan menarik program dan proyek-proyek ke desa.** Hubungan resmi antara kabupaten dan desa dibarengi dengan ikatan patronase – kades mendapatkan balas jasa atas bantuannya memobilisasi suara untuk pejabat-pejabat dalam pemilihan. Dengan adanya konsentrasi kekuasaan pada posisi kades, kebutuhan akan mekanisme akuntabilitas di tingkat desa menjadi sangat penting. **Perangkat institusional dibutuhkan bukan saja untuk secara retroaktif mengamati dengan teliti perilaku kades, tapi juga menciptakan sebuah lingkungan yang memotivasi kades untuk bekerja secara proaktif demi kepentingan masyarakat desa.**

A. Contoh-contoh adanya akuntabilitas melalui BPD, namun kemudian menurun: Pada desa-desa ini BPD/1999 efektif menjaga akuntabilitas kepala desa, namun mekanisme ini merosot setelah terjadi pergeseran peran pada BPD/2004.

1. Beral (Jawa)

Anggota BPD dipilih untuk pertama kali pada 2002, kemudian pada 2006 diangkat oleh kades pada periode itu. Selain perubahan peraturan, ketua BPD (yang memimpin selama dua periode) merasa bahwa seharusnya peran BPD tidak berubah, yakni sebagai pengawas kades dan pemerintah desa. Kenyataannya keterlibatan BPD telah berubah sejak pemilihan kades baru pada 2007. Dulunya, di bawah pemeritahan kepala desa yang lama, BPD ikut diundang dalam rapat bulanan. Sejak 2007, para anggota BPD hanya diundang tiga bulan sekali untuk membahas Peraturan Desa dan jika proyek-proyek tertentu mensyaratkan kehadiran mereka sebagai pengawas dalam implementasinya.

BPD terus mencoba menjaga akuntabilitas. Contohnya, alokasi dana PNPM desa ini diblok pada November 2011 lantaran kewajiban mengembalikan pinjaman sebesar Rp 19 juta dari alokasi tahun sebelumnya yang belum dipenuhi. Kades hendak mempergunakan uang desa untuk membayar hutang tersebut agar alokasi dana PNPM untuk tahun tersebut dapat turun, namun ketua BPD tak menyetujui langkah ini. Dana PNPM akhirnya turun juga, yang artinya hutang telah dibayar, namun ketua BPD tidak tahu dari mana asal uang pembayaran hutang itu. Secara umum BPD tidak

⁷⁴ Sebuah contoh dalam kategori ini adalah Ndona (NTT) yang baru memiliki BPD pada 2003, hanya satu tahun sebelum peran legislatif BPD diubah. Karena itu BPD/1999 ini tidak memiliki kesempatan untuk mengakar. BPD selalu digambarkan sebagai mitra kepala desa.

memiliki wewenang untuk menjatuhkan sanksi kepada kepala desa selain mengirim sebuah surat keberatan secara resmi. Ketua BPD mengatakan dia tidak yakin apakah dia mendapatkan dukungan dari masyarakat desa selama masa kerjanya sekarang (dia ditunjuk oleh kepala desa sebelumnya), dibandingkan dengan periode pertamanya manakala dua pertiga suara di desa itu memilihnya.

2. Karya Mukti (Jawa)

Di Karya Mukti, ketua BPD yang terpilih pada tahun 2000 adalah kandidat yang kalah dalam pilkades. Antara tahun 2000 dan 2007 BPD yang menjadi kekuatan penyeimbang bagi kades di desa ini menghalangi rencana kepala desa menggunakan sumber daya desa untuk membangun sebuah balai desa yang megah.

Sejak 2007, ketika aturan BPD/2004 mulai berlaku, kewenangan BPD dalam mengontrol pemanfaatan sumber daya desa tergerus. Kades menunjuk anggota-anggota BPD dan peran mereka hanyalah berkoordinasi dengan – bukan mengawasi – pemerintah desa. Antara tahun 2006 dan 2012, 70% dana ADD telah digunakan untuk membangun balai desa tersebut. Dana untuk peresmian gedung baru tersebut diperoleh dari hasil menjual jatah beras miskin (raskin) warga desa selama tiga bulan. Para anggota BPD menyadari bahwa desa tersebut memiliki prioritas pembangunan dan kebutuhan yang lain, namun mengatakan mereka tidak memiliki kekuasaan untuk menolak atau pun memberikan masukan atas rencana-rencana kades.

Penduduk desa apatis lantaran di pemerintahan tidak ada seorang pun yang menaruh perhatian pada keluhan yang mereka ajukan, dan merasa bahwa mereka perlu menunggu sampai pemilihan tahun 2013 ketika periode kepemimpinan kades yang kedua berakhir. Sementara itu, tidak ada yang bisa mereka lakukan untuk mempengaruhi cara kades mengelola uang desa dan pemerintahan secara umum. Ada kekecewaan terhadap BPD yang saat ini pasif dan diam melihat penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh kades.

B. Contoh-contoh akuntabilitas yang tetap berlanjut melalui BPD: Desa-desa ini cenderung merupakan desa-desa berkapasitas tinggi yang telah memiliki tata kelola yang efektif (berdasarkan institusi adat atau mekanisme lain yang menyeimbangkan tanggung jawab antara pemimpin negara dan non-negara), yang telah mengintegrasikan BPD ke dalam struktur-struktur ini. Perlu dicatat bahwa Walet (lihat di bawah) digolongkan dalam desa berkapasitas rendah dalam LLI2, tetapi sejak itu telah meningkatkan kemampuannya memecahkan masalah. Desa ini dengan demikian merupakan sebuah contoh di mana BPD telah merupakan bagian dari, dan bisa jadi berkontribusi pada peningkatan akuntabilitas sejak LLI2.

1. Deling (Jawa)

Deling menonjol dalam hal kapasitas untuk membentuk mekanisme tata-kelolanya sendiri (seperti kelompok pemakai air yang efektif, yang sudah lama berdiri – lihat Kotak 8) dan memakai struktur pemerintahan formal untuk memenuhi kebutuhan lokal. Ini merupakan salah satu desa yang memiliki BPD sejak LLI2, yang telah mengubah struktur pemerintah (mengurangi jumlah kaur dari lima menjadi tiga) tetapi menaikkan kompensasi bagi beberapa perangkat (dengan menambah luas tanah bengkok untuk masing-masing).

Meskipun terjadi perubahan pada BPD/2004, Deling mempertahankan fungsi BPD sebagai sebuah lembaga perwakilan masyarakat dan memiliki kewenangan untuk mengawasi kades. Anggota BPD mengkritisi peraturan-peraturan desa sebelum diimplementasikan, juga mempelajari dengan teliti laporan pertanggungjawaban kades sebelum menyetujuinya. Anggota BPD tetap dipilih secara langsung, dan anggotanya tetap sama sejak 2003. Seorang wakil BPD hadir dalam setiap rapat RT untuk mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan penduduk desa (lihat Kotak 6).

Kotak 8 Sebuah bentuk BPD yang lain, Deling, Jawa Tengah

Deling merupakan salah satu desa yang telah mempertahankan kapasitas lokalnya antara LLI2 dan LLI3. Berbagai inisiatif lokal telah dibuat untuk mengatur desa melalui berbagai cara yang lebih responsif terhadap masukan-masukan dan kebutuhan-kebutuhan yang berbeda, seperti mengaktifkan organisasi pemuda desa di luar aktifitas olahraga dan kebudayaan, untuk menciptakan peluang kerja. Juga mempertahankan BPD sama seperti sebelumnya agar tercipta mekanisme pengawasan dan perimbangan kekuasaan, lepas dari perubahan yang diatur oleh undang-undang. Yang terakhir dijelaskan secara lebih rinci di bawah ini.

Pemilihan anggota BPD

BPD saat ini (2008 - 2013) merupakan sisa-sisa BPD hasil desain UU No. 22/1999. Pada 2003, sebelum UU No.22/1999 digantikan dengan UU No.32/2004, warga desa telah memilih 15 orang calon wakil mereka yang berasal dari setiap RT/lingkungan. Kebanyakan merupakan tokoh masyarakat, seperti kepala sekolah, pimpinan yayasan pendidikan swasta Islam, dan seorang kepala seksi Dinas Pendidikan kabupaten. Penduduk desa lalu memberikan suaranya dalam pemilihan. Sembilan kandidat yang mendapatkan suara terbanyak menjadi anggota BPD. Masing-masing memiliki lingkup kerja sendiri. Desa memutuskan BPD bekerja untuk dua periode, 2003 - 2008, 2008 - 2013. Kalau ada anggota yang harus diganti (karena berbagai alasan, misalnya meninggal, atau mengundurkan diri secara sukarela), penggantinya diambil dari kandidat berikut sesuai jumlah perolehan suaranya (nomor 10 - 15).

Implementasi proyek-proyek pembangunan

Setiap tahun pemerintah desa membuat rencana tahunan. Setelah disetujui BPD, LPMD (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa) membuat rencana yang lebih detil termasuk menghitung anggaran. Jika mereka membutuhkan dana tambahan, pemerintah desa mendiskusikan hal tersebut dengan BPD untuk menyepakati pungutan dari penduduk desa. LPMD berkonsultasi dengan ketua RT dan warga desa (yang menjadi kelompok sasaran penerima manfaat). Lalu LPMD membentuk sebuah satuan tugas (biasanya organisasi pemuda di desa tersebut) untuk melakukan pekerjaan tersebut, diawasi oleh LPMD dan BPD.

Laporan akuntabilitas

Setiap tahun kepala desa membuat laporan pertanggungjawaban tahunan, LPJ, yang diberikan kepada BPD seminggu sebelum dipresentasikan dalam rapat desa (dihadiri oleh BPD dan pemerintahan desa, para pemimpin RT dan RW dan para pemimpin informal masyarakat). BPD memberikan komentar dan ditanggapi oleh pemimpin desa. Kepala desa memperbaiki laporannya sesuai kesepakatan rapat. Begitu disetujui oleh BPD, laporan tersebut dikirim kepada setiap peserta rapat dan ke kabupaten. Setiap kepala RT membawa laporan tersebut ke pertemuan RT (selapanan) atau acara pengajian mingguan yang juga sering dihadiri oleh para anggota BPD.

Menjembatani masyarakat dan pemerintah desa

Menghadiri rapat RT dan pertemuan lainnya memungkinkan anggota-anggota BPD memahami permasalahan, kebutuhan dan kesulitan masyarakat. Informasi ini membantu BPD dalam mengidentifikasi persoalan bersama dengan pemerintah desa. Anggota BPD juga secara aktif membantu menyelesaikan permasalahan di lingkungan (misalnya, konflik di antara tetangga), dan menyebarkan serta mendiskusikan kebijakan-kebijakan pemerintah desa (misalnya, dalam pemekaran lingkungan).

2. Sipahit Lidah (Jambi)

Struktur pemerintahan adat di desa ini tetap kuat dan terintegrasi baik dengan pemerintahan negara. Bahkan, struktur adat mendominasi, berperan sebagai pemegang kuasa untuk membuat keputusan dalam masyarakat, sementara pemerintah desa yang resmi merupakan pelaksana keputusan yang diambil oleh para pemimpin adat. Di samping kades, BPD merupakan partisipan aktif dalam masalah-masalah formal desa. Bersama-sama dengan institusi adat, kades dan BPD dilibatkan dalam mengidentifikasi dan membahas kebutuhan desa, juga ikut dalam pendistribusian program dan proyek-proyek pemerintah.

Di Sipahit Lidah, sebagai contoh, desa telah berhasil memecahkan masalah perbatasan dengan dua desa tetangga. Ini masalah yang dihadapi oleh banyak desa, sekaligus termasuk masalah yang paling sulit diatasi secara efektif. Untuk mengatasi konflik kades, Sipahit Lidah menggerakkan berbagai institusi termasuk dewan adat, BPD, Karang Taruna, dan para penduduk desa. Pertama, mereka melakukan diskusi internal mencari jalan untuk mengatasi masalah tersebut. Kedua, para wakil desa menggelar sebuah diskusi yang melibatkan para pemimpin dari desa-desa yang bersengketa, dengan mengundang wakil dari kabupaten. Negosiasi ini menghasilkan resolusi bersama yang dapat membereskan konflik dan mencegahnya muncul kembali.

3. Walet (Jawa)

Pada 2007 penduduk desa Walet memilih seorang kades baru, mengalahkan petahana yang menyalahgunakan dana Bangdes. Kepala desa yang sekarang dikenal karena upayanya untuk meningkatkan sikap tanggap pemerintah desa kepada warga (contohnya dengan memastikan selalu ada seorang perangkat yang piket) dan mempraktikkan inovasi-inovasi yang bisa menjadi contoh bagi masyarakat desa (seperti melakukan intensifikasi tanam di sawahnya).

BPD di Walet membantu penduduk mengontrol pemerintah desa. Sebagai contoh, pada 2012, penduduk di salah satu dusun merasa tidak senang dengan kerja kepala dusun mereka dan melaporkannya kepada BPD. BPD kemudian bertemu dengan pemerintah desa, membawa serta staf kecamatan sebagai negosiator. Setelah itu, kades memberikan ultimatum kepada kepala dusun: dia punya kesempatan selama satu tahun untuk memperbaiki kinerjanya, jika setelah itu kerjanya tetap tidak memuaskan dia akan dipecat.

BPD juga memberikan masukan untuk keputusan-keputusan pemerintah desa. Misalnya, ketika para kepala dusun meminta agar luas tanah bengkok mereka ditambah, warga menolak karena mereka berpendapat kerja para kadus ini tidak cukup baik untuk mendapatkan tambahan bengkok. BPD menggelar sebuah pertemuan yang menghasilkan kesepakatan untuk memonitor kerja para kepala dusun selama setahun. Jika dalam periode tersebut prestasi mereka meningkat, kades diberi wewenang untuk memberikan tambahan tanah bengkok bagi mereka.

Kotak 9

Kelompok pengguna air di RT 01, RW 04, Deling

Sebelum tahun 1992 penduduk desa di RT 01, RW 04 tidak memiliki jaringan pipa air. Mereka harus berjalan sekitar 1 kilometer untuk mencapai sungai terdekat. Masalah ini muncul dalam salah satu rapat RT. Warga sepakat untuk memasang pipa dari mata air di desa tetangga ke rumah-rumah mereka. Uang kas RT ada Rp 400.000 dan setiap dari 30 rumah tangga menyumbang Rp 70.000. Pemerintah desa memberi bantuan Rp 100.000 dan salah satu warga desa yang memiliki rekan kerja yang menjadi anggota Rotary Club bisa mendapatkan sumbangan 35 kantong semen dari organisasi ini.

Ketua RT yang belakangan menjadi ketua kelompok air ini selalu mendiskusikan rencana-rencana dan mekanisme atau aturan, termasuk sanksi, biaya pemakaian, dan perawatan, dengan para anggotanya. Pengurus kelompok secara berkala melaporkan penggunaan dana kelompok kepada para anggota. Pembukuannya sangat baik dan jelas dan diletakkan di atas meja tamu di rumah ketua kelompok, dapat dibaca oleh semua anggota. Pengurus secara berkala juga memeriksa jaringan untuk memastikan setiap anggota mendapatkan bagian airnya. Sistem tersebut berjalan dengan baik dan tidak ditemukan ada masalah besar atau keluhan.

Mengingat posisi kepala desa yang terus menguat (lihat Bab 6), penduduk desa semakin bergantung kepada kades untuk mengakses sumber daya guna mengatasi permasalahan lokal. Dalam LLI2, desa-desa dapat mengandalkan jejaring para pemimpin masyarakat yang memiliki koneksi baik (biasanya para pemuka agama, adat, pendidikan, atau tokoh pengusaha) untuk menyalurkan dana-dana, tenaga ahli, dan sumber daya lain yang dibutuhkan. Dengan terkonsentrasinya sumber daya keuangan dan politik di tingkat kabupaten, hubungan-hubungan resmi seorang kepala desa yang memiliki jejaring menjadi penting untuk mendapatkan akses ke sumber-sumber daya yang seringkali dapat disesuaikan dengan persoalan-persoalan spesifik yang tengah dihadapi penduduk desa. Jika kades tidak memiliki hubungan-hubungan semacam itu, tidak memanfaatkannya secara efektif, atau hanya menggunakannya untuk kepentingan pribadi, maka desa tersebut mengalami kerugian besar karena kehilangan sumber daya yang berlimpah dan fleksibel (dibandingkan dengan LLI2) untuk menyelesaikan masalah-masalah.

Agar kades dapat menyelesaikan permasalahan desa secara efektif, dia membutuhkan baik jejaring maupun motivasi yang digunakan demi kepentingan desa. Untuk memastikan yang terakhir, diperlukan sebuah mekanisme institusional untuk menyelaraskan kepentingan pemimpin/kades dan warganya dengan cara memberitahu kades apa yang dibutuhkan oleh masyarakat dan menuntut responnya, sebagai bagian dari akuntabilitasnya. Di beberapa desa, mekanisme pemerintahan adat berjalan di beberapa tingkatan (sub-desa, desa dan antar desa) untuk memfasilitasi komunikasi antara para pemimpin dan masyarakat dan mengawasi pemimpin terpilih (lihat contoh Sipahit Lidah di atas). Di kebanyakan desa mekanisme semacam itu tidak ada. Pada rangkaian contoh yang pertama, BPD/1999 memainkan peran ini, tetapi kehilangan peran tersebut dengan keluarnya aturan baru BPD/2004. Saat ini, di Beral, kades mendapatkan beberapa proyek untuk desa, tetapi seringkali tidak jelas kaitannya dengan kebutuhan masyarakat (contoh, penduduk desa menjelaskan kadang-kadang datang bahan bangunan tetapi mereka tidak diberitahu untuk apa). Di Karya Mukti, hilangnya mekanisme akuntabilitas melalui BPD membebaskan kades untuk menggunakan sumber daya desa sesuai keinginannya yang tidak berkaitan dengan prioritas dan kebutuhan masyarakat. Sebaliknya, masyarakat desa Deling dan Walet melihat manfaat dari BPD/1999 dan mampu mempertahankan efektifitasnya meski setelah pergeseran pada 2004.

Dengan demikian BPD/1999 telah menunjukkan diri sebagai sebuah mekanisme akuntabilitas yang efektif dan karenanya mesti dikembalikan. Manakala adat atau institusi non-pemerintah lain berhasil memastikan kades (dan pemerintah desa pada umumnya) untuk bekerja seturut kepentingan masyarakat, BPD jangan dipaksakan karena hanya akan merusak mekanisme yang telah ada. Dalam kasus-kasus semacam itu, otoritas dan legitimasi harus tetap pada struktur adat. Akan tetapi, di banyak desa, mekanisme akuntabilitas tradisional banyak yang telah tersingkir oleh struktur pemerintahan negara yang resmi. Karena itu dibutuhkan mekanisme akuntabilitas yang terintegrasi dengan struktur pemerintah, dan kembali ke BPD/1999 akan merupakan sebuah cara yang paling “sederhana”.

Argumentasi menentang pengembalian peran BPD sebagai perwakilan dan pengawas kemungkinan akan merujuk pada kasus-kasus konflik yang muncul setelah pembentukan BPD/1999, ketika BPD dilihat sebagai hambatan bagi jalannya pemerintahan desa. Namun, meskipun BPD di banyak desa masih sangat baru dan belum berpengalaman, konflik-konflik itulah yang dipakai sebagai alasan untuk pindah ke BPD/2004. Bagaimana pun penting untuk dicatat bahwa **ketegangan sebenarnya masih ada, namun tidak dalam bentuk yang terbuka, meskipun BPD sudah melemah.**⁷⁵ Contoh-contoh di atas tentang upaya-upaya yang terus menerus untuk menegakkan akuntabilitas, bahkan di desa-desa yang BPD-nya tidak lagi memiliki kewenangan tersebut secara formal, mengindikasikan adanya dorongan kuat untuk tetap mengawasi kades. Dorongan ini dapat bergejolak menjadi protes-protes, tetapi tanda akan adanya konflik terbuka dan frekuensi upaya-upaya untuk menegakkan akuntabilitas telah bekurang sejak LLI2. **Yang lebih mungkin terjadi adalah resistensi pasif, misalnya dengan tidak menghadiri pertemuan dengan kades dan tidak memberikan masukan dan swadaya, sambil menunggu pilkades berikut untuk mengganti kades. Konflik yang laten dan apatisisme politik ini menurunkan kapasitas masyarakat desa dalam memecahkan masalah secara kolektif dan menghambat upaya-upaya pemerintah lainnya untuk meningkatkan sikap tanggap pemerintah terhadap warganya (seperti lewat PNPM).**

⁷⁵ Pada beberapa desa, BPD/1999 merupakan sebuah alat institusional untuk mengendalikan kompetisi politik dengan cara menjaga akuntabilitas. Bandingkan misalnya, upaya saingan kades Karya Mukti yang dalam posisinya sebagai ketua BPD mengerem terjadinya korupsi, dengan pendongkolan beberapa kades yang korupsi oleh lawan politik mereka berulang kali sehingga mengganggu jalannya pemerintahan di Tiang Berejo.

Alih-alih mempertahankan sebuah BPD yang lemah, **adanya lembaga-lembaga akuntabilitas yang efektif di tingkat desa harus dibarengi dengan mekanisme mediasi pada tingkat pemerintah supra-desa untuk menyelesaikan konflik.** Dengan formalisasi mekanisme akuntabilitas dan resolusi konflik, perselisihan dapat ditangani dengan cara-cara yang relatif lebih terukur, daripada secara tidak produktif menekan konflik yang terus menyala dan berpotensi meledak.

7.2. Jalur ke Pemerintah Kabupaten

Pada LLI2, ada desa-desa yang dikategorikan “terisolasi” dari pemerintahan supra-desa (Dharmawan, 2002: 37). Desentralisasi dan pemilihan bupati dan anggota DPRD telah membantu membuka isolasi ini, meningkatkan akses desa ke sumber-sumber daya di kabupaten. Tetapi, peningkatan kerjasama antara kabupaten dan desa hampir selalu merupakan hasil inisiatif kepala desa, bukan karena tindakan pro aktif instansi-instansi kabupaten.

7.2.1. Desa-Desa Menerima Dana yang Lebih Besar dari Kabupaten, Namun Jarang Ditujukan untuk Prioritas Lokal

Dana yang dialokasikan untuk desa sebagian besar datang dari kabupaten. Angka absolutnya sangat berbeda antara satu provinsi dengan yang lain, juga antara kabupaten, tergantung apakah daerah tersebut berstatus desa ataukah kelurahan, dan pada kemampuan masing-masing desa untuk mendapatkan dana program. Alokasi Dana Desa (ADD) khusus diberikan kabupaten pada semua desa (diambil dari transfer-transfer pusat, lihat Tabel 17). Dana ADD bisa menjadi proporsi dana yang sangat substansial dari sumber-sumber dana yang dimiliki oleh desa-desa. Contohnya di Jambi, dana ADD merupakan porsi terbesar di semua desa di sana, kecuali satu desa yang ADD hanya sekitar sepertiga dari total dananya.

Tabel 23. Dana ADD 2011 menurut provinsi

	Rendah	Tinggi
Jambi	Rp 31 juta	Rp 243 juta
Jawa Tengah	Rp 52 juta	Rp 99 juta
NTT	Rp 50 juta	Rp 141 juta

ADD sekarang jauh lebih besar daripada transfer-transfer dari pemerintah supra-desa di masa lalu. Para pemimpin desa melihat hal ini sebagai sebuah perkembangan yang positif, karena ada lebih banyak dana bagi proyek-proyek pembangunan. Sebagai contoh, di desa-desa NTT dana hibah sebelum 2009 hanya cukup untuk membayar gaji perangkat dan membiayai renovasi kantor desa. Dana ADD yang lebih besar beberapa tahun terakhir biasanya digunakan untuk menambah atau merawat infrastruktur yang telah ada, sesuai proposal yang diajukan oleh RT/dusun. Cara lain, beberapa desa di Jawa memberikan dana kepada dusun-dusun secara bergilir dan menyerahkan keputusan penggunaannya kepada kades/tokoh masyarakat.

Selain ADD yang diterima dari kabupaten, **desa-desa juga menerima dana dari dinas-dinas teknis kabupaten (SKPD)**, seperti dana pendidikan, kesehatan, layanan sosial, pertanian, industri dan perdagangan (di samping dana-dana dari pemerintah pusat, termasuk PNPM dan berbagai program pengentasan kemiskinan, serta dana dari LSM dan yayasan-yayasan). **Namun, dana-dana ini dialokasikan untuk program-program yang dirancang oleh kabupaten atau instansi nasional. Karena itu dana-dana tersebut jarang sesuai dengan kebutuhan atau pun masalah-masalah masyarakat desa.** Artinya, penggunaan dana-dana itu berada di luar kontrol desa, yang hanya diminta untuk melaksanakan program, bukan untuk menyesuaikannya dengan kebutuhan lokal.⁷⁶

7.2.2. Alokasi Berdasarkan Koneksi dan Patronase, Bukan Kebutuhan

Kabupaten biasanya tidak memiliki mekanisme yang aktif untuk mengidentifikasi kebutuhan daerah. Dinas-dinas di kabupaten merupakan tempat yang paling penting untuk melakukan lobi-lobi demi mendapatkan dana-dana program. Manakalah sebuah program muncul, para kepala desa yang memiliki jejaring yang bagus dapat mengetahui program-program yang tersedia melalui jejaringsnya, dan membuat proposal untuk mengakses dana, bantuan teknis, atau peralatan yang tersedia melalui program tersebut. Pada beberapa kasus, kepala desa mengatakan mereka mengetahui keberadaan program-program dari kenalan mereka di kabupaten, dan diminta untuk membuat proposal untuk mendapatkan dana tersebut (lepas dari ada atau tidak ada kebutuhan akan program ini di desa tersebut).⁷⁷

Upaya-upaya semacam itu dapat berhasil, dan merupakan sebuah sumber daya desa yang penting untuk membantu memecahkan masalah. Di Jawa Tengah, setiap desa melaporkan paling tidak ada satu masalah yang sebagian responnya termasuk yang berasal dari program-program kabupaten. Meski demikian, perlu dicatat, sumber-sumber daya ini diperoleh karena inisiatif dari penduduk desa, bukan inisiatif kabupaten. Dalam hal ini, **akses kepada sumber daya di kabupaten bergantung kepada, bukan mendukung, kapasitas desa.**

Untuk memastikan desa mereka mendapatkan alokasi program, kepala desa perlu secara aktif menyampaikan masalah-masalah mereka ke pejabat kabupaten. **Dalam upaya ini, membuat proposal merupakan hal yang amat penting, tetapi yang lebih penting adalah koneksi yang baik⁷⁸ sehingga mendapatkan informasi mengenai peluang, dan untuk memastikan adanya respon atas usulan-usulan yang disampaikan.** Kebanyakan kepala desa memiliki jejaring semacam ini melalui jabatan lama mereka, atau aktivitas bisnis, atau asosiasi kades. Mereka yang tidak punya atau hanya memiliki jejaring yang terbatas berada pada posisi tidak menguntungkan, yang tercermin dari sedikitnya proyek yang berhasil mereka bawa ke desa (contoh, seperti yang terjadi di Kalikromo, lihat Bab 3). Beberapa kades memang mampu membangun jejaring yang sebelumnya tidak ada, namun orang-orang seperti ini merupakan pengecualian (lihat Kotak 10).

⁷⁶ Ini terjadi pada kebanyakan program, tidak hanya dari kabupaten. Selain PNPM, kebanyakan program nasional dan dana swasta hanya diberikan dengan tujuan khusus - warga desa (kebanyakan perangkat) hanya berperan sebagai pelaksana.

⁷⁷ Terlihat di Sungai Besar, Beral, Walet, dan Mataloko.

⁷⁸ Biasanya jejaring personal tetapi juga beberapa jejaring kades yang formal (Forum Komunikasi Kepala Desa Satria Praja Banyumas, Jejaring Kades Golewa Selatan).

Kotak 10**Membangun Jejaring untuk Mendapatkan Sumber Daya**

Kepala desa Deling, Jawa Tengah, seorang mantan sopir bus antar kota, tidak memiliki satu pun kontak atau jejaring dengan pemerintah kabupaten. Ketika menjadi kepala desa, dia menyadari bahwa dia perlu membangun jejaring. Dia pun mulai mengunjungi kantor-kantor di kabupaten, apalagi desanya hanya berjarak 12 kilometer dari ibukota kabupaten. Kantor-kantor yang didatangi termasuk Bapermas (Badan Pemberdayaan Masyarakat), Dinas Pertanian, Irigasi dan Kehutanan, yang memiliki banyak proyek.

Pada awal 2012 Wakil Bupati menghadiri sebuah acara persis di luar Deling dan sorenya bersembahyang di salah satu mesjid di Deling. Ia mengeluh mengenai kondisi jalan. Kepala desa dengan cepat menanggapi bahwa mereka tidak punya dana untuk memperbaiki jalan. Sebulan kemudian dia mendapat kabar dari Dinas Pekerjaan Umum untuk memasukkan sebuah proposal untuk perbaikan jalan, atas rekomendasi dari Wakil Bupati. Pada bulan April desa tersebut mendapatkan 25 drum aspal.

Para pejabat kabupaten umumnya hanya menanggapi inisiatif kepala desa, daripada inisiatif warga desa biasa. Sebagai contoh, ketika kelompok petani Kali Mas membawa sebuah proposal ke Dinas P3 (Pertanian, Peternakan, dan Perikanan) mereka diberitahu bahwa proposal harus diserahkan melalui kelurahan. **Tidak adanya respon terhadap masyarakat ini meningkatkan ketergantungan mereka kepada kepala desa yang mampu untuk mengakses sumber-sumber daya di kabupaten.** Sikap kurang tanggapnya kabupaten terhadap masyarakat juga membatasi penggunaan sumber daya kabupaten hanya pada masalah-masalah (dan lokasinya) yang dipilih oleh pemerintah desa sebagai prioritas. Mengingat tingginya tingkat konflik antar elit di banyak komunitas LLI, akses sering tidak terdistribusi secara merata. Beberapa masyarakat mengambil langkah drastis memisahkan diri dari desa mereka untuk mendapatkan akses (lihat Kotak 11).

Satu sumber pendanaan kabupaten yang mungkin lebih terbuka kepada masyarakat desa adalah dana aspirasi yang disalurkan oleh para anggota DPRD. Dari semua pendanaan yang berasal dari kabupaten, dana aspirasi adalah yang relatif paling terbuka *jika* warga desa memiliki akses langsung kepada anggota DPRD. Namun hanya sedikit desa LLI yang memiliki warga yang menjadi anggota DPRD (atau menjadi desa yang sangat menentukan hasil pemilu), yang bisa diandalkan untuk mendukung mereka. (lihat Bab 3).

Tentu saja ada juga mekanisme formal untuk mengangkat kebutuhan-kebutuhan desa agar diketahui oleh kabupaten, misalnya musrenbang dan proses RPJM Desa. Di NTT penduduk desa memberikan dua contoh proyek yang didapat melalui proses musrenbang (yang mereka juluki sebagai proses “jalan surga”), yakni posyandu di Ndona dan instalasi air minum di Mataloko. Namun proses ini berlangsung lambat dan tidak pasti. Misalnya, proyek air Beral yang dilaksanakan oleh PDAM membutuhkan waktu delapan tahun untuk selesai, sejak proyek tersebut mulai diusulkan. Desa-desanya di Jambi melapokan bahwa mereka masih menunggu tanggapan atas proposal-proposal yang telah dimasukkan sebelum terjadinya gerakan reformasi.

Perangkat desa juga menyatakan bahwa **proposal yang naik ke atas melalui proses formal ini seringkali tidak relevan untuk menentukan apa yang mungkin diperoleh dari kabupaten.** Desa-desanya di kabupaten Merangin dan Muaro Jambi melaporkan bahwa hasil-hasil musrenbang tidak diprioritaskan oleh dinas-dinas kabupaten. Sebaliknya, mereka melobi bupati agar memindahkan proyek-proyek ke desa mereka atau untuk mendapatkan akses ke dana bantuan sosial. Di Banyumas, para kepala desa mengatakan bahwa lobi diperlukan untuk memastikan proposal musrenbang mendapatkan dana.

Di Jambi, hanya Batanghari yang memiliki sebuah mekanisme perencanaan yang berjalan baik, di mana RPJM Desa dan RPJM Kabupaten saling berkaitan. Semua proyek yang didanai oleh kabupaten (dalam anggaran dinas, melalui proses musrenbang, atau melalui dana aspirasi DPRD) haruslah proyek-proyek yang ada dalam RPJM Desa. Tetapi seorang kades (Sungai Besar) mengatakan yang dituntut untuk masuk dalam RPJM Desa hanya kategori umumnya, spesifikasi seperti lokasi proyek, pihak-pihak penerima, dan ruang lingkup proyek ditentukan melalui negosiasi dan bisa saja berubah sesuai dengan ketersediaan dana. Para kades tetap masih harus melobi, soalnya di kabupaten tersebut terdapat 116 desa: “Kalau tidak lobi, tidak dapat”.

Kotak 11

Pemekaran desa

LLI3 tidak bermaksud untuk membahas pemekaran desa, tapi jika terjadi pemekaran fokus diberikan pada desa yang memiliki jumlah penduduk terbanyak. Akan tetapi di lapangan, angka pemekaran desa-desa LLI di Jambi dan NTT ternyata besar, sehingga tim peneliti menanyakan ke desa-desa tersebut apa alasan mereka memisahkan diri. Tidak ada informasi lain yang dikumpulkan secara konsisten di desa-desa ini. Di Jambi, tiga dari delapan desa (38%) dan di NTT satu kelurahan dari empat lokasi (25%) mengalami salah satu dusunnya melepaskan diri dan membentuk desa baru. Sebuah dusun di salah satu desa di NTT melepaskan diri dari desanya yang lama dan bergabung dengan desa tetangga yang baru terbentuk, sementara di Jambi masih ada tiga desa yang hendak memisahkan diri.

Pemisahan diri didorong oleh ketidakpuasan atas pembagian sumber daya dan/atau lebih karena ambisi beberapa pemimpin lokal untuk memimpin dan tidak memperhatikan kesiapan dusun atau desanya. Pada semua kasus pemekaran desa, dusun yang memisahkan diri terletak jauh dari pusat (sehingga amat sulit mendapatkan layanan dan harus mengeluarkan biaya transport yang lebih besar) atau para penduduknya merasa telah diabaikan oleh pemimpin desanya. Mereka tidak mendapatkan informasi atau pun proyek sebanyak dusun-dusun lain, atau mereka tidak dilibatkan dalam diskusi untuk merencanakan pembangunan desa. Kebanyakan dusun terpencil ini, setidaknya di Jambi, dikenal dengan istilah dusun “pendatang” (pendatang, kebanyakan dari Jawa, meski para penduduknya telah menetap di sana lebih dari satu generasi). Dalam satu kasus NTT, dusun yang memisahkan diri sebenarnya telah menerima proyek-proyek – kebanyakan karena upaya mereka sendiri, daripada upaya pemerintah kelurahan, sehingga para pemimpin lokal, dengan dipimpin oleh seorang pengusaha memperjuangkan pemisahan.⁷⁹

⁷⁹ Beberapa pemimpin di dusun memiliki jejaring yang bagus dengan para pejabat di kabupaten yang memungkinkan mereka mendapatkan proyek. Warga dusun ini juga tidak keberatan untuk memberikan tanah mereka bagi proyek-proyek (misalnya klinik desa), sementara lahan di kelurahan “lama” penuh konflik yang menyebabkan dibatalkannya beberapa proyek.

Ketika akhirnya terbentuk desa baru, anak pengusaha tersebut diangkat menjadi kepala desa sementara. Di Jambi ada satu kasus di mana sebuah dusun tidak puas karena dahulu mereka sebenarnya sudah merupakan desa sendiri. Tetapi undang-undang yang lama (UU No.5/1979) memaksa mereka untuk bergabung dengan desa yang sekarang, padahal populasi desa induk tersebut hanya 80 kepala keluarga. Ini diceritakan oleh seorang guru yang juga pedagang nilam di desa baru tersebut. Upaya-upaya pemisahan diri lain yang tengah berlangsung, kebanyakan didorong oleh alasan yang serupa, kecuali ada satu yang penyebab utamanya adalah konflik lokal yang terjadi pada pemilihan kepala desa terakhir. Pada desa (berkapasitas tinggi) lain, dusun yang tadinya ingin memisahkan diri akhirnya kembali bergabung setelah kepala desa yang baru terpilih bersedia untuk lebih terbuka kepada kebutuhan-kebutuhan dusun tersebut.

Layanan telah membaik namun tampaknya lebih menguntungkan para elit. Sekarang desa-desa baru ini mendapatkan dana hibah desanya sendiri (ADD) yang biasanya dalam hitungan per kapita lebih besar, dan mendapatkan proyek-proyek untuk wilayah mereka yang menguntungkan mereka seperti jalan, air bersih, sekolah, layanan kesehatan, dan bantuan-bantuan di bidang pertanian. Contoh, sebuah desa di Jambi mengalami peningkatan yang pesat dalam program-program yang berkaitan dengan kebutuhan pokok. Sebelum pemekaran proposal PPK/PNPM dusun ini untuk pembuatan sumur-sumur tidak pernah diprioritaskan, padahal penduduk dusun tersebut masih menggunakan air dari sungai Batanghari (yang tingkat polusinya terus meningkat) untuk minum, mencuci, dan kakus. Tapi setelah memisahkan diri dan menjadi desa baru, mereka sudah mendapatkan 20 sumur baru melalui PNPM dan program-program lain. Dalam kasus ini, pemisahan diri jelas telah meningkatkan kapasitas desa untuk mengatasi permasalahan lokal.

Desa-desa hasil pemekaran mengalami beberapa masalah yang sama dengan desa-desa lain, termasuk dalam hal dominasi elit atas manfaat yang diperoleh desa dan para pemimpin yang tidak responsif. Mereka barangkali telah berhasil maju di beberapa hal (dana yang lebih besar, lebih banyak proyek untuk dikerjakan) tetapi kemajuan tersebut lebih banyak dikendalikan oleh para elit, atau mereka juga bisa mengalami memilih kepala desa yang ternyata buruk. Misalnya di salah satu desa baru, kepala desa tidak terbuka mengenai penggunaan berbagai dana – termasuk ADD dan iuran yang didapatkan dari proyek listrik *micro hydro* milik desa itu – namun warga desa tidak mempermasalahkannya hal tersebut karena kepala desa didukung oleh polisi setempat. Seorang sumber mengatakan penduduk desa memilih untuk diam, namun tidak akan berpartisipasi dalam aktifitas desa serta tidak akan lagi memilih kepala desa itu.

Desa “induk” yang memiliki kapasitas lebih tinggi dapat mengatasi persoalan yang muncul sebagai akibat dari pemekaran dengan lebih baik, sedangkan desa berkapasitas rendah kesulitan untuk memulihkan diri. Pemekaran mengakibatkan adanya pembagian sumber daya atau aset (misalnya, polindes dan asrama pelajar) yang bagi desa-desa “induk” merupakan sebuah kehilangan. Sebagai contoh, di sebuah desa berkapasitas sedang di Jambi pengelolaan sistem *micro-hydro* dipisah antara desa itu dan desa baru hasil pemekaran. Setiap desa mengaturnya secara berbeda sehingga sistem dipakai melebihi kapasitasnya dan generatornya rusak. Mengumpulkan dana yang cukup dari kedua desa untuk memperbaiki generator tidak mudah. Beberapa warga desa berusaha mengatasinya dengan membentuk kelompok-kelompok kecil (beranggotakan 15 - 17 rumah tangga) di dusun-dusun mereka, membuat pembangkit listrik mereka sendiri. Hal ini sekarang diikuti oleh desa baru. Di NTT klinik yang terpaksa dilepas menjadi milik desa yang baru belum juga mendapat pengganti lantaran konflik tanah.

7.2.3. Kurangnya Keterlibatan Kabupaten Secara Umum

Tidak adanya langkah proaktif kabupaten untuk mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat desa merupakan indikasi dari pola kepasifan yang lebih besar. Kabupaten tidak hanya kurang persiapan untuk mengidentifikasi dan merespon masalah, tetapi manakala mereka memberikan sumber daya, sumber daya tersebut sering tidak cukup untuk mengatasi permasalahan lokal. Juga hampir tidak ada pengawasan atas penggunaan dana untuk menghindari penyalahgunaan dan memastikan bantuan yang diberikan berhasil sesuai rencana.

Sebagaimana dicatat dalam LLI2, penduduk desa mendekati aktor-aktor eksternal (misalnya kabupaten) untuk mendapatkan bantuan atas permasalahan yang bersifat terlalu teknis, atau hambatan keuangan yang tidak bisa mereka atasi. Data LLI3 menunjukkan pola serupa, namun ada indikasi yang mengganggu, yaitu kurangnya perhatian pemerintah supra-desa terhadap isu-isu yang lebih luas yang sebenarnya mempengaruhi masalah-masalah lokal. Sebagai contoh, beberapa desa di Jawa Tengah melaporkan bantuan kabupaten dalam merespon banjir besar (Walet, Kali Mas, Kalikromo). Kabupaten mengerahkan dana untuk membantu masyarakat mengatasi dampak bencana tersebut. Namun tidak terdengar ada usaha kabupaten untuk menyentuh permasalahan yang lebih besar, seperti penggundulan hutan, pembuatan/perbaikan dam, dan lainnya, untuk mengatasi penyebab utamanya. Isu-isu ini sebenarnya kewenangan pemerintah pusat, tetapi justru karena itulah kabupaten diharapkan bekerja secara aktif mewakili kepentingan masyarakat desa. Isu mendasarnya barangkali juga terlalu besar bagi kabupaten (atau beberapa kabupaten, dalam kasus banjir), dan dalam hal itu barangkali provinsi/pemerintah pusat perlu secara aktif mencari pemecahan untuk masalah-masalah semacam itu.

Manakala digerakkan dari kabupaten (dan pemerintah di tingkat yang lebih tinggi), bantuan teknis sering tidak efektif. Contohnya, di Mojo, dinas-dinas provinsi mengeruk sebuah dam untuk meningkatkan aliran air irigasi. Setelah membawa peralatan yang dibutuhkan, mereka hanya mengeruk satu meter dari sepuluh meter lumpur yang mengendap. Aktivitas tersebut akhirnya tidak memberikan peningkatan yang berarti bagi para petani. Mirip dengan itu, di NTT dan Jawa Tengah, penduduk desa protes bahwa penyuluh lapangan dari kabupaten hanya sedikit membantu mengatasi masalah hama dan penyakit pada hewan peliharaan. Setelah melaporkan masalah-masalah tersebut ke dinas kabupaten atau petugas lapangan, ada penyemprotan atau beberapa saran, tetapi tidak ada pengaruhnya. Ada juga beberapa contoh tentang dinas kabupaten atau pun instansi nasional yang berupaya membuat sumur bor untuk mengatasi masalah kekurangan air, kebanyakan di NTT, tetapi ada juga di Jambi (R. Ulu Sebelat) dan di Jawa (Wonogiri). Dalam banyak kasus, pemboran ini kadang tidak cukup dalam untuk mendapatkan sumber air tawar, atau berhasil mendapatkan air tetapi lalu mengering di saat masyarakat sungguh membutuhkannya. Sering juga pemboran malah menghasilkan air asin.

Intervensi kabupaten yang tidak mencukupi dan tidak adanya koneksi dengan kebutuhan-kebutuhan lokal, pada saatnya dapat menimbulkan masalah-masalah baru. Misalnya, dua desa di NTT melaporkan bahwa para kepala desa berhasil menegosiasikan penyelesaian perseteruan panjang menyangkut tanah. Namun karena penerbitan surat-surat tanah sangat lama, konflik akhirnya muncul kembali lantaran status kepemilikan tanah yang belum pasti. Masih di NTT, rencana membangun sebuah landasan terbang dan jaringan irigasi gagal menyediakan tempat untuk memindahkan keluarga-keluarga yang tergusur. Hal tersebut menyebabkan komplikasi masalah bagi para penduduk desa.

Program-program kabupaten sering dilaksanakan tanpa mempertimbangkan kesinambungannya. Desa-desanya di NTT (Kotagoa, Mataloko) melaporkan pengalaman dengan program-program kabupaten dalam membentuk kelompok-kelompok baru budidaya rumput laut dan pemeliharaan hewan. Ketika kelompok-kelompok ini gagal menjual hasil panen mereka, tidak ada usaha dari dinas terkait untuk membantu atau mempertahankan keberadaan kelompok ini. Di desa NTT yang lain (Ndona), kabupaten melatih penduduk desa untuk membuat pupuk organik, tetapi penduduk tidak bisa meneruskan pembuatan pupuk tersebut lantaran membutuhkan biaya yang besar. Di Jawa Tengah, dinas pendidikan menyediakan program-program pelatihan (menjahit, bertukang, dll.) bagi beberapa desa LLI. Tetapi tidak ada laporan tindak lanjut dari kabupaten untuk memastikan penduduk yang telah dilatih mendapatkan pekerjaan yang sesuai atau bisa memasarkan hasil kerja mereka. Sebagai contoh, dua desa di Jawa Tengah (Kajan dan Deling) sama-sama mendapatkan program pelatihan bagi kaum muda untuk meningkatkan peluang kerja mereka. Dalam kedua kasus tersebut tidak satu pun kabupaten membuka kesempatan kerja untuk mereka. Namun di desa Deling yang memiliki kapasitas tinggi, Ketua Karang Taruna mendekati bengkel-bengkel setempat untuk memperkenalkan para pemuda terlatih tersebut, dan menyediakan modal awal bagi yang paling menjanjikan. Sedangkan di Kajan yang termasuk desa yang mengalami penurunan kapasitas, tidak ada tokoh desa yang mendukung para pemuda ini pasca pelatihan. Contoh ini menunjukkan bahwa **pemanfaatan program-program kabupaten sering bergantung kepada kemampuan para pemimpin desa sendiri. Bantuan kabupaten cenderung hanya menguatkan kapasitas desa-desa yang relatif mampu mengatasi masalah-masalahnya, tetapi tidak mendukung desa-desa berkapasitas rendah.**

Selain tidak menjamin keberlanjutan hasil, **kabupaten secara umum gagal memonitor penggunaan dana alokasi.** Menurut para warga, tidak ada pengawasan dana ADD di ketiga provinsi yang diteliti. Di Jambi, kabupaten melatih para kades untuk membuat laporan keuangan, tetapi mereka tidak memanfaatkan pengetahuan tersebut. Di Jawa Tengah, Badan Pemberdayaan Masyarakat (Bapermas) ditugasi untuk melakukan koordinasi dan memperkuat organisasi masyarakat, juga memonitor penggunaan dana ADD. Tetapi tidak ada perhatian pada laporan keuangan dan kunjungan pemantauan. Pada akhir masa jabatan kepala desa, kabupaten melakukan audit, tetapi ketika itu sudah terlambat untuk memberikan sanksi bagi kekeliruan yang telah dilakukan. Instansi kabupaten di Wonogiri melaporkan bahwa setiap tahun hanya ada satu kali kunjungan ke satu desa yang dipilih secara acak (karena tidak ada kriteria untuk melakukan pemantauan). Di NTT, aturan dari kabupaten menetapkan bahwa termin kedua dana ADD (30%) tidak akan ditransfer jika dana termin pertama tidak digunakan sesuai rencana. Akan tetapi, desa mengatakan kabupaten selalu mencairkan termin berikutnya, tanpa memperhatikan bagaimana mereka membelanjakan dana termin sebelumnya.

Penduduk desa (baik perangkat maupun warga lainnya) melaporkan bahwa, meskipun mereka setuju adanya dana-dana tersebut, mereka melihat banyak kelemahan dalam kinerja kabupaten. Di NTT, kepala desa menggambarkan kabupaten “hanya mengejar target”, membagikan dana program tanpa memperhatikan siapa yang memperoleh manfaat dan apakah program tersebut cukup baik dan berjalan sesuai yang diharapkan. Namun, sebuah proyek kabupaten di Mataloko terlihat menonjol, berbeda dari banyak proyek lain yang gagal. Proyek ini memperlihatkan **manfaat yang bisa diberikan oleh kabupaten melalui pendekatan yang lebih proaktif untuk mengidentifikasi kebutuhan, dan untuk menilai dampak dari bantuan yang diberikan** (lihat Kotak 12). Koperasi kopi organik yang dibentuk di desa ini dan bermanfaat bagi perekonomian lokal, merupakan respon

terhadap kebutuhan yang jelas, dan memberikan keuntungan setidaknya bagi warga miskin. Yang juga penting, adanya keterlibatan terus-menerus dari kabupaten, yang telah menyebabkan terjadinya evolusi bentuk bantuan dari waktu ke waktu sesuai dengan perubahan situasi. Meski motivasi yang mendorong para petugas kabupaten melakukan itu tidak diketahui, terbukti bahwa koperasi memberikan manfaat yang berkelanjutan dan membantu setidaknya sekelompok warga desa untuk meningkatkan pendapatan mereka. Contoh ini dan pendekatan lain yang lebih fleksibel dan proaktif untuk merespon kebutuhan desa dapat menjadi panutan bagi kabupaten-kabupaten lain.

Kotak 12

Unit Pengelola Hasil, Mataloko, NTT

Unit Pengelola Hasil (UPH) yang didirikan oleh Dinas Perkebunan, menyediakan pinjaman bagi kelompok petani kopi yang aktif. Di Mataloko, UPH dimulai pada 2005. Para petani biasa menjual kopi mereka kepada tengkulak dengan harga murah. Melalui UPH, Dinas memberikan pelatihan pendek mengenai budidaya kopi dan apa yang perlu dilakukan pasca panen, serta membangun kekompakan kelompok. Juga disediakan beberapa peralatan, seperti generator, terpal dan karung. Pada 2006, persis sebelum panen, Dinas memberikan pinjaman sebesar Rp 130 juta dengan bunga rendah kepada para petani untuk mempersiapkan produksi pasca panen, termasuk menyewa sebidang tanah. Kopi dijual kepada sebuah perusahaan di Surabaya. Keuntungan dipakai untuk membayar angsuran pertama tanah yang mereka beli untuk tempat produksi pasca panen dan untuk menyemai tanaman kopi yang baru. Pada 2007 pemerintah provinsi memberikan pinjaman baru untuk melunasi pinjaman mereka dan menaikkan produksi. Anggota kelompok juga meningkat jadi dua kali lipat. Di tahun 2010 kelompok tersebut mampu menghasilkan 17,5 ton kopi, yang merupakan produksi terbanyak hingga laporan ini dibuat. Hal itu juga mendorong para petani anggota kelompok untuk mempertahankan praktek bertani organik, agar biji kopi mereka bisa terus diborong oleh pembeli-pembeli di Amerika. UPH ini merupakan satu dari sedikit kelompok yang aktif di desa tersebut.

7.3. Proyek-proyek

Dalam diskusi kelompok terarah (FGD) pada LLI2 dan LLI3, para peserta diminta untuk mengidentifikasi proyek-proyek pemerintah yang telah dilaksanakan masyarakat. Mereka kemudian diminta untuk mendiskusikan secara detil dua atau tiga proyek yang mereka kenal, untuk mengukur pengalaman penduduk desa dengan proyek-proyek pemerintah. Penting untuk dicatat bahwa riset ini hanya fokus pada proyek-proyek yang diidentifikasi oleh warga sendiri, dan bukan merupakan proyek yang dipilih untuk mewakili berbagai program di desa tersebut.

7.3.1. Partisipasi

Melihat proyek-proyek yang dipilih masyarakat pada LLI2, ada pergeseran ke arah proyek-proyek yang lebih partisipatif setelah 1998 (ketika reformasi mulai, Tabel 2).⁸⁰ Lepas dari program-program

⁸⁰ Proyek-proyek yang diidentifikasi dalam FGD dikategorikan sebagai “partisipatif” (penduduk desa dapat berpartisipasi dalam pembuatan keputusan pada taraf perencanaan), “agak partisipatif” (penduduk desa hadir dalam pertemuan dalam tahap perencanaan, tetapi tidak memiliki peluang yang jelas untuk terlibat dalam keputusan proyek), atau “tidak partisipatif” (perencanaan proyek bisa jadi diputuskan di luar desa, atau tidak melibatkan seorang pun di luar pemerintah desa).

partisipatif yang telah berlangsung lebih dari satu dekade, pada LLI3 penduduk desa tidak melaporkan adanya peningkatan besar-besaran pada tingkat partisipasi dalam perencanaan proyek. Ada sedikit kemajuan: kurang dari separuh proyek yang terekam dalam LLI3 dikategorikan “tidak partisipatif”, yang berarti bahwa **ada lebih banyak proyek yang setidaknya melibatkan masyarakat dalam perencanaannya**. Tetapi, proporsi proyek yang dianggap “partisipatif” pada dasarnya sama dengan pada LLI2, menunjukkan bahwa penduduk tetap saja hanya ikut merencanakan sebagian kecil program, dan dalam banyak kasus hanya menjadi pemerhati pasif pada rapat-rapat perencanaan (“agak partisipatif”).

Tabel 24. Partisipasi dalam perencanaan proyek dari waktu ke waktu

	LLI2	LLI2	LLI3	LLI3	LLI3
	Pra-1998	1998 dan pasca	Total	Pra-2008	2008 dan pasca
Partisipatif	12%	22%	27%	24%	29%
Agak partisipatif	19%	9%	29%	38%	21%
Tidak partisipatif	53%	53%	43%	33%	50%
Tidak ada info	16%	16%	2%	5%	-
Total	100%	100%	101%	100%	100%

Sumber: FGD LLI2 dan LLI3

Melihat bagaimana partisipasi berubah dari waktu ke waktu, agak mengkhawatirkan bahwa **penduduk desa tampak tidak mendapatkan lebih banyak peran dalam pengambilan keputusan**. Untuk proyek-proyek yang diimplementasikan sejak 2008,⁸¹ proporsi proyek yang tidak partisipatif telah meningkat secara tajam dibandingkan dengan pada periode awal dekade ini. Meski pada periode terakhir lebih banyak proyek yang menerima masukan dari masyarakat (29%), seiring berjalannya waktu proyek-proyek tampaknya semakin kurang terbuka terhadap partisipasi.

Survei rumah tangga menguatkan pola-pola ini: ada penurunan dalam frekuensi dan intensitas partisipasi dalam pembuatan keputusan pada tingkat desa walaupun kesadaran akan proses perencanaan meningkat (Tabel 25). Kesadaran akan perencanaan pembangunan telah meningkat di semua desa. Jika sebelumnya 8% rumah tangga mengeluh tidak ada rencana pembangunan di desa mereka, pada LLI3 tidak ada rumah tangga yang mengeluhkan hal tersebut.⁸² Meski demikian, secara keseluruhan, jumlah rumah tangga yang mengklaim mereka “berpartisipasi secara aktif” dalam perencanaan pembangunan turun dari 17% menjadi 10% dari LLI2 ke LLI3. Sementara jumlah mereka yang “menyatakan pendapat, tetapi tidak terlibat dalam pembuatan keputusan” meningkat dari 21% menjadi 27%, dan mereka yang “tidak berpartisipasi” naik dari 53% menjadi 63%. Pergeseran ini terutama menonjol di wilayah NTT yang frekuensi “partisipasi aktif” cuma setengah dari sebelumnya, sementara frekuensi “menyatakan pendapat, tapi tidak berpartisipasi dalam pembuatan keputusan” naik dua kali lipat.

81 Pada LLI2, kejatuhan Soeharto menjadi titik penting untuk membandingkan pengalaman. Pada LLI3 pilihan atas 2007 sebagai tahun pemisah lebih bersifat arbitrer, berdasarkan distribusi proyek yang dilaporkan dalam diskusi kelompok terarah. Sekitar setengah (44%) terjadi sebelum 2008, sehingga tahun ini dipilih untuk mendapatkan jumlah proyek yang cukup banyak untuk dibandingkan dengan proyek-proyek setelah itu.

82 Pada LLI2, modul pertanyaan yang memuat pertanyaan ini memiliki teks untuk pilihan nomor empat yang dapat diterjemahkan sebagai “tidak relevan” – dengan kata lain kemungkinan sebuah jawaban terhadap pertanyaan “Apakah rumah tangga ini berpartisipasi dalam diskusi untuk perencanaan program-program desa” adalah “tidak relevan”. Pada LLI3, modul pertanyaan survei yang sama memiliki pilihan nomor empat yang dapat diterjemahkan sebagai “Tidak ada aktivitas semacam itu di desa ini” – dengan kata lain, kemungkinan jawaban terhadap pertanyaan yang sama pada LLI3 adalah “Tidak ada rencana pembangunan di desa ini.”

Tabel 25. Partisipasi rumah tangga dalam diskusi untuk mengatasi masalah menyangkut perencanaan program tingkat desa

unit: % dari responden	LLI2				LLI3			
	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT	Keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT
Aktif	17	12	9	42	10	9	3	26
Menyatakan pendapat	21	27	14	21	27	29	19	40
Tidak Aktif	55	45	75	36	63	62	78	33
Tidak ada rencana pembangunan	8	16	2	2	0	0	0	0

(Sumber: survei rumah tangga LLI2 dan LLI3)

Berkurangnya dalam perencanaan mesti dilihat dalam konteks penurunan aktivitas secara umum sejak LLI2 (lihat Bab 3 dan Bab 5). Dibutuhkan analisis lanjutan untuk menilai apakah rumah tangga dan desa menunjukkan penurunan yang sama dalam partisipasi umum dan dalam pembuatan keputusan, sehingga warga yang mempertahankan tingkat aktivitas masyarakat yang tinggi juga terlibat lebih banyak (dan secara lebih aktif) dalam pembuatan keputusan-keputusan pemerintah.⁸³

LLI2 mencatat hubungan antara partisipasi dan transparansi dengan tingkat kepuasan yang lebih tinggi terhadap proyek-proyek. Pola-pola serupa juga tampak pada LLI3, **masyarakat desa menyatakan kepuasan yang lebih tinggi terhadap proyek-proyek yang lebih banyak mereka ketahui dan manakala kesempatan untuk berpartisipasi meningkat**⁸⁴ (Tabel 26).

Tabel 26. Kepuasan terhadap proyek-proyek menurut tingkat transparansi dan partisipasi

	Transparansi		Partisipasi		
	Kelompok diskusi tidak mengetahui jumlah dana	Kelompok diskusi tahu jumlah dana	Tidak partisipatif	Agak partisipatif	Partisipatif
Tidak puas	28%	25%	43%	7%	15%
Agak puas	40%	21%	38%	36%	15%
Puas	24%	50%	10%	57%	62%
Tidak ada info	8%	4%	10%	-	8%
Total	100%	100%	100%	100%	200%

(Sumber: FGD LLI3)

Dibandingkan dengan data kualitatif, survei rumah tangga menunjukkan bahwa **secara rata-rata transparansi meningkat** pada tiga pengukuran berbeda (Tabel 27). Sebagai contoh, jika dana untuk proyek-proyek pembangunan didapatkan dari luar, jumlah rumah tangga yang menjawab sudah biasa mendapatkan penjelasan mengenai penggunaan dana-dana tersebut di desa mereka meningkat tipis dari 56% menjadi 58% (di semua wilayah yang diteliti). Akan tetapi, angka rata-rata ini tidak memperlihatkan perbedaan-perbedaan per wilayah. **Responden melaporkan penurunan dalam hal transparansi pada ketiga ukuran yang digunakan di Jambi, tapi di Jawa Tengah semua meningkat, dan di NTT hasilnya berbeda-beda.**

⁸³ Pola yang sama juga diamati untuk pertanyaan-pertanyaan menyangkut partisipasi dalam menentukan sanksi untuk korupsi dan biaya-biaya pelayanan dasar.

⁸⁴ Ditunjukkan oleh pengetahuan akan jumlah dana yang disediakan untuk proyek tersebut.

Tabel 27. Perubahan dalam transparansi Apakah ada kebiasaan untuk melakukan [...] di sini?

unit: % responden		LLI2				LLI3			
		keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT	keseluruhan	Jambi	Jawa	NTT
1. Penjelasan mengenai penggunaan dana dari luar?									
Biasa?	Ya	56	48	53	78	58	34	76	72
	Tidak	44	52	47	22	42	66	24	28
2. Penjelasan mengenai penggunaan dana desa?									
Biasa?	Ya	45	47	41	48	49	39	54	59
	Tidak	55	53	59	52	51	61	46	41
3. Penjelasan mengenai program-program baru atau yang tengah berjalan?									
Biasa?	Ya	58	46	61	78	67	41	88	78
	Tidak	42	54	39	22	33	59	12	22

(Sumber: Survei Rumah Tangga LLI2 dan LLI3)

7.3.2. Akses Kepada Pengambilan Keputusan

Menggunakan regresi multivariat (linear) dengan mengontrol korelasi-korelasi antara karakteristik-karakteristik rumah tangga⁸⁵ (hasil tidak ditampilkan), ditemukan bahwa **rumah tangga yang memiliki belanja per kapita rendah, yang dikepalai oleh seorang perempuan dan berpendidikan rendah, biasanya memiliki intensitas partisipasi yang lebih rendah**. Meski begitu dalam hal besaran, korelasi yang paling kuat (dalam *setting* multivariat) berkaitan dengan intensitas partisipasi, adalah dengan karakteristik wilayah⁸⁶ dan keterlibatan rumah tangga dalam pemerintahan atau sebagai pemimpin dalam organisasi-organisasi.

Berikutnya, rumah tangga diminta untuk mengingat apakah komunitas tempat mereka tinggal pernah mengusulkan atau menyampaikan proposal kepada pemerintah daerah, tokoh politik daerah, atau yang lain untuk mendapatkan manfaat bagi masyarakat. Angka pengajuan permohonan ini tertinggi di NTT, setelah itu di Jawa, dan terendah di Jambi (dalam LLI3). Meskipun hanya bersifat sugestif, regresi multivariat linear dalam data LLI3 (tidak ditampilkan di sini) menunjukkan bahwa kebanyakan karakteristik yang penting untuk peningkatan partisipasi dalam pembuatan keputusan (pada pemerintah tingkat desa) ternyata juga penting untuk memprakarsai aktivitas dengan pemerintah. Artinya, **rumah tangga yang lebih kaya dengan pendidikan yang lebih tinggi, termasuk rumah tangga yang memiliki pengalaman dalam pemerintahan atau pengurus, cenderung lebih sering memprakarsai sebuah aktifitas**. Pada tingkat regional, tersirat bahwa wilayah yang memiliki skor “transparansi” atau “pemerintahan terbuka” yang tertinggi – Jawa dan NTT – juga memiliki angka tertinggi dalam memprakarsai aktivitas dengan pemerintah daerah. Setidaknya dalam kasus Jawa, ini barangkali mengindikasikan bahwa mengusulkan aktivitas, secara langsung merupakan substitusi keterlibatan secara regular dalam pengambilan keputusan pemerintah (skor “intensitas partisipasi” rumah tangga terendah di daerah penelitian Jawa – lihat di atas).

⁸⁵ Status ekonomi, demografi rumah tangga - ukuran rumah tangga dan rasio ketergantungan juga jender, pendidikan, dan sektor pekerjaan kepala rumah tangga - dan sejarah dalam masyarakat.

⁸⁶ Skor intensitas memiliki kisaran dari -1 ke +1, dengan -1 menunjukkan rumah tangga yang “selalu tidak aktif” dan +1 menunjukkan rumah tangga yang “selalu aktif”. Baik Jambi maupun NTT memiliki intensitas partisipasi yang lebih tinggi dibandingkan Jawa, tetapi ketiga area studi rata-rata memiliki intensitas negatif dalam hal partisipasi, yang berarti rumah tangga di mana pun cenderung untuk “selalu tidak aktif”.

7.3.3. Kapasitas

Dalam LLI2, diperkirakan bahwa desa berkapasitas rendah barangkali diuntungkan oleh desain proyek partisipatif, melalui peluang yang lebih besar untuk memberikan masukan demi meningkatkan kemampuan mereka memecahkan masalah. Setidaknya untuk proyek-proyek yang dilaporkan dalam FGD LLI3, tampaknya perkiraan itu tidak terjadi. **Proporsi proyek-proyek tahun 2000 - 2012 yang digolongkan partisipatif atau agak partisipatif cukup tinggi di desa-desa yang masuk kategori berkapasitas sedang dan tinggi dalam LLI2** (Tabel 22). Mengingat pergeseran dalam hal kemampuan memecahkan masalah dari waktu ke waktu, proyek-proyek partisipatif juga tampaknya terkonsentrasi di desa-desa berkapasitas tinggi di akhir periode pengukuran. Hasil-hasil ini menunjukkan bahwa rancangan proyek partisipatif sepertinya lebih untuk mendorong kapasitas yang ada, daripada memfasilitasi peningkatan di desa-desa berkapasitas rendah.

Tabel 28. Perbandingan Tingkat Partisipasi Dalam Proyek Berdasarkan Kapasitas Desa

	LLI2 R	LLI2 S	LLI2 T	LLI3 R	LLI3 S	LLI3 T
Tidak partisipatif	56%	40%	33%	50%	53%	21%
Agak partisipatif	31%	27%	28%	25%	26%	36%
Partisipatif	6%	33%	39%	29%	21%	43%
Tidak ada info	6%	-	-	6%	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

(Sumber: FGD LLI2 dan LLI3)

7.3.4. PNPM

Perlu dicatat bahwa lebih dari 40% proyek yang didiskusikan dalam FGD didanai oleh PNPM.⁸⁷ Ini menandakan keberadaan program yang cukup besar di desa-desa pada dekade lalu.

a. Perbandingan dengan proyek lain

Penduduk desa lebih puas terhadap PNPM dibandingkan dengan program-program lain. Menurut mereka hanya 10% dari proyek PNPM yang tidak memuaskan (dibandingkan dengan 37% pada proyek-proyek lain, lihat Tabel 23). Tetapi penyebab utama dari kepuasan yang tinggi ini tidak jelas. Yang paling mengejutkan adalah **peserta FGD tidak merasa PNPM jauh lebih partisipatif dibandingkan dengan proyek-proyek lain.** Sementara tingkat kontribusi terhadap keputusan menyangkut perencanaan jauh lebih tinggi dibandingkan program-program non-PNPM (dengan selisih sembilan poin prosentase). Perbedaan ini, di luar perkiraan, tergolong rendah dibandingkan harapan semula, mengingat adanya penekanan pada swadaya masyarakat dalam PNPM. Tingkat kehadiran penduduk desa dalam rapat-rapat sebanding untuk semua proyek.

Membandingkan proyek-proyek yang dikategorikan dalam keadaan “baik”, proyek-proyek PNPM termasuk yang berkualitas tertinggi atau terawat secara lebih baik dibandingkan dengan proyek-proyek lain yang didiskusikan selama FGD. Tetapi proporsi proyek PNPM yang digolongkan “buruk” lebih tinggi dibandingkan proyek-proyek lain.

⁸⁷ Menggabungkan semua program PNPM dan PPK. Karena perbedaan yang kurang kentara antara berbagai versi PNPM, peserta FGD pada umumnya menyebut semuanya PNPM atau PPK.

Salah satu hal yang mungkin ikut mendorong tingginya kepuasan terhadap PNPM adalah karena transparansinya yang tinggi. Dibandingkan dengan program-program lain, **penduduk desa lebih mengetahui dana yang dialokasikan untuk PNPM**. Dalam FGD, terungkap bahwa penduduk mendapatkan pemberitahuan mengenai alokasi dana untuk 55% proyek PNPM (dibandingkan dengan 32% bagi proyek non-PNPM). Meski demikian perlu dicatat, tetap saja ada 45% proyek PNPM yang tidak diketahui anggarannya oleh para peserta FGD. Ini berarti penyebaran informasi belum dilakukan secara merata.

Tabel 29. Perbandingan Anggaran Pnpm Dengan Proyek-Proyek Lain

	Bukan-PNPM	PNPM
Kepuasan		
Tidak puas	37%	10%
Agak puas	26%	40%
Puas	26%	45%
Tidak ada info	11%	5%
Partisipasi		
Tidak partisipatif	47%	40%
Agak partisipatif	26%	30%
Partisipatif	21%	30%
Tidak ada info	5%	-
Kondisi		
Buruk	11%	20%
Sedang	16%	15%
Baik	32%	60%
Tidak ada info	42%	5%
Transparansi		
Peserta FGD tidak mengetahui jumlah dana	68%	45%
Peserta FGD mengetahui jumlah dana	32%	55%

(Sumber: FGD LLI3)

b. Peran PNPM dalam kapasitas

Di ketiga provinsi, proyek-proyek PNPM ikut berperan dalam usaha-usaha untuk mengatasi masalah yang menekan, kebanyakan melalui pembangunan aset-aset fisik. Baik di Jambi maupun di Jateng, lima dari delapan desa menerima proyek PNPM yang terkait masalah-masalah yang dicatat dalam FGD. FGD di NTT mencirikan PPK dan PNPM sebagai program-program yang memainkan peran dalam mengatasi masalah menyangkut akses ke air bersih. Perangkat di NTT juga mencatat upaya penyelesaian masalah-masalah lebih efektif dengan bantuan PNPM daripada lobi ke Dinas PU untuk mendapatkan sumber daya. Soalnya dana PNPM lebih besar dan mudah diakses. Penduduk desa di Jawa Tengah mengatakan bahwa infrastruktur PNPM menambah aset desa baik secara langsung maupun tidak. Misalnya, pembangunan jalan ke daerah pertanian di pedalaman sekaligus menambah aset dan meningkatkan nilai tanah. Mengingat infrastruktur merupakan masalah yang kian penting (dibandingkan dengan LL12), kesesuaian antara masalah desa dan sumber daya PNPM amatlah penting.

Pinjaman bergulir yang dijalankan oleh kelompok-kelompok perempuan (simpan-pinjam perempuan/SPP) dan didukung oleh PNPM memiliki catatan sukses yang bervariasi. Banyak desa melaporkan terjadinya gagal bayar, meskipun di setiap provinsi dilaporkan ada juga kelompok-kelompok yang berfungsi dengan baik. Di NTT, misalnya, di setiap desa LLI ada satu atau dua kelompok yang berhasil. Keberhasilan tersebut biasanya terjadi pada kelompok-kelompok yang telah lama berdiri (seringkali berawal dari kelompok arisan atau kelompok yang terbentuk pada program-program sebelumnya) yang sudah memiliki peraturan dan pemantauan yang efektif, kepemimpinan yang kuat, kapasitas dalam berorganisasi, aset-aset yang nyata, dan kesepakatan bersama yang dipatuhi oleh setiap anggota kelompok. Dalam hal ini, dana PNPM dibangun atas dasar kapasitas yang telah ada.

Akan tetapi, seperti program-program kabupaten, beberapa proyek PNPM mengalami kekurangan tenaga teknis dan memberikan hasil yang tidak berkelanjutan. Sebuah proyek air di Mataloko tidak berhasil karena pompa tidak cukup kuat untuk menaikkan air ke atas bukit. Perawatan yang buruk tampak pada sebuah skema pemasangan pipa air di Kotagoa dan pembuatan saluran pembuangan air di Waturutu. Di Jawa Tengah, FGD melaporkan adanya kerjasama antara desa untuk membuat proposal bersama, akan tetapi kerjasama tersebut tidak bertahan selepas selesainya pelaksanaan proyek. Sebagaimana disebutkan di atas, kelompok SPP khususnya, seringkali tidak cukup mampu membayar utang-utang mereka sehingga bukannya menyelesaikan persoalan yang dituju, malah memunculkan masalah baru (sanksi untuk seluruh desa).

c. PNPM dan pemerintah desa

Meskipun PNPM mendukung penyelesaian masalah lokal, **tidak ada cukup bukti bahwa PNPM memperkuat institusi desa terkait partisipasi, dan meningkatkan transparansi dan mekanisme akuntabilitas.** Seringkali, ketentuan PNPM tidak diikuti bahkan dalam proses pelaksanaan proyek, yang menyebabkan program ini tidak mungkin memiliki dampak yang lebih luas. Di Jambi, banyak desa tidak melakukan musyawarah dusun, langsung ke musyawarah desa yang hanya diwakili oleh para pemimpin desa dan sedikit partisipasi penduduk desa lain (terutama perempuan). Setelah dilaksanakan, hanya satu desa di Jambi (Sipahit Lidah) yang melaporkan penggunaan dana ke desa; lainnya hanya memberikan laporan kepada fasilitator PNPM. Serupa dengan itu, hanya satu desa

di Jawa Tengah (Walet) yang dilaporkan berupaya untuk menyebarluaskan informasi mengenai proposal-proposal yang terpilih kepada masyarakat desa yang tidak mengikuti pertemuan warga.

Lepas dari kekurangan di sana-sini, **para pejabat desa memberi kesan bahwa mereka menyadari ada perbedaan yang jelas antara PNPM dengan program-program lain**, khususnya di NTT dan Jawa Tengah. Perangkat desa di Jawa Tengah memandang PNPM sebagai program yang melibatkan warga, termasuk perempuan, lebih terencana dan menggunakan perangkat akuntabilitas keuangan yang jelas. Rekan mereka di NTT melihat manfaat peningkatan partisipasi dalam proyek-proyek PNPM melalui peningkatan swadaya masyarakat dan keterlibatan mereka dalam pengerjaan proyek-proyek infrastruktur. Pengalaman dengan pelaksanaan PNPM juga dicatat di Jawa Tengah (Deling) dan NTT (Ndona), sebagai alat untuk berlatih mengenai tata kelola sebelum memegang jabatan atau bekerja di kantor desa. Selama model belajar ini dipertahankan, PNPM barangkali berkontribusi pada upaya jangka panjang untuk membuat para pejabat desa menjadi profesional.

Penduduk desa kebanyakan melaporkan kepuasan terhadap proyek-proyek PNPM berdasarkan manfaat dari infrastruktur yang diperoleh dan bayaran yang diterima dari keikutsertaan dalam pembangunan prasarana (Jateng dan NTT). Meski begitu, **ada laporan di ketiga provinsi mengenai ketidakpuasan yang disebabkan oleh kurangnya keterlibatan dalam perencanaan atau implementasi yang tidak transparan** (Krajan, Waturutu, Buluh Perindu). Ketidakpuasan ini tidak hanya mengindikasikan pemahaman atas prosedur program, tetapi juga harapan bahwa praktik-praktik tersebut harusnya diadopsi oleh para pejabat di desa. Kenyataan bahwa keluhan tersebut berasal dari desa-desa berkapasitas menengah, secara tentatif menumbuhkan harapan bahwa perbaikan praktik pengelolaan pemerintah menjadi seperti yang diinginkan barangkali mulai berakar pada masyarakat semacam itu.

Pada tingkat yang lebih luas, efek PNPM pada tata kelola barangkali tidak secara langsung terjadi pada tingkat desa, tetapi lebih dengan memperkenalkan program partisipatif secara luas dan memberikan legitimasi pada ide dari bawah untuk memobilisasi dana. Program-program pada tingkat provinsi dan kabupaten di setiap provinsi telah berusaha menyamai mekanisme PNPM. Meski program-program yang mirip ini menyebabkan kebingungan dalam menetapkan efek PNPM, mereka juga mengindikasikan adanya **pergeseran yang luas untuk menyalurkan dana sesuai dengan kebutuhan desa dari pendekatan kelembagaan yang seragam di zaman Orde Baru** (Evans 2004). Sebagaimana disebutkan dalam bagian menyangkut relasi-relasi kabupaten di atas, perubahan dalam pendekatan program ini tidak disertai oleh peningkatan respon para pejabat di tingkat yang lebih tinggi. Meski demikian telah ada implikasi dari proyek-proyek yang dibuat berdasarkan permintaan ini terhadap akses masyarakat atas program-program kabupaten. Standar pembuatan proposal sebagai upaya lobi dan sebagai bagian dari pelaksanaan program mengindikasikan bahwa **setidaknya mesti ada kebutuhan lokal sebagai alasan untuk menyalurkan dana**. Para pejabat telah belajar bahwa mereka diharapkan untuk menyatakan bahwa keputusan tentang proyek itu diambil melalui musyawarah (namun musyawarah tersebut seringkali hanya diikuti oleh kelompok terbatas para elit desa). Sementara konsultasi dan proposal semacam itu barangkali tetap tidak berdasarkan masukan yang partisipatif, PNPM dan program-program sejenis tampaknya telah mengubah arah diskursus dan melegitimasi upaya-upaya yang paling tidak tampak seperti mendekatkan kebutuhan masyarakat kepada negara.

7.4. Ringkasan bab

Dalam hal memiliki perwakilan untuk mengontrol pemerintah, saat ini penduduk desa berada dalam posisi yang jauh lebih lemah. Bergesernya proses pemilihan anggota BPD dari pemilihan langsung ke penunjukan (oleh kepala desa, hampir selalu), membuka ruang bagi kepala desa untuk menyalahgunakan kekuasaan. Jelas ketika BPD ataupun lembaga lain berfungsi sebagai mekanisme kontrol, kapasitas desa dan prestasi pemerintah desa lebih baik, dibandingkan ketika kepala desa berkuasa sendiri. Sebagaimana yang juga diindikasikan pada Bab 6, ini sebuah peringatan untuk memperkuat mekanisme kontrol di desa, terutama melalui anggota BPD yang dipilih, daripada yang ditunjuk, sehingga mereka memiliki basis yang kuat.

Pemerintah kabupaten tidak mengisi kekosongan mekanisme akuntabilitas yang ditinggalkan oleh BPD. Kabupaten hanya memberikan sedikit supervisi dan pengawasan atas apakah, sebagai contoh, dana telah digunakan secara efektif. Kabupaten hanya memiliki sedikit mekanisme untuk mengidentifikasi kebutuhan lokal dan kebanyakan lebih responsif terhadap pejabat (kepala) desa ketika mereka melobi atau datang untuk bertemu. Kabupaten telah menambah sumber daya untuk desa menjadi jauh lebih banyak dari sebelumnya, namun dana-dana tersebut jarang sekali bermanfaat bagi prioritas lokal atau mengatasi masalah lokal. Kebanyakan proyek dari pemerintah supra- desa sudah ditetapkan lebih dahulu. Karena itu desa perlu mendapatkan otonomi yang lebih besar dalam memanfaatkan dana untuk mengatasi masalah-masalah mereka. Namun peran yang lebih besar ini harus dibarengi dengan mekanisme kontrol yang lebih ketat.

Bab ini menunjukkan bahwa proyek-proyek partisipatif, termasuk PNPM, mungkin lebih dapat memperkuat kapasitas yang sudah ada daripada memfasilitasi desa-desa berkapasitas rendah untuk meningkatkan tata kelola mereka, seperti yang diperkirakan semula. Program-program semacam itu berhasil baik di desa-desa berkapasitas tinggi namun tidak ada perkembangan berarti dalam hal partisipasi di desa-desa berkapasitas rendah. Desa-desa berkapasitas tinggi memiliki kemampuan yang lebih baik untuk memanfaatkan proses perencanaan dan pengambilan keputusan yang terbuka dalam proyek-proyek tersebut. Pelaksanaan program-program ini barangkali perlu dimodifikasi agar lebih memperhatikan masyarakat berkapasitas rendah.

Bab 8

Kesimpulan dan Rekomendasi



Tujuan LLI3 adalah menelusuri jejak perkembangan kapasitas lokal sejak 2000/2001, ketika dilaksanakan penelitian LLI2. Kapasitas lokal didefinisikan sebagai kemampuan untuk memecahkan permasalahan bersama secara kolektif. Dalam bab-bab terdahulu, perubahan ini dan penyebabnya telah dijelaskan secara terperinci (Bab 3 dan 4), termasuk menyelidiki perubahan-perubahan penting dalam hal aset sosial (Bab 5), politik ekonomi pemerintahan desa (Bab 6), dan hubungan-hubungan dengan para aktor negara lainnya (Bab 7). Berikut adalah rekomendasi tentang kebijakan dan program-program berdasarkan hasil penelitian ini.⁸⁸

Penelitian-penelitian LLI sengaja dirancang untuk mengungkap berbagai dimensi kehidupan perdesaan yang terkait pembangunan lokal. Dengan demikian, temuan-temuan LLI dapat digunakan sebagai acuan untuk beberapa kebijakan dan program di tingkat desa terkait pelayanan publik, pemerintahan dan penanggulangan kemiskinan. Ada dua bentuk rekomendasi dalam bab ini. Pertama, ada serangkaian kesimpulan yang sangat umum, yang dapat digunakan oleh para pembuat program dan pengambil kebijakan. Kedua, Kotak-Kotak dalam bab ini memberikan rekomendasi-rekomendasi khusus, berkaitan dengan kebijakan-kebijakan yang dianggap penting saat kesimpulan ini dibuat (Juli 2013).

Sebelum beranjak lebih jauh, penting untuk mengingatkan pembaca mengenai batasan-batasan dalam penelitian LLI dan laporan ini. Karena wilayah penelitiannya terbatas, hanya sebagian kecil variasi permasalahan politik, ekonomi, dan sosial di negara ini yang bisa ditangkap. Oleh karena itu penelitian ini tidak mewakili semua desa di Indonesia. Perlu kehati-hatian dengan mempertimbangkan konstelasi aktor-aktor dan ekonomi, serta struktur sosial lokal, jika hasil penelitian ini hendak diinterpretasikan pada konteks di luar daerah-daerah penelitian LLI. Demikian juga, dengan hanya membandingkan apa yang terjadi pada dua titik waktu yang berbeda, LLI tidak bisa secara langsung mengamati perubahan-perubahan yang terjadi di antara kedua titik waktu tersebut. Apa yang pada dekade lalu dianggap sebagai sebuah kemajuan barangkali sesungguhnya justru merupakan penurunan jika dibandingkan dengan perkembangan terbaru yang tidak teramati (dan sebaliknya). Terakhir, laporan ini bertujuan untuk memberikan sebuah gambaran umum (*overview*) mengenai perubahan yang telah terjadi sejak LLI2 sehingga mungkin di beberapa sisi harus mengorbankan kedalaman pembahasan. Analisis selanjutnya akan membahas beberapa isu yang diangkat di sini secara lebih terperinci.

⁸⁸ Untuk ringkasan temuan, lihat Bab 1.

8.1. Implikasi Bagi Kebijakan dan Program-Program

Temuan-temuan LLI menunjukkan bahwa peningkatan kapasitas secara umum dapat dipahami dari perubahan-perubahan yang digagas di desa-desa, kadang secara bahu-membahu dengan para pejabat yang reformis. Para penduduk desa sendirilah yang telah menyebabkan terjadinya perubahan aset, memilih pemimpin yang lebih baik, dan memastikan mereka tetap bersih dan layak memimpin melalui mekanisme-mekanisme yang ada dalam masyarakat. Bahkan ketika memanfaatkan perubahan-perubahan kebijakan dan program-program dari pemerintah supra-desa, inisiatif-inisiatif tersebut tetap dikendalikan oleh warga desa, bukan aktor-aktor eksternal. Dalam hal ini, timbulnya peningkatan kapasitas sulit diprediksi terlebih dahulu dan tidak terbuka untuk diintervensi dengan bantuan teknis yang memiliki target-target dan rencana yang ditetapkan terlebih dahulu (Brinkerhoff dan Morgan 2010).

Dengan demikian boleh dibilang tidak bisa menyusun program-program spesifik yang langsung mendukung kapasitas, dengan cara menyediakan standar dukungan teknis yang kemajuannya diukur berdasarkan target-target kinerja. Sebaliknya, **perubahan kebijakan dan desain program perlu memperhitungkan karakteristik-karakteristik kapasitas ini untuk mendukung, bukan malah menghalangi upaya-upaya penyelesaian masalah yang dilakukan masyarakat.** Secara umum, program-program semacam itu harus “terbuka”, menyerahkan kepada masyarakat desa untuk mengidentifikasi kebutuhan, dan menciptakan kesempatan bagi kapasitas-kapasitas yang tengah tumbuh untuk mendapatkan dukungan serta meningkatkan peluang keberhasilan mereka.⁸⁹ Sejalan dengan ini, penyebaran program-program yang mirip PNPM disambut baik sepanjang tetap berpegang pada prinsip-prinsip yang meningkatkan partisipasi masyarakat, keterbukaan dan akuntabilitas.

Sebagaimana telah ditunjukkan oleh penelitian-penelitian lain dan seperti yang diindikasikan oleh data LLI3, bagaimanapun program-program PNPM (lihat Kotak 14) bukanlah obat yang mujarab untuk semua masalah. Meskipun program-program ini merupakan elemen penting bagi upaya-upaya pemecahan masalah oleh masyarakat desa melalui penyediaan infrastruktur dan kredit, pengaruhnya pada tata kelola desa tidak memenuhi harapan. Program-program ini memang lebih baik dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat desa dibandingkan program lainnya dari pemerintah, namun mereka bukanlah pengganti upaya-upaya pemerintah untuk meningkatkan kapasitasnya mendukung masyarakat desa.

Hal lain yang bisa membantu kapasitas lokal adalah memberikan lebih banyak sumber daya secara langsung ke desa untuk dialokasikan oleh para pemimpin desa sesuai kebutuhan, misalnya hibah ADD yang lebih besar beberapa tahun terakhir ini. Tetapi dalam situasi sekarang, ada risiko yang tinggi bahwa dana yang lebih besar bisa disalahgunakan atau hanya digunakan untuk kepentingan elit-elit lokal. Seperti yang telah dilihat, hanya ada sedikit pengawasan yang sistematis dalam penggunaan dana dari pemerintah supra-desa. **Menambah dana bisa sangat bermanfaat bagi masyarakat di desa-desa berkapasitas rendah, tetapi tanpa pengawasan yang ketat hal itu hanya akan memunculkan konflik di antara elit. Akibatnya, bukannya membantu, dana yang lebih besar malah akan melemahkan usaha pemecahan masalah lokal.**

⁸⁹ Di semua wilayah variasi dalam masalah prioritas dan jenis organisasi yang menonjol, juga menyarankan agar program-program dan kebijakan dirancang untuk lebih mengutamakan kontrol lokal daripada detail-detail pelaksanaan.

Katakanlah bahwa pemantauan atas kebutuhan dan penggunaan dana dapat dilakukan, sebaiknya jumlah dana yang diberikan tidak ditentukan di depan, namun berdasarkan bukti kemampuan masyarakat mengelola dana. Desa-desanya yang berhasil membuktikan bahwa mereka bisa mengelola dana secara produktif dapat memperoleh dana yang lebih besar pada periode berikut, sementara yang membelanjakan dana tanpa hasil akan mendapatkan lebih sedikit pada periode berikut (Olken, Onishi, & Wong, 2012). Membuat percontohan berbagai pendekatan yang berbeda dapat membantu menemukan mekanisme pendanaan dan pemantauan yang sesuai.

Melihat karakteristik peningkatan kapasitas jelaslah bahwa, daripada merencanakan program-program peningkatan kapasitas untuk desa, **para pembuat kebijakan seharusnya memperkenalkan mekanisme-mekanisme untuk meningkatkan sikap tanggap aparat pemerintah (terutama kabupaten) atas kebutuhan masyarakat.** Mengingat bertahannya pola patronase dan keengganan untuk berubah (Blunt, Turner, & Lindroth, 2012), pergeseran semacam itu tampaknya akan mendapatkan tantangan. Sistem yang mendorong agar para pegawai negeri akuntabel – melalui pemberian hukuman dan hadiah – diperlukan dalam upaya penyelesaian persoalan-persoalan masyarakat. Hanya kalau itu dilakukan barulah pendekatan-pendekatan yang disesuaikan dengan permasalahan desa dapat lebih efektif, merata, dan berkelanjutan.

Selain harapan dan insentif bagi penggalakan respon di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten, ada kebutuhan untuk memastikan agar para pemimpin desa lebih akuntabel untuk memunculkan sinergi, seperti yang teramati di beberapa daerah berkapasitas tinggi. Dibandingkan dengan putaran LLI sebelumnya, kapasitas lokal dalam LLI3 berhubungan lebih dekat dengan pemerintah. Perubahan ini tergambar pada lebih menyatunya para pemimpin masyarakat dengan negara, terbukanya posisi kepala desa untuk berbagai kalangan, peningkatan peran pemerintah desa dalam penyelesaian permasalahan masyarakat, dan relatif menurunnya organisasi-organisasi yang digagas masyarakat (dibandingkan yang digagas negara). Meskipun ada contoh sinergi, meningkatnya peran kepala desa berisiko memunculkan sebuah hubungan ketergantungan (atau putus hubungan; lihat di bawah), bukan hubungan saling tergantung. Ini terjadi jika kepala desa memonopoli hubungan-hubungan dengan pihak luar dan distribusi sumber daya. **Kunci untuk meningkatkan sinergi adalah distribusi kepemimpinan dan kekuasaan yang merata di tingkat masyarakat, yang ditunjang oleh pemantauan yang lebih baik dari atas.**

Rancangan Undang Undang Tentang Desa (RUU Desa) yang tengah dibahas, merupakan undang-undang pertama yang secara khusus mengatur soal pemerintahan desa, sejak diterbitkan UU No. 5/1979 yang menyeragamkan struktur pemerintahan di semua desa di Indonesia. Sebenarnya pergeseran menuju pemerintah desa yang lebih otonom telah terjadi melalui desentralisasi (digantinya UU No. 5/1979 dengan UU No. 22/1999). RUU yang masih diperdebatkan ini akan memberikan dampak yang luas dan mendalam pada cara desa dikelola dan sumber-sumber daya apa yang bisa mereka miliki untuk mengatasi persoalan-persoalan mereka.

Setidaknya, RUU Desa harus **mempertahankan apa yang telah dicapai hingga saat ini** dalam hal penciptaan pemerintahan yang lebih demokratis dan akuntabel. Sejak LLI2, **penerapan beberapa persyaratan dasar untuk menjadi kepala desa** jelas telah memberikan manfaat dengan munculnya para kepala desa yang memiliki kualifikasi lebih baik dan mematuhi pembatasan masa jabatan yang telah ditetapkan. Meluasnya ragam calon kepala desa mencerminkan perubahan perilaku pejabat kabupaten yang sebelumnya terbiasa harus lebih dulu menyetujui calon-calon ini. Barangkali yang terpenting, UU Desa yang baru **jangan sampai melemahkan mekanisme akuntabilitas melalui pilkades**. Sebagaimana yang terlihat pada desa-desa LLI, seringkali pemilihan langsung merupakan satu-satunya alat yang tersedia bagi desa-desa berkapasitas rendah untuk mengganti para kepala desa yang korup.

Sejalan dengan itu, **jangan memberikan kekuasaan kepada kades lebih banyak lagi**. Profil dan kewenangan kepala desa telah meningkat secara signifikan akibat beberapa perubahan yang terjadi pada dekade lalu, di antaranya melemahnya BPD, relatif berkurangnya peran pemimpin masyarakat dalam pemecahan masalah, adanya akses langsung ke kabupaten sebagai konsekuensi dari penghapusan kecamatan sebagai tingkat pemerintahan, dan adanya pemilihan langsung anggota dewan dan kepala pemerintahan supra-desa yang berlomba mendapatkan dukungan dari kepala desa. Kekuasaan yang lebih besar ini ternyata tidak diiringi dengan pengawasan yang lebih ketat terhadap tindakan kades. Akibatnya, tercipta sebuah lingkungan kelembagaan yang tidak memberikan banyak insentif bagi kades untuk mengutamakan kepentingan masyarakat desa daripada kepentingannya sendiri. RUU Desa harus **memberikan tanggungjawab dan kewenangan kepada lembaga desa lainnya agar tercipta distribusi kekuasaan yang lebih merata di desa**.

Menguatnya posisi kepala desa dalam dekade lalu perlu diimbangi dengan **tambahan mekanisme akuntabilitas dan sumber kekuasaan penyeimbang di tingkat desa**. Khususnya, **BPD harus kembali menjadi sebuah badan yang anggotanya dipilih seperti sebelumnya, dan badan ini harus menjalankan kembali fungsinya untuk menginformasikan dan menyetujui rencana kerja dan anggaran desa, serta menerima pertanggungjawaban kerja dan keuangan dari kades**. Sebuah BPD yang anggotanya dipilih juga akan membuka peluang bagi para pemimpin masyarakat dan lembaga-lembaga non-pemerintah untuk kembali bekerjasama dengan pemerintahan desa. **Aturan untuk menghidupkan kembali BPD juga harus memperhatikan mekanisme-mekanisme akuntabilitas yang telah berjalan selama ini**, sehingga mekanisme-mekanisme tersebut tidak sampai melemah apalagi jika sudah berfungsi baik.

Memperkuat akuntabilitas dengan menggeser distribusi kekuasaan dengan sendirinya berpotensi menimbulkan konflik, karena itu perselisihan harus diantisipasi dalam kebijakan. Belajar dari pengalaman hubungan antara kades – BPD, RUU Desa harus secara eksplisit memasukkan **mekanisme resolusi konflik**, untuk mengatasi perselisihan yang pasti akan muncul manakala BPD mendapatkan kembali kewenangannya. Upaya-upaya mediasi ini harus dipertahankan tetap bersifat lokal untuk memastikan warga desa bisa terus mengikuti perkembangan-perkembangan yang terjadi. Selanjutnya, mekanisme tersebut juga harus melibatkan penengah dari luar (camat misalnya) karena di desa-desa yang tingkat konflik internalnya (elit) tinggi, perseteruan antara kades dan BPD sangat mungkin terjadi. Dengan demikian, pihak luar dibutuhkan untuk menjaga agar konflik tidak sampai menghentikan kerja pemerintah dan mengurangi kemampuan desa dalam memecahkan masalah.

Sepanjang dekade lalu, peningkatan jumlah ADD disambut baik lantaran dana tersebut cukup untuk membiayai beberapa prioritas lokal, tidak hanya untuk membayar gaji perangkat. RUU Desa harus terus memberikan dana dalam jumlah yang cukup besar yang langsung di bawah kontrol desa. Semakin banyak dana bisa dikontrol oleh masyarakat luas, berarti semakin besar dukungan atas upaya penyelesaian masalah, asalkan kepentingan pemerintah desa dapat diselaraskan dengan kebutuhan masyarakat melalui perangkat-perangkat institusional. Namun, **besaran ADD tidak boleh dinaikkan tanpa ada bukti bahwa alokasi dana yang sebelumnya telah digunakan secara baik untuk kepentingan masyarakat luas**. Pengawasan dapat dilakukan baik oleh BPD yang telah mendapatkan kembali kewenangannya maupun oleh instansi-instansi di tingkat kabupaten. Dan pengawasan mesti lebih aktif dan sering, tidak sekadar berupa laporan akhir masa jabatan yang sederhana. Di semua kabupaten LLI, mekanisme pelaporan pasif yang sekarang diberlakukan telah gagal mengatasi penyalahgunaan dana ADD.

Terakhir, peningkatan partisipasi perempuan yang sangat tinggi dalam kehidupan organisasi di desa LLI, tidak muncul pada insititusi-institusi politik. Mereka boleh dibilang masih belum terlibat dalam institusi pemerintah. Saat ini beragam calon pejabat (dari agama minoritas, dusun-dusun terpencil, dan suku-suku kecil) bermunculan dan bisa terpilih, perempuan belum menikmati perubahan ini. Untuk mengatasi hal-hal yang menghambat partisipasi perempuan dalam pemerintahan desa, RUU Desa harus mengatur **aksi afirmatif untuk mendukung kepemimpinan perempuan dan partisipasi mereka dalam pengambilan keputusan**. Sebagai contoh, suatu persentase tertentu dari kursi di BPD dapat dialokasikan untuk perempuan. Kuota semacam ini sudah dilakukan pada DPR di tingkat nasional maupun daerah, namun dengan hasil yang beragam (Bessell, 2010; Davies & Idrus, 2011). Karena itu penerapan aturan ini di tingkat desa harus dilakukan dengan hati-hati. Pertama, hasil pemilu merupakan cerminan dari kompetisi antar partai yang intens dan prosedur pemilihan yang kompleks (seperti daftar terbuka vs tertutup), yang keduanya tidak merupakan faktor penting di desa. Kedua, karena kuota menurut aturan yang ditetapkan hanya mengacu kepada *kandidat*, partai-partai menanggapi itu dengan mencalonkan perempuan di daerah-daerah di mana peluang mereka untuk menang sangat kecil. Karena itu, kebalikannya, RUU Desa harus **menetapkan jumlah kursi untuk perempuan di lembaga-lembaga yang anggotanya ditetapkan melalui pemilihan**.

Ketiga, peraturan menyangkut calon perempuan di DPR ternyata tidak ditegakkan dan partai-partai hanya mendapatkan sanksi ringan jika gagal memenuhinya. Pengalaman ini menggarisbawahi **pentingnya sanksi yang jelas bagi desa-desa yang tidak mengisi posisi perempuan dalam lembaga-lembaga politik maupun pemerintahan.** Akhirnya, kuota bukanlah merupakan ramuan instan untuk “menyembuhkan” diskriminasi gender dan *stereotype* atas perempuan yang sudah berlangsung lama, dan mungkin butuh berpuluh tahun untuk mengubahnya. Pengalaman di negara-negara lain menunjukkan, meskipun kuota bukanlah obat ajaib, tetap saja dapat membantu memastikan ada representasi sudut pandang yang berimbang dalam keputusan-keputusan pemerintah desa. Lama kelamaan sistem kuota ini akan melahirkan para pemimpin perempuan yang memiliki pengalaman politik yang bisa dipilih menduduki jabatan di luar kuota mereka (Ban & Rao, 2008; Clots - Figueras, 2011; Tadros, 2010). Lebih jauh lagi, mekanisme kelembagaan yang mendorong partisipasi perempuan dalam proses pengambilan keputusan yang demokratis dan langsung telah terbukti menghasilkan pembangunan yang lebih merata (Gibson, 2012). Ini merupakan cara lain yang patut dicoba untuk mendorong partisipasi perempuan.

8.2. Sikap Tanggap

Untuk mendukung upaya-upaya penduduk desa mengatasi masalah, **aktor-aktor pemerintah (khususnya pada tingkat yang lebih tinggi, baik lembaga legislatif maupun eksekutif) harus menemukan mekanisme yang efektif untuk mengidentifikasi kebutuhan warga desa, dan mekanisme untuk menyampaikan masalah-masalah warga desa kepada pemerintah agar mendapatkan bantuan.** Sebagaimana yang telah diuraikan secara rinci pada bab sebelumnya, warga desa mengikuti program-program pemerintah dalam upaya memecahkan masalah (ini ditunjukkan oleh tingkat kesalingterkaitan yang tinggi antara masalah-masalah di Jambi dan pemanfaatan program-program pemerintah untuk mengatasinya). Akan tetapi hubungan semacam itu lebih sering terjadi karena upaya-upaya warga desa melalui lobi dan jejaring yang canggih, ketimbang langkah aktif dari pemerintah kabupaten untuk menjangkau mereka.

Proses penetapan kebutuhan-kebutuhan jangka menengah desa melalui RPJM cukup menjanjikan, namun hanya digunakan secara terbatas. Dari semua kabupaten LLI, hanya Batanghari yang menggunakan RPJM Des dalam perencanaan. Kebanyakan kabupaten tidak mengandalkan RPJM Des dalam menentukan alokasi dana untuk desa. Bahkan di Batanghari yang disesuaikan hanya kategori kebutuhan desa (bukan kebutuhan-kebutuhan yang lebih spesifik yang sudah diidentifikasi). Proses perencanaan lainnya (musrenbang) juga berlangsung lambat, kadang butuh waktu bertahun-tahun untuk mendapatkan tanggapan, dan ketika akhirnya ditanggapi kebutuhan tersebut sering telah dipenuhi sendiri oleh desa. Atau yang juga sering terjadi, ketika akhirnya ditanggapi, kebutuhan desa telah berubah. Dengan demikian efisiensi dari proses-proses ini perlu diawasi agar cocok dengan kebutuhan, cakupan dan kerangka waktu yang diinginkan masyarakat desa.

Selain itu, instansi kabupaten mesti lebih proaktif menjangkau penduduk desa. Dari sudut pandang desa, kebanyakan kabupaten saat ini “mengejar target”, menyodorkan program-program kepada penduduk desa tanpa memperhatikan kebutuhan dan kinerja mereka sebelumnya. Dengan menghabiskan lebih banyak waktu di desa (misalnya menghadiri musrenbang), wakil-wakil kabupaten dapat meningkatkan pemahaman mereka atas isu-isu desa terkini, bisa lebih baik dalam

menentukan sasaran dari bantuan teknis dan program-program yang sedang berlangsung, dan mereka juga bisa mendapatkan masukan tepat waktu untuk merumuskan program-program baru. Tetapi, **hanya hadir dalam pertemuan-pertemuan dan mengumpulkan informasi jelas tidak cukup; perlu insentif bagi staf/pejabat agar secara proaktif memanfaatkan pengetahuan tersebut untuk membantu desa-desa menyelesaikan masalah-masalah mereka.**

Kabupaten juga membutuhkan cara-cara yang lebih demokratis dan sistematis untuk mendorong penduduk menyampaikan kebutuhan dan permasalahan yang sedang berkembang, agar dapat diperhatikan. Saat ini penduduk desa bergantung kepada para pemimpin-pemimpin aktif (khususnya kades) untuk memanfaatkan koneksi-koneksi mereka agar mendapatkan akses ke program-program. Ini merugikan desa-desa yang kepala desanya tidak memiliki koneksi yang baik untuk mendapatkan dukungan dari pemerintah supra-desa. Ada beberapa warga desa yang lalu berinisiatif untuk datang sendiri kantor-kantor pemerintah, tetapi mereka ditolak dan diberitahu bahwa kades yang harus menghubungi pihak kabupaten. Mekanisme lain untuk melengkapi proses perencanaan tahunan barangkali adalah membuat sebuah jejaring yang melibatkan petugas dari dinas-dinas (bisa diambil dari para fasilitator PNPM) sebagai titik-titik kontak bagi penduduk desa. Harus ada prosedur yang jelas dan terbuka untuk menghubungi mereka, ada peraturan yang mengharuskan mereka datang ke desa-desa, dan ada kerjasama antara petugas-petugas ini untuk menyampaikan kebutuhan desa kepada dinas teknis terkait. Sekali lagi, upaya seperti ini harus dievaluasi - tidak sekadar dalam hal hubungan/interaksi mereka dengan desa tetapi juga dalam hal respon nyata yang diberikan, sesuai dengan kebutuhan desa.

Sambil mendekatkan diri ke warga desa, instansi kabupaten bisa sekaligus memanfaatkan “jarak” mereka dari desa untuk melihat masalah dengan perspektif dan pola yang lebih luas, dan menggunakan keahlian teknis mereka untuk mengidentifikasi akar masalahnya. Dengan demikian, mereka dapat mengatasi masalah-masalah mendesak yang dihadapi setiap desa, sekaligus berusaha mencari solusi jangka panjang untuk itu. Upaya semacam ini membutuhkan koordinasi antar sektor dan pemusatan informasi dan sumber daya.

Agar bisa mengidentifikasi sarana untuk meningkatkan respon kabupaten, **pemerintah provinsi dan pusat harus bekerjasama dengan kabupaten/kota yang dianggap mampu untuk mempersingkat proses-proses dan mengidentifikasi inovasi-inovasi yang dapat disebarkan atau disesuaikan dengan konteks yang lain.** Secara khusus ini misalnya petugas kabupaten bisa bekerja bersama masyarakat miskin untuk meningkatkan peluang-peluang mereka menangani masalah dalam jangka panjang, daripada hanya menjalankan satu program standar yang sudah terbukti tidak berkelanjutan. Dalam kabupaten-kabupaten LLI, lembaga pertanian di Ngada membuka sebuah peluang studi, dengan menggunakan kerjasama usaha kopi di Mataloko sebagai titik permulaan (lihat Bab 7).

Pemerintah di tingkat yang lebih tinggi juga perlu meneliti program-program dan prosedur-prosedur mereka, serta merevisi aspek-aspek yang bisa mengurangi daya tanggap mereka. **Aktor nasional dan provinsi juga harus membuat dan memastikan berjalannya mekanisme akuntabilitas yang lebih ketat untuk mencaritahu apakah alokasi dana yang direncanakan kabupaten sesuai dengan kebutuhan yang telah diidentifikasi, apakah petugas kabupaten terlibat dengan masyarakat saat mereka berada di desa dan ketika warga datang ke kabupaten, dan apakah proses-proses siap untuk mempelajari dan merespon tren yang lebih luas.**

Implikasi RUU Desa yang telah disebutkan (lihat Kotak 13) juga relevan untuk konsolidasi kebijakan dan program-program dalam peta jalan PNPM, yang menurut rencana akan dilaksanakan setelah siklus PNPM yang sekarang selesai. Lantaran pemerintah desa ikut berperan dalam mekanisme perencanaan program, **meningkatkan daya tanggap dan akuntabilitas kepala desa akan mengurangi peluangnya untuk mendominasi penyusunan dan pemilihan proposal.**

Khusus untuk PNPM, temuan-temuan LLI3 menunjukkan bahwa **desa-desanya berkapasitas rendah membutuhkan lebih banyak dukungan dan perhatian khusus.** Data menunjukkan bahwa program-program partisipatif lebih sering mengumpulkan banyak masukan untuk membuat keputusan di desa-desanya berkapasitas tinggi. Agar program-program partisipatif dapat berfungsi dengan baik di desa-desanya berkapasitas rendah, perlu perhatian khusus untuk memastikan bahwa berbagai prinsip ditaati, keputusan dibuat untuk kepentingan desa secara luas, dan manfaat dari program-program tersebut juga dinikmati secara luas. Upaya perbaikan dapat melibatkan strategi-strategi khusus yang digunakan fasilitator kecamatan untuk mendukung penyusunan berbagai proposal secara partisipatif di desa-desanya semacam itu. Bisa jadi strategi-strategi ini pada mulanya tidak membutuhkan partisipasi yang intensif, untuk memperkenalkan ide-ide mengenai pembuatan keputusan bersama kepada lebih banyak warga di komunitas yang tidak memiliki tradisi melakukan aksi kolektif. Misalnya, serangkaian diskusi terbuka bisa dilakukan untuk mendapatkan usulan-usulan prioritas kegiatan, namun untuk memilih usulan akhir, bisa dilakukan pemungutan suara yang melibatkan seluruh masyarakat desa.⁹⁰ Cara terakhir ini memang menghilangkan terjadinya debat menyangkut kebutuhan-kebutuhan desa, namun cara ini membuka peluang bagi lebih banyak penduduk desa untuk ikut menentukan apa yang menjadi prioritas (dan bisa jadi juga membuat mereka lebih terlibat untuk melihat hasil akhir keputusan ini). Partisipasi secara luas ini mungkin tidak akan terjadi di desa-desanya berkapasitas rendah jika menggunakan cara-cara biasa.

Secara umum para perancang program harus **menghindari pembentukan kelompok-kelompok khusus programnya masing-masing.** Alokasi dana harus **lebih mengutamakan kelompok-kelompok yang bisa membuktikan bahwa mereka telah ada sejak beberapa waktu sebelumnya** agar tidak ada insentif untuk pendirian kelompok-kelompok baru yang hanya ingin mendapatkan keuntungan dari program⁹¹ tetapi tidak memiliki aturan, struktur sosial, pengetahuan bersama, dan kepercayaan yang dibutuhkan untuk berhasil dalam sebuah tindakan kolektif. Meski dibutuhkan penelitian lebih lanjut atas data-data LLI untuk memverifikasi hal tersebut, munculnya program-program yang mendorong pembentukan kelompok-kelompok baru bisa jadi telah ikut mempengaruhi meningkatnya organisasi-organisasi yang disponsori negara – dibandingkan yang digagas oleh masyarakat – yang teramati dalam LLI2 dan LLI3. Walaupun kemungkinan tersebut tidak muncul dari data yang ada, penambahan kelompok-kelompok baru seperti ini bisa mendesak atau mempersempit ruang gerak kelompok-kelompok masyarakat dengan semakin sedikitnya waktu yang digunakan masyarakat untuk aktivitas-aktivitas organisasi.

⁹⁰ Studi-studi lain menemukan dukungan untuk modifikasi prosedur PNPM seperti ini, termasuk sebuah studi mengenai kelompok yang terpinggirkan (AKATIGA, 2010) dan eksperimen lapangan yang membandingkan berbagai proses seleksi yang berbeda (Olken, 2010).

⁹¹ Pada desa-desanya LLI, kelompok-kelompok SPP yang secara khusus dibentuk untuk menerima pinjaman dari PNPM sering gagal membayar kembali utangnya, yang menimbulkan dampak bagi warga lain dan pada kapasitas lokal karena semua warga harus menanggung sanksinya dan desa harus mengumpulkan dana untuk melunasi utang (mengalihkan sumber daya yang semestinya dapat digunakan untuk upaya pemecahan masalah lain).

Mirip dengan itu, **program-program sebaiknya didesain seputar institusi-institusi pemerintah yang ada** daripada membuat struktur manajemen proyek yang bisa jadi berhubungan namun pada dasarnya menghindari pemerintah desa atau lembaga-lembaga pemerintahan adat. Struktur manajemen proyek memiliki keunggulan yakni dapat menghindari para pemimpin resmi desa yang korup dan tidak kompeten dan menyediakan arena berlatih bertukar pendapat dalam mengambil keputusan, tetapi kehilangan kesempatan untuk memperkuat transparansi dan akuntabilitas lembaga-lembaga yang telah ada. Lebih jauh, setidaknya di beberapa desa LLI, elit-elit yang mendominasi pemerintahan desa juga memonopoli struktur-struktur paralel yang dibuat oleh PNPM, sehingga menghilangkan keunggulannya tadi. Untuk menghindari dominasi elit dalam pembuatan keputusan, dibutuhkan institusi-institusi permanen untuk menyeimbangkan kekuasaan (lihat Kotak 13), bukan sistem-sistem paralel khusus untuk program tertentu.

Umumnya, pemerintah supra-desa perlu menyediakan pengawasan yang lebih baik atas penggunaan sumber daya dan pemerintah desa. Di tengah bermunculannya program semacam PNPM, kabupaten mesti meningkatkan pengawasan atas penggunaan dana, dan tidak berasumsi bahwa penerapan prinsip-prinsip PNPM menghindarkan dominasi elit dan penyalahgunaan sumber daya. Di sini, desa berkapasitas rendah membutuhkan perhatian khusus, karena kemungkinan besar mereka tidak banyak memiliki mekanisme akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi. Dalam situasi semacam itu, pengawasan tambahan dari pemerintah supra-desa dapat membantu keberhasilan upaya memperkenalkan prinsip-prinsip tersebut melalui PNPM.

8.3. Akuntabilitas

Karena kades telah menjadi semakin sentral dalam mengakses sumber daya dan memberi respon terhadap masalah, peluang untuk mengutamakan kepentingan pribadi atas kepentingan umum terbuka makin lebar. Kedudukan kades membuka jalan untuk mendapatkan posisi politik yang lebih tinggi, dan cukup banyak sumber daya yang tersedia di tingkat kabupaten yang bisa diakses oleh kades. Di satu sisi posisi kades yang semakin kuat ini akan lebih menguntungkan masyarakat jika kades dinamis dan kreatif. Tetapi di sisi lain, hal tersebut juga bisa memunculkan tipe baru pemimpin yang tidak efektif, pemimpin yang hampir seluruh kepentingannya terarah ke luar desa. Agar kecenderungan ini selalu terkendali, **kebijakan-kebijakan yang mempengaruhi pemerintah desa, program-program, dan relasi-relasi dengan kabupaten jangan sampai kian memperkuat posisi kades** (lihat Kotak 13). Juga penting untuk mendukung kepala-kepala desa yang lepas atau keluar dari “logika patronase” (Platteau and Abraham, 2002). Tanpa koneksi-koneksi, pemimpin yang demikian hampir tidak mungkin dapat merespon masalah secara efektif, yang akhirnya membuat mereka cepat tersingkir. **Oleh karena itu kabupaten harus menyediakan sarana yang jelas dan mudah untuk mengakses sumber daya negara, tanpa perlu mengandalkan hubungan/koneksi personal sehingga semua desa bisa mendapatkan manfaat dari sumber daya ini (lihat di atas).**

Lantaran peningkatan status kepala desa, salah satu lokasi utama untuk meningkatkan akuntabilitas adalah pemerintahan desa. Saat ini, ada beberapa bentuk pengawasan yang bisa dilakukan atas pemerintah desa – khususnya kades – oleh masyarakat desa, aktor-aktor lain di tingkat komunitas, dan oleh instansi-instansi negara yang lebih tinggi. Warga desa umumnya mengandalkan pilkades sebagai mekanisme akuntabilitas, dengan mengganti kades yang tidak efektif melalui pemungutan suara setiap enam tahun. Juga ada bukti penggunaan kompetisi politik yang lebih canggih, sebagai

bawaan demokratisasi, pada tingkat pemerintahan yang lain, seperti lobi untuk mendapatkan bantuan di masa-masa penting dalam putaran pemilihan, dan saingan politik yang memantau kinerja kades (entah melalui lembaga formal seperti ketua BPD, atau dengan membongkar kesalahan-kesalahan ke publik). Perubahan-perubahan ini seringkali meningkatkan kapasitas, manakala menyebabkan mobilisasi sumber daya dan bisa memastikan kades memperhatikan kepentingan-kepentingan desa. **Temuan-temuan ini menunjukkan bahwa mekanisme akuntabilitas melalui pilkades perlu dipertahankan, kalau mungkin dikembangkan, namun yang pasti tidak mengurangnya.**

Saat ini, bahkan mekanisme akuntabilitas melalui pemilihan tidak ada di kelurahan. Di tahun-tahun mendatang, kemungkinan akan terjadi peningkatan jumlah desa yang berganti menjadi kelurahan. Khususnya di Jawa, ada tanda-tanda peningkatan urbanisasi di sebagian besar desa LLI (Deling, Karya Mukti, Mojo). Beberapa lurah memang bekerja untuk kepentingan masyarakat desa (Mojo, Waturutu), tetapi ada banyak lurah yang tidak terhubung denganarganya. **Jika pemilihan langsung tidak memungkinkan secara politik, harusnya disediakan sebuah mekanisme bagi warga kelurahan untuk memberikan suara dalam pemilihan lurah, demi meningkatkan keselarasan antara kepentingan pemimpin danarganya.**

Akuntabilitas melalui pemilu, bagaimanapun, bukan merupakan alat yang sempurna. Selain bertahannya pemimpin yang buruk untuk masa yang lama, paling tidak hingga pemilu mendatang, mengandalkan pada akuntabilitas pemilu sering menyebabkan tersingkirnya mereka yang miskin, yang tidak bisa membeli suara, dan mereka yang karena kerentanannya menjual suaranya, padahal suara adalah alat utama mereka untuk memastikan agar pemimpin desa akuntabel (Devas dan Grant 2003: 310). Masyarakat berkapasitas tinggi memiliki kemampuan untuk melengkapi akuntabilitas melalui pemilu dengan mekanisme akuntabilitas asli setempat (melalui struktur adat di Jambi, dan secara sukarela mempertahankan BPD versi awal di beberapa desa di Jawa) namun hal ini tidak terjadi pada masyarakat lain sejak peran BPD melemah pada 2004. **Pada tingkat desa, cara paling mungkin untuk meningkatkan akuntabilitas adalah menghidupkan kembali BPD sebagai lembaga perwakilan masyarakat, dan bukan sekadar mitra pemerintah desa** (lihat Kotak 13). Seperti telah dijelaskan di atas, BPD/1999 tampak telah berhasil baik pada beberapa desa LLI di Jawa. Sebuah BPD yang berfungsi baik tampaknya tidak membutuhkan prasyarat kapasitas yang tinggi untuk memecahkan masalah.⁹² Salah satu desa yang mempertahankan peran BPD awal adalah desa berkapasitas rendah di LLI2 – menunjukkan bahwa BPD dapat berperan efektif dalam masyarakat yang tadinya berkapasitas rendah. **Mengembalikan kekuatan BPD haruslah dengan memperhatikan perangkat-perangkat akuntabilitas lain yang telah ada agar saling melengkapi, bukan menggantikan, misalnya adat atau institusi-institusi lain yang berfungsi sebagai pengawas kinerja para pemimpin.**⁹³

Untuk melengkapi mekanisme akuntabilitas di tingkat desa, pejabat supra-desa perlu memastikan bahwa dana-dana program digunakan sesuai rencana dan para pemimpin desa mengerjakan tugas-tugas mereka. Biasanya kabupaten hanya melakukan sedikit kontrol atas dana yang dibelanjakan oleh pemerintah desa, tidak memiliki atau mengabaikan aturan mengenai kunjungan-kunjungan pemantauan dan laporan keuangan. Melihat rekaman selama ini, agak sulit

⁹² Di sini kapasitas mengacu kepada kemampuan masyarakat untuk mengatasi masalah bersama secara kolektif, bukan kemampuan anggota BPD, yang berang kali memang membutuhkan pelatihan dan penguatan dalam hal teknik-teknik pengawasan.

⁹³ Pada saat yang sama, struktur-struktur adat jangan diasumsikan menyediakan akuntabilitas (Bab 4).

untuk meyakini bahwa kali ini rekomendasi soal peningkatan pengawasan akan ditindaklanjuti secara berbeda. Oleh karena itu **khusus bagi pemerintah provinsi dan nasional, penting untuk memastikan bahwa kabupaten bertanggungjawab membuat pendekatan-pendekatan teknis yang efektif, dan dana dialokasikan untuk warga dan/atau wilayah yang paling membutuhkan.** Jika sumber daya untuk pemecahan masalah digunakan lebih berdasarkan pada sebuah hubungan ekstraktif, daripada berdasarkan hak masyarakat untuk menuntut kinerja yang baik, pengalaman di negara-negara lain menunjukkan bahwa masyarakat jarang sekali bisa melakukan perubahan dalam pola semacam ini. Sebaliknya negara sendirilah yang seringkali harus melakukan upaya tersebut (Grindle, 2007). **Implikasinya adalah bahwa kabupaten, provinsi, dan instansi nasional harus berinisiatif untuk meningkatkan akuntabilitas melalui perubahan-perubahan dalam kebijakan** (misalnya dengan memperkuat akuntabilitas melalui pemilu dan menghidupkan kembali BPD), menggunakan peluang-peluang pemantauan yang ada (transfer fiskal, analisis data kinerja, dsb., lihat Brinkerhoff & Wetterberg, segera terbit), dan memperkenalkan sistem insentif dan sanksi di tingkat kabupaten yang didasarkan pada tingkat daya tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan lokal. Namun masih sulit untuk memutus siklus patron-klien yang eksklusif mengingat sampai saat ini proses-proses penyaluran sumber daya dan kebutuhan masih terus didominasi oleh jejaring personal dan hubungan patron-klien ini.⁹⁴

94 Daripada mematok pada tujuan yang tidak realistis untuk memberantas patronase, para reformis harus mencari jalan agar jejaring semacam itu dapat dikendalikan untuk mendapatkan manfaat yang lebih luas (Craig dan Kimchoeun, 2011; Kitschelt dan Wilkinson, 2007).

LLI3 menemukan contoh yang meyakinkan tentang desa-desa yang berhasil menang dalam peselisihan lahan dan sumber daya melawan aktor-aktor korporasi. Keberhasilan ini merupakan indikator penting yang menunjukkan perubahan dalam lingkungan politik yang lebih luas. Dalam putaran LLI sebelumnya, konflik-konflik serupa juga terjadi, namun klaim penduduk desa umumnya dipatahkan oleh perusahaan-perusahaan kuat yang didukung militer dan pemerintah pusat. Penyelesaian konflik-konflik semacam itu dapat berpengaruh baik terhadap kapasitas lokal. Aset-aset yang jelas berada di bawah kekuasaan warga desa dapat digunakan sebagai sumber daya untuk menyelesaikan masalah. Energi yang sebelumnya banyak dipakai untuk menyelesaikan perselisihan dapat dialihkan untuk mengatasi isu-isu lain. Pihak-pihak yang terlibat menuntaskan konflik sumber daya/lahan (di dalam desa, dengan pemerintah desa atau supra-desa, dan LSM) mungkin bisa membantu menyelesaikan masalah-masalah lain, yang pada gilirannya berkontribusi terhadap peningkatan kapasitas.

Meski demikian kemenangan yang terjadi belum lama ini sangatlah rapuh, mengingat **tidak ada kejelasan dalam peraturan-peraturan mengenai lahan dan sumber daya alam**. Penetapan hutan adat/desa oleh kabupaten bisa diterabas menggunakan izin yang lebih dahulu diberikan kepada perusahaan-perusahaan oleh Kementerian Kehutanan. Kemenangan hukum atas salah satu pemilik perkebunan bisa jadi menyebabkan penduduk desa harus menghadapi tuntutan baru karena ada klaim atas lahan yang sama oleh perusahaan lain.

Yang membesarkan hati, pergeseran peraturan akhir-akhir ini mengubah perimbangan politik ke arah yang lebih menguntungkan masyarakat. Pada Mei 2013, Mahkamah Konstitusi membatalkan klasifikasi hutan adat sebagai “hutan milik negara” dalam UU Kehutanan tahun 1999. Akibatnya Kementerian Kehutanan tidak lagi memiliki kewenangan atas hutan-hutan adat dan tidak dapat mengeluarkan izin penggunaan hutan-hutan tersebut oleh perusahaan. Presiden Yudhoyono menindaklanjuti keputusan ini dengan memperpanjang moratorium pemberian konsensi bagi penebangan hutan selama dua tahun (Witoelar, 2013).

Bersamaan dengan itu, keputusan MK ini membuka **peluang untuk memenangkan klaim masyarakat atas lahan dan sumber daya dengan memperjelas batas-batas, dan memastikan itu ditaati oleh pemerintah di semua tingkatan**. LSM-LSM di tingkat nasional dan donor internasional perlu membantu agar keputusan Mahkamah Konstitusi diimplementasikan secara cepat dan menyeluruh. LSM di kabupaten mesti bekerja dengan masyarakat lokal untuk memastikan bahwa mereka memahami hak-hak mereka, dan membantu mereka memetakan klaim-klaim mereka. Pemerintah pusat juga mesti bekerjasama dengan pemerintah daerah untuk memastikan bahwa hutan-hutan adat dilindungi oleh peraturan-peraturan daerah (Natahadibrata 2013). Semua aktor harus berkontribusi dalam upaya-upaya menyatukan energi dan mendorong kerjasama, sebagaimana yang dilakukan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dan Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP).

Upaya memperjelas dan menyelesaikan klaim yang saling tumpang tindih antara negara dan sistem tata kelola tanah adat perlu **mempertimbangkan pandangan dan kepentingan berbagai anggota masyarakat**. Sebagaimana yang ditunjukkan oleh Siscawati dan Mahaningtyas (2012), aktor-aktor yang bermaksud mengintegrasikan hak-hak atas tanah adat dan sistem aturan peruntukan tanah yang disponsori negara biasanya bekerja dan berkomunikasi hanya dengan para elit pria. Hal tersebut seringkali menyebabkan perempuan kehilangan hak atas tanah dan akses terhadap sumber-sumber pendapatan.

Klarifikasi klaim atas lahan dan hutan sangat sensitif terhadap waktu di saat upaya pembangunan skala besar yang ambisius tengah dilakukan. Implementasi MP3EI (Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia. Lihat Kotak 16) membutuhkan pengadaan lahan yang kemungkinan akan menggusur desa-desa dan memasuki tanah hutan adat. **Karena itu klarifikasi hak-hak atas tanah penting dilakukan sebelum implementasi MP3EI.** Tanpa upaya resolusi yang cepat ada “risiko” besar bahwa ketidakjelasan institusional yang tampaknya disengaja, akan menjadi alat untuk menzolimi kepentingan masyarakat desa (Ho 2011, 421 dikutip dalam J.F. McCarthy, Vel, and Afiff 2012, 527).

8.4. Resolusi Konflik

Selain peningkatan daya respon kabupaten dan akuntabilitas, menemukan mekanisme yang efektif untuk menyelesaikan dan menghindarkan konflik bisa meningkatkan kapasitas. Konflik politik antar elit, perselisihan lokal atas tanah, dan klaim atas sumber daya yang saling tumpang tindih dengan aktor-aktor luar menghalangi penyelesaian masalah-masalah masyarakat desa. Meskipun persaingan politik dan kompetisi untuk menguasai sumber daya tidak terhindarkan (dan di saat-saat tertentu bisa jadi malah memperkuat kapasitas), kebanyakan konflik memperburuk kerjasama, menutup peluang solusi yang sudah ada, atau mengancam keberlangsungan hasil-hasil yang dicapai sehingga masalah serupa sangat mungkin muncul kembali.

Berikut tiga wilayah penting yang memerlukan mediasi konflik. Pertama, harus disadari bahwa menurut definisi, mekanisme akuntabilitas melibatkan elemen-elemen yang berpotensi untuk saling bertentangan. Ini yang menjadi dasar protes menentang BPD/1999, yang digunakan untuk membenarkan perubahan BPD menjadi lebih lunak pada model 2004. Dengan demikian **sangat penting untuk mengantisipasi resistensi terhadap perubahan kebijakan yang meningkatkan akuntabilitas, dengan cara menentukan sarana-sarana yang barangkali dapat dipakai untuk menyelesaikan konflik** (lihat Kotak 13).

Kedua, sebagaimana telah diusulkan oleh yang lain, **transfer sumber daya melalui proyek-proyek jangka pendek dan program-program jangka panjang perlu mengintegrasikan mekanisme resolusi konflik.** Pendekatan ini bisa menangani konflik antar elit dan berbagai perpecahan baik di dalam desa maupun antara desa yang semakin meruncing dengan adanya proyek-proyek. Yang juga perlu diatasi adalah konflik-konflik yang menghalangi upaya penyelesaian masalah penduduk desa yang telah teridentifikasi (misalnya kesulitan dalam mendapatkan tanah untuk beberapa kebutuhan infrastruktur di NTT).

Terakhir, **konflik menyangkut hak atas hutan yang dikuasai oleh penduduk di Jambi dan perselisihan atas lahan di beberapa daerah di NTT menunjukkan adanya kebutuhan untuk mengklarifikasi hak-hak atas tanah/sumber daya** (antara pemerintah di berbagai tingkatan dan antara negara dengan aktor-aktor non-negara). Tanpa ada serangkaian aturan yang konsisten menyangkut kepemilikan tanah, pencapaian masyarakat desa di Jambi dapat dengan mudah terhapus manakala preferensi politik kembali bergeser ke arah yang lebih menguntungkan perusahaan-perusahaan (lihat Kotak 14 dan 15). Lebih jauh, sudah waktunya untuk mencaritahu perkembangan mekanisme-mekanisme yang adil untuk mengklarifikasi sistem-sistem tata kelola sumber daya yang saling bertentangan, yang telah menjadi sumber konflik dalam ketiga penelitian LLI.

MP3EI (Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia) disahkan pada bulan Mei 2011 untuk membawa Indonesia menjadi satu dari 12 perekonomian terkuat di dunia pada 2025. Saat ini upaya-upaya MP3EI fokus pada “pelonggaran” (menyingkirkan peraturan-peraturan yang tidak ramah bagi investasi) dan investasi di bidang infrastruktur dengan menargetkan peluncuran 84 proyek senilai Rp 536 triliun pada 2012.

Investasi besar-besaran di bidang infrastruktur di enam jalur pertumbuhan yang direncanakan dalam MP3EI **menegaskan pentingnya mengklarifikasi klaim-klaim atas tanah** (Kotak 15). Selanjutnya, proyek-proyek MP3EI mesti meningkatkan **perhatian untuk memberikan informasi tentang berbagai rencana terkait kepada penduduk desa, tentang pemukiman kembali yang adil dan penyelesaian perselisihan yang efektif**, untuk memastikan hak-hak penduduk desa dihormati dan proyek-proyek menguntungkan masyarakat lokal.

Di desa-desa LLI, tipe-tipe proyek infrastruktur skala besar seperti ini seringkali tertunda (atau berantakan sama sekali), sebagian lantaran kurangnya informasi dan manfaat bagi masyarakat desa. Contohnya, pada salah satu desa di NTT, sebuah skema irigasi yang dimulai sejak 2008 harus dipindahkan dari lokasi yang direncanakan semula lantaran tak ada dana untuk membayar ganti rugi kepada para pemilik tanah. Penduduk di lokasi yang baru sama sekali tidak diberitahu oleh pemerintah yang lebih tinggi dan bersama-sama pemerintah desa melakukan protes saat irigasi tersebut mulai dibangun. Sampai 2012, negosiasi antara pemerintah desa dan kabupaten telah menyepakati 10 poin yang perlu dibahas, namun tidak tampak lagi upaya untuk menyelesaikan masalah tersebut. Proyek tersebut akhirnya dihentikan setelah sepertiga anggarannya terpakai, dan dana yang tersisa dialihkan ke proyek-proyek prioritas pemerintah lainnya. Juga di NTT, tiga dari empat desa dilaporkan terlambat menyelesaikan proyek-proyek infrastruktur PNPM karena kesulitan mendapatkan izin atas lahan yang dibutuhkan.

Kebutuhan tanah yang meningkat dari pemerintah pusat untuk proyek-proyek infrastruktur MP3EI berpeluang melemahkan kapasitas dengan dua cara. Pertama, pembebasan lahan milik penduduk desa secara langsung akan mengurangi aset yang tersedia untuk mengatasi persoalan-persoalan lokal. Kedua, kemungkinan akan muncul konflik di dalam desa berkaitan dengan pembagian ganti rugi. Untuk mempertahankan kapasitas, dengan demikian **pemukiman kembali dan skema-skema kompensasi ini seharusnya tidak saja memberikan manfaat bagi masyarakat, tetapi juga ada upaya untuk memastikan bahwa manfaat terdistribusi di dalam desa secara adil sesuai dengan yang disepakati warga**. Jika masalah nomor dua tidak diatasi, konflik internal kemungkinan akan meningkat, melemahkan kemampuan untuk bekerjasama secara efektif untuk menyelesaikan masalah-masalah lokal.

MP3KI (Masterplan Percepatan dan Perluasan Pengurangan Kemiskinan di Indonesia) disahkan setelah MP3EI dan bertujuan untuk mengurangi kemiskinan sampai menjadi 4% pada 2025. Beberapa elemen penting dari rencana tersebut termasuk:

Perencanaan yang partisipatif: Berdasarkan temuan-temuan LLI, **dibutuhkan implementasi yang luas dari prinsip-prinsip partisipatif dan mekanisme-mekanisme baru**, mengingat tingkat partisipasi masyarakat dalam program-program yang sekarang ini tampaknya menurun, seperti yang dinyatakan oleh warga desa LLI.

Meningkatkan akses peluang kerja dan pasar: Jika upaya ini melibatkan program-program pelatihan, contoh-contoh dari desa-desa LLI menggarisbawahi perlunya **menghubungkan secara langsung keterampilan/hasil-hasil produksi dengan jalur-jalur pasar**. Beberapa program pelatihan yang diidentifikasi oleh warga tidak memberikan kesempatan untuk menerapkan keterampilan baru dan dianggap sebagai sumber frustrasi, ketimbang sebagai sarana untuk mengatasi persoalan kecilnya pasar tenaga kerja lokal.

Satu masalah bersama yang diidentifikasi oleh warga desa adalah harga jual hasil-hasil lokal yang sering naik-turun dan tidak ada satu pun desa LLI yang berhasil mengatasi masalah ini. Para petani kecil menghadapi berbagai sumber risiko, di antaranya ketidakpastian harga komoditas dunia yang mempengaruhi pilihan-pilihan mata pencarian mereka tetapi berada di luar kontrol mereka. Sebagai bagian dari MP3KI, pemerintah pusat bisa bereksperimen dengan kebijakan-kebijakan untuk **memperkecil dampak fluktuasi harga yang tak terhindarkan** demi melindungi mereka dan membantu desa mengatasi masalah yang bercakupan luas ini. Lebih dari itu, pemerintah daerah dapat **membangun jalur-jalur pemasaran alternatif yang menghilangkan monopoli para pembeli regional** sebagai cara membantu petani-petani kecil mendapatkan nilai tambah yang lebih besar atas produk mereka. Kelebihan ini bisa disimpan untuk melindungi mereka ketika ada gejolak harga di waktu mendatang.

Mengalihkan implementasi ke pemerintah daerah: Sebagaimana yang dijelaskan pada Bab 7, pemerintah daerah masih memakai model pelaksanaan program yang berorientasi pada penyediaan input. Secara umum kabupaten memiliki kesadaran lemah akan kebutuhan lokal, tidak terbuka terhadap masukan dari penduduk desa, dan kurang melakukan pemantauan atas hasil. Para perancang MP3KI harus memberikan **insentif kepada perangkat daerah untuk memastikan ada kemajuan dalam penanggulangan kemiskinan dan siap mengubah haluan jika itu tidak terjadi**.

8.5. Sinergi?

Sebagai penutup, kembali pada asumsi dasar dari penelitian-penelitian LLI, aktor negara dan masyarakat dapat dan harus bekerja sama meningkatkan kemampuan memecahkan masalah lokal. Mengingat begitu banyak variasi lokal, sebagaimana yang dijelaskan pada halaman-halaman terdahulu dalam laporan ini, disimpulkan bahwa **telah terjadi sinergi meskipun masih rapuh**.

Dalam LLI1, negara mendominasi kehidupan masyarakat namun pada saat yang sama tidak terhubung dengan masyarakat – desa-desa berkapasitas tinggi tidak melibatkan pemerintah dalam upaya penyelesaian konflik. Selama masa yang penuh gejolak pada LLI2, terlihat adanya perlawanan terhadap keterlibatan negara yang begitu tinggi melalui protes dan pemilihan beberapa kandidat

kepala desa yang reformis. Pada LLI3, warga desa dan pemimpin mereka menghadapi sebuah lingkungan yang menyediakan sumber daya negara yang lebih siap untuk diakses, beberapa manfaat dari pergeseran dalam konteks ekonomi politik yang lebih luas, dan penguatan posisi kepala desa yang memungkinkan terpilihnya banyak kandidat yang lebih inklusif. Perubahan-perubahan yang sebagian besar terjadi karena pergeseran kebijakan nasional ini menyimpan potensi sinergi yang lebih besar.

Sinergi hanya terjadi di desa-desa berkapasitas tinggi yang dapat menekan kepala desa agar bekerja untuk kepentingan masyarakat, dan tidak berupaya untuk memperkaya diri. Dalam hal ini, sinergi bukanlah hasil dari kebijakan negara, tetapi upaya masyarakat desa sendiri. Sebaliknya kebijakan dan langkah negara bisa jadi malah menuju ke arah yang berlawanan,⁹⁵ yang membuka peluang lebih besar bagi kades untuk mengejar kepentingan pribadinya. Karena institusi tidak memiliki kemampuan untuk secara konsisten menghasilkan keluaran semacam itu, desa-desa berkapasitas rendah terus mengalami diskoneksi antara upaya mereka menyelesaikan persoalan dengan aktivitas-aktivitas negara.

Ketidaksalingterhubungan tersebut masih ada, namun sebab-sebabnya telah berubah. Di masa lalu, pemerintah desa bekerja tanpa memperhatikan kepentingan masyarakat karena para pemimpinnya lebih merupakan representasi pemerintah pusat, bukan masyarakat desa. Para pemimpin desa yang sekarang tidak lagi dikendalikan oleh pemerintah supra-desa, tetapi sebaliknya seringkali lebih dimotivasi oleh kepentingan-kepentingan mereka sendiri atau kepentingan para elit lokal yang mendukung mereka. Tidak diragukan lagi model-model relasi negara-masyarakat telah berubah, mengingat bahkan desa-desa berkapasitas rendah pun dapat (dan mereka lakukan) menerapkan akuntabilitas melalui pilkades untuk menentang para pemimpin yang tidak responsif.

Banyak perubahan selama dekade yang lalu mendukung sinergi yang lebih besar, namun tanpa adanya struktur akuntabilitas lokal yang berfungsi, ada risiko negara kembali mendominasi kehidupan masyarakat, walaupun dengan kondisi yang berbeda dengan Orde Baru. Di antara desa-desa LLI, peran negara kembali menguat melalui organisasi-organisasi formal di Jawa Tengah - provinsi yang memiliki proporsi kepala desa yang tidak sereresponsif pendahulunya lebih besar daripada daerah-daerah lain yang diteliti. Desa-desa di provinsi ini juga mengalami penurunan kapasitas lokal terbesar. Pola-pola ini menyatu menghasilkan tren yang mengkhawatirkan, yakni hasil tata kelola yang buruk dan kegagalan penyelesaian masalah lokal.

⁹⁵ Melalui pembalikan peran BPD; lemahnya pemantauan penggunaan dana, program, dan kinerja kades; dan peningkatan alokasi dana tetapi tidak dibarengi dengan pengawasan.

Referensi

- AKATIGA. (2010). *Marginalized Groups in PNPM-Rural*. Bandung: AKATIGA.
- Antlöv, H. (2003). Not Enough Politics! Power, Participation and the New Democratic Polity in Indonesia. In E. Aspinall dan G. Fealy (Eds.), *Local Power and Politics in Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Antlöv, H., dan Eko, S. (2012). *Village and Sub-District Functions in Decentralized Indonesia*. Paper presented at the DSF's Closing Workshop, Jakarta.
- Antlöv, H., dan Wetterberg, A. (2011). Citizen Engagement, Deliberative Spaces and the Consolidation of a Post-Authoritarian Democracy: The Case of Indonesia *ICLD Working Papers*. Visby: Swedish International Center for Local Democracy.
- Arandel, C., dan Wetterberg, A. (2013). Between "Authoritarian" and "Empowered" slum relocation: Social mediation in the case of Ennakhil, Morocco. *Cities*, 30, 140 - 148.
- Ban, R., dan Rao, V. (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.
- Barron, P., Diprose, R., dan Woolcock, M. (2011). *Contesting Development: Participatory Projects and Local Conflict Dynamics in Indonesia* New Haven, CT: Yale University Press.
- Bebbington, A., Dharmawan, L., Fahmi, E., dan Guggenheim, S. (2006). Local capacity, village governance, and the political economy of rural development in Indonesia. *World Development*, 34(11), 1958 - 1976.
- Bessell, S. (2010). Women in parliament in Indonesia: denied a share of power. *Made available in DSpace on 2010 - 12 - 20T06: 05: 09Z (GMT). No. of bitstreams: 1 Bessell_Women2004. pdf: 116404 bytes, checksum: 0d8f98dddc7c2656a0833170ed4f596e (MD5) Previous issue date: 2010 - 10 - 18T03: 11: 13Z.*
- Blunt, P., Turner, M., dan Lindroth, H. (2012). Patronage's Progress in Post-Soeharto Indonesia. *Public Administration and Development*, 32(1), 64 - 81.
- Bourdieu, P. (1979). Les trois états du capital culturel. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*(30), 3 - 5.
- Brinkerhoff, D. W., dan Wetterberg, A. (In press). Performance-based Public Management Reforms: Experience and Emerging Lessons from Service Delivery Improvement in Indonesia *International Review of Administrative Sciences*, 79(3).
- Buehler, M. (2010). Decentralisation and Local Democracy in Indonesia: the Marginalisation of the Public Sphere. In E. Aspinall dan M. Mietzner (Eds.), *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society* (pp. 267). Canberra: Australian National University.
- Caruko, R. (2012, January - February). Menbangun Negeri melalui MP3EI. *PROGRES TNP2K*, 9 - 13.
- Chandrakirana, K. (1999). Local capacity and its implications for development: The case of Indonesia. *World Bank/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.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, S95 - S121.

- Craig, D., dan Kimchoeun, P. (2011). Party financing of local investment projects : elite and mass patronage. In C. Hughes dan K. Un (Eds.), *Cambodia's Economic Transformation*. Copenhagen: NIAS.
- Davies, S. G., dan Idrus, N. I. (2011). Participating in Parliamentary Politics: Experiences of Indonesian Women 1995–2010. *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, 3, 81 - 97.
- Dharmawan, L. (2002). Dynamics of Local Capacity and Village Governance: Findings from the Second Indonesian Local Level Institutions Study *Central Java Report*.
- Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*: Cambridge Univ Press.
- Evans, P. B. (1996). Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World Development*, 24(6), 1119 - 1132.
- Evers, P. (2003). Village Governments and Their Communities. *World Bank/Bappenas Local Level Institutions Study: Jakarta. Processed*.
- Freedom House. (2011). Freedom in the World: Indonesia Retrieved Nov. 8, 2011, 2011
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- 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.
- Grindle, M. S. (2007). *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Guinness, P. (2009). *Kampung, Islam and State in Urban Java*: NUS Press.
- Hadiz, V. R. (2010). *Localising power in post-authoritarian Indonesia: A Southeast Asia perspective*: Stanford University Press Stanford, CA.
- Kitschelt, H., dan Wilkinson, S. I. (2007). *Patrons, clients and policies: Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCarthy, J. F., Vel, J. A. C., dan Afiff, S. (2012). Trajectories of land acquisition and enclosure: development schemes, virtual land grabs, and green acquisitions in Indonesia's Outer Islands. *JOURNAL OF PEASANT STUDIES*, 39(2), 521 - 549.
- McCarthy, J. F., dan Warren, C. (2008). Communities, environments and local governance in Reform Era Indonesia. In C. Warren dan J. F. McCarthy (Eds.), *Community, Environment and Local Governance in Indonesia* (pp. 1 - 26). Oxon: Routledge.
- Migdal, J. S. (2001). *State in society: studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge dan New York: Cambridge Univ Press.
- Natahadibrata, N. (2013, May 18). Government recognizes customary forests, *The Jakarta Post*.
- 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., dan Wong, S. (2012). Should Aid Reward Performance? Evidence from a field experiment on health and education in Indonesia. Boston: National Bureau of Economic Research.
- Platteau, J. P., dan Abraham, A. (2002). Participatory development in the presence of endogenous community imperfections. *Journal of Development Studies*, 39(2), 104 - 136.
- Portes, A., dan Sensenbrenner, J. (1993). Embeddedness and immigration: Notes on the social determinants of economic action. *American Journal of Sociology*, 98, 1320 - 1350.
- Priyono, A. E., Samadhi, W. P., dan Törnquist, O. (2007). *Making democracy meaningful. Problems and options in Indonesia*. Jakarta: DEMOS Press.

- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*: Princeton University Press.
- Rachman, N. F. (2013) Mengapa Konflik-Konflik Agraria Terus-Menerus Meletus Di Sana Sini? *Sajogyo Institute's Working Paper No. 1*. Bogor: Sajogyo Institute.
- Sari, Y. I., Rahman, H., dan Manaf, D. R. S. (2011). Draft Evaluasi PNPM Respek: Infrastruktur Pedesaan dan Kapasitas Kelembagaan. Bandung: AKATIGA.
- Siscawati, M., dan Mahaningtyas, A. (2012) Gender Justice: Forest Tenure and Forest Governance in Indonesia. *Brief #3 of 4*. Washington, DC: The Rights and Resources Institute.
- Tadros, M. (2010). Introduction: Quotas–Add Women and Stir? *IDS Bulletin*, 41(5), 1 - 10.
- van Klinken, G. A., dan Barker, J. (2009). *State of authority: the state in society in Indonesia*: Cornell Univ Southeast Asia.
- Varda, D. M. (2010). A Network Perspective on State-Society Synergy to Increase Community-Level Social Capital. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*.
- Wetterberg, A. (2007). Crisis, connections, and class: How social ties affect household welfare. *World Development*, 35(4), 585 - 606.
- Witoelar, W. (2013, June 5). Restoring forest rights restores sense of nationhood, *The Jakarta Post*.
- Wollenberg, E. (2009). The realpolitik of village representation and participation. In M. Moeliono, E. Wollenberg dan G. Limberg (Eds.), *The decentralization of forest governance: politics, economics and the fight for control of forests in Indonesian Borneo* (pp. 241 - 262). London dan Sterling, VA: Earthscan.
- Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: Towards a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, 27, 151 - 208.



THE WORLD BANK