



BAPPENAS

Kementerian Koordinator
Bidang Kesejahteraan Rakyat

PNPM PERDESAAN EVALUASI DAMPAK

April 2012

PROGRAM
NASIONAL
PEMBERDAYAAN
MASYARAKAT
MANDIRI

PNPM PERDESAAN
EVALUASI DAMPAK

APRIL 2012

Penulis
John Voss

Foto
Dokumentasi PNPM Support Facility

Dicetak 250 exemplar

Diterbitkan oleh PNPM Support Facility
Jakarta, Indonesia, 2012

Dicetak di Jakarta, Indonesia

Segala pandangan yang yang disampaikan dalam karya tulis ini adalah milik penulis dan tidak mencerminkan pandangan PNPM Support Facility atau pihak-pihak manapun yang tercantum disini.

DAFTAR ISI

vi	UCAPAN TERIMA KASIH
vii	ABSTRAK
ix	DAFTAR SINGKATAN
x	RISALAH EKSEKUTIF
1	I. LATAR BELAKANG
5	II. PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT–KOMPONEN PERDESAAN
9	III. METODOLOGI
15	IV. HASIL ANALISIS
25	V. DISKUSI DAN KESIMPULAN
30	VI. REKOMENDASI DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN
31	REFERENSI DAFTAR PUSTAKA
43	LAMPIRAN 1: METODOLOGI
51	LAMPIRAN 2: CATATAN TENTANG PERHITUNGAN DAYA
54	LAMPIRAN 3: RINGKASAN EKSEKUTIF DARI STUDI KUALITATIF

TABEL

6	Tabel 1: DISTRIBUSI BANTUAN LANGSUNG MASYARAKAT BERDASARKAN JENIS KEGIATAN PADA TAHUN 2009
12	Tabel 2: VARIABEL DINAMIKA SOSIAL DAN TATA KELOLA
35	Tabel 3: PERUBAHAN CATATAN KONSUMSI RIIL PER KAPITA
36	Tabel 4: RUMAH TANGGA KELUAR DARI KEMISKINAN
37	Tabel 5: RUMAH TANGGA PINDAH KE KEMISKINAN
38	Tabel 6: PERUBAHAN AKSES RUMAH TANGGA UNTUK PERAWATAN RAWAT JALAN
39	Tabel 7: PERUBAHAN TINGKAT TRANSISI DARI PENDIDIKAN DASAR SAMPAI SEKOLAH MENENGAH BAWAH
40	Tabel 8: PERUBAHAN STATUS PEKERJAAN
40	Tabel 9: PERUBAHAN MODAL SOSIAL DAN INDIKATOR TATA KELOLA
43	Tabel A1.1: TABEL A1.1: DISTRIBUSI KECAMATAN COCOK MENURUT PROVINSI
46	Tabel A1.2: TES MENYEIMBANGKAN UNTUK KOVARIAN
47	Tabel A1.3: TABEL RATA–RATA UNTUK INDIKATOR DI KEADAAN AWAL
49	Tabel A1.4: GARIS KEMISKINAN PERDESAAN PROVINSI DIGUNAKAN UNTUK PENETAPAN STATUS KEMISKINAN
52	DAFTAR PARAMETER UNTUK PERLAKUAN CLUSTER YANG DITUGASKAN DENGAN TINDAKAN BERULANG

UCAPAN TERIMA KASIH

Laporan ini dikerjakan oleh tim dari PNPM Support Facility (PSF) yang dipimpin oleh John Voss. Natasha Hayward merupakan Task Team Leader dan Jan Weetjens memberikan bimbingan secara menyeluruh. Yulia Herawati dan Gregorius K. Endarso mengawasi pengumpulan dan cleaning data. Dukungan kritis diberikan oleh Lina Marliani, Ritwik Sarkar, Juliana Wilson, Lily Hoo, Arya Gaduh dan Christine Panjaitan. Pengembangan konseptual dari evaluasi ini dipimpin oleh Susan Wong, Task Team Leader pada saat evaluasi ini dimulai (2008-2009). Masukan kualitatif dalam laporan ini berasal dari evaluasi yang dilakukan oleh sebuah tim dari Lembaga Penelitian SMERU yang dipimpin oleh Muhammad Syukri dan dipublikasikan secara terpisah sebagai laporan tersendiri.

Tim evaluasi ini mendapat masukan dan bimbingan signifikan dari Scott Guggenheim (AUSAID), Susanne Holste (PSF), Sentot Satria(PSF), Robert Wrobel (PSF), Vic Bottini (consultant, TNP2K), Jed Friedman (World Bank), dan Gus Papanek (BIDE). Laporan ini juga menerima masukan berharga dari *peer reviewers* yang terdiri dari Vivi Alatas (World Bank), Asep Suryahadi (SMERU), Menno Pradhan (University of Amsterdam), Neil McCullough (AUSAID) dan Marcus Goldstein (World Bank). Tim juga mengucapkan terima kasih kepada: BAPPENAS, khususnya Rudy S. Prawiradinata dan Vivi Yulaswati untuk koordinasi dan dukungan mereka selama pengumpulan data di lapangan dan diseminasi hasil evaluasi; TNP2K, khususnya bimbingan dan masukan dari Sudarno Sumarto dan Elan Satriawan; serta Depdagri. Tim evaluasi juga berterima kasih

kepada Surveymeter, pelaksana pengumpulan data SEDAP 2007 dan 2009/2010, untuk proses pengumpulan data yang sangat baik serta masukan awal terhadap instrument survey dan metodologi kerja lapangan. Tim Surveymeter dipimpin oleh Wayan Suriastini di bawah pengawasan menyeluruh dari Bondan Siloki.

Akhirnya, tim evaluasi mengucapkan terima kasih kepada ribuan rumah tangga dari 17 propinsi di seluruh Indonesia yang telah merelakan waktunya untuk memberikan data yang sangat berharga kepada tim melalui survey. Pemerintah Indonesia dan PSF memberikan dukungan finansial untuk melaksanakan evaluasi ini.

Pandangan dan pendapat dalam laporan ini berasal dari penulis dan tidak mencerminkan pandangan dari PSF maupun perorangan serta organisasi lain yang disebut dalam Ucapan Terima Kasih ini.

ABSTRAK

Laporan ini merupakan hasil dari evaluasi *quasi-experimental* terhadap program PNPM Perdesaan yang dirancang untuk menilai dampak program terhadap kesejahteraan rumah tangga, pengurangan kemiskinan, akses ke layanan umum, lapangan pekerjaan, dinamika sosial dan tatakelola. Evaluasi ini dilaksanakan di 17 propinsi dengan mewawancarai 6.319 rumah tangga dan 26.811 individu dari 300 kecamatan secara panel (baseline di 2007 dan survey akhir di 2009/2010). Pendekatan *propensity score matching* dilakukan untuk memilih sampel kecamatan yang berpartisipasi dalam PNPM di awal 2007 dan kecamatan pembanding yang memiliki karakteristik yang sama berdasarkan data PODES 2005 yang mulai berpartisipasi dalam PNPM di 2009/2010. Evaluasi kualitatif juga dilakukan di 18 desa di 3 propinsi di tahun 2007 dan 2010 untuk memperdalam pemahaman terhadap temuan evaluasi kuantitatif ini. Evaluasi ini menemukan bahwa rumah tangga yang berpartisipasi dalam program mendapat manfaat positif dalam bentuk peningkatan kesejahteraan rumah tangga melalui peningkatan konsumsi per kapita riil dan peningkatan kesempatan untuk keluar dari kemiskinan. Rumah tangga yang berpartisipasi juga mengalami peningkatan akses pelayanan kesehatan (rawat jalan) serta peningkatan kesempatan memperoleh lapangan pekerjaan. Walaupun dampak positif ini paling menonjol

bagi rumah tangga termiskin, kelompok marjinal (termasuk rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan serta rumah tangga yang kepala rumah-tangganya berpendidikan rendah) tidak mendapatkan manfaat yang sama dalam hal kesejahteraan rumah tangga dan pengurangan kemiskinan, tetapi mengalami peningkatan akses ke layanan rawat jalan. Berkaitan dengan aspek dinamika sosial dan tatakelola, PNPM memiliki dampak positif terhadap modal sosial dan tatakelola di dalam program, namun dampak ini belum menjalar ke proses pengambilan keputusan yang lebih luas di tingkat desa. Dampak terlihat paling menonjol di daerah miskin dan terpencil dimana kebutuhan warga miskin dan masyarakat umum saling terkait untuk memenuhi kekurangan prasarana. Dampak program kurang efektif untuk daerah yang kurang miskin dan tidak terlalu terpencil dimana kekurangan prasarana tidak lagi terlalu signifikan, yang mengakibatkan timbulnya perbedaan kepentingan antara masyarakat umum yang masih mencari pendanaan untuk kebutuhan prasarana tambahan dengan warga miskin yang membutuhkan pelatihan ketrampilan, modal, serta perbaikan akses terhadap layanan pendidikan dan kesehatan.

DAFTAR SINGKATAN

BAPPENAS	:	Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional	PODES	:	Potensi Desa
BLM	:	Bantuan Langsung Masyarakat	PPK	:	Program Pengembangan Kecamatan
BLT	:	Bantuan Langsung Tunai	PSF	:	PNPM Support Facility
BPR	:	Bank Perkreditan Rakyat	Polindes	:	Pondok Bersalin Desa
BPS	:	Badan Pusat Statistik	Posyandu	:	Pos Pelayanan Terpadu
CDD	:	<i>Community Driven Development</i> (Pembangunan Berbasis Masyarakat)	Pustu	:	Puskesmas Pembantu
Depdagri	:	Departemen Dalam Negeri	RT	:	Rukun Tetangga
EA	:	<i>Enumeration Area</i> (Area Pencacahan)	RW	:	Rukun Warga
FGD	:	<i>Focused Group Discussion</i> (diskusi kelompok terfokus)	Raskin	:	Beras Miskin
Jamkesmas	:	Jaminan Kesehatan Masyarakat	SPP	:	Simpan Pinjam Kelompok Perempuan
KDP	:	Kecamatan Development Program (Program Pengembangan Kecamatan)	SEDAP	:	Survei Evaluasi Dampak PNPM
NMC	:	National Management Consultant (Konsultan Manajemen Nasional)	SUSENAS	:	Survei Sosial Ekonomi Nasional
PKH	:	Program Keluarga Harapan	TNP2K	:	Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
PKK	:	Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga	TPK	:	Tim Pengelola Kegiatan
PNPM	:	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat			



RISALAH EKSEKUTIF

Interaksi antara pemerintah dan lembaga donor dengan masyarakat mengalami peningkatan signifikan sepanjang dekade lalu. Hal ini terjadi, baik dalam proses pengambilan kebijakan maupun dalam pelaksanaan proyek melalui bantuan berbentuk pembangunan berbasis masyarakat (*Community–Driven Development/CDD*). Pola ini menjadikan anggota masyarakat sebagai nahkoda pemegang kendali, mulai dari perencanaan, perancangan, pelaksanaan hingga pemantauan atas aktivitas proyek di lingkungannya.

Pendekatan berbasis masyarakat ini tidak hanya dibangun dari upaya peningkatan kesejahteraan, pengurangan kemiskinan, dan pembukaan akses terhadap serangkaian mekanisme pembangunan infrastruktur perdesaan, tapi juga melibatkan upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan pembangunan.

Dengan begitu, kapasitas masyarakat pada akhirnya juga akan meningkat, sehingga mereka mampu melanjutkan agenda pembangunannya sendiri. Di samping itu, pola ini mendorong terwujudnya tata kelola pembangunan yang lebih baik. Hal ini ditandai dengan meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah.

Pemerintah Indonesia telah mengambil pendekatan pembangunan berbasis masyarakat sebagai salah satu bagian pokok dari strategi pengurangan kemiskinan. Sebagian dari program pemberantasan kemiskinan bahkan telah dilaksanakan melalui pendekatan ini.¹ Andalan dari portofolio program berbasis masyarakat ini adalah Program Nasional Pembangunan Masyarakat (PNPM), yang salah satu komponen utamanya adalah PNPM Perdesaan. Program perdesaan ini

dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri dan merupakan pengembangan lebih lanjut dari Program Pengembangan Kecamatan/PPK (Kecamatan Development Project/KDP).

PNPM Perdesaan kini menjangkau lebih dari 60 ribu desa di lebih dari 5.000 kecamatan, yang berarti mencakup seluruh kecamatan perdesaan di Indonesia. Keberhasilan ini dicapai sejak 2010. Padahal, tiga tahun sebelumnya program ini baru dilaksanakan di 1993 kecamatan.

Program ini menyediakan dana Bantuan Langsung Masyarakat (*block grant*) sebesar Rp1 miliar hingga Rp 3,5 miliar (US\$ 110.000 hingga US\$ 365.000) bagi kecamatan penerima—tergantung dari jumlah penduduk dan tingkat kemiskinannya. Penduduk desa terlibat secara aktif dalam perencanaan partisipatif dan turut–serta dalam proses

pengambilan keputusan yang dilakukan sebelum menerima dana hibah. Dana inilah yang akan digunakan untuk mendanai pembangunan guna menjawab kebutuhan dan prioritas mereka sendiri.

Sejumlah penelitian mengenai PPK, yang merupakan proyek pendahulu PNPM Perdesaan, menemukan adanya berbagai dampak positif dari program ini terhadap tingkat kesejahteraan rumah tangga, pemberantasan kemiskinan dan penyediaan layanan [lihat Alatas (2005) dan Voss (2008)]. Namun, ditemukan pula sejumlah permasalahan menyangkut efektivitas proyek, ketika program ini dikembangkan menjadi program nasional.

Beberapa permasalahan itu, *pertama*, kelompok–kelompok yang terpinggirkan tidak merasakan manfaat dari program. *Kedua*, perluasan program mempengaruhi kualitas pelaksanaan program. *Ketiga*, soal efektivitas program di daerah–daerah yang tidak terlalu miskin. *Keempat*, waktu yang dibutuhkan untuk mengefektifkan manfaat yang ada menjadi perbaikan dari sisi pembangunan berbasis masyarakat. *Kelima*, dampak dari proyek terhadap dinamika sosial dan tata kelola pemerintahan belum dinilai dengan menggunakan metode kuantitatif, karena tidak memadainya data dari evaluasi PPK sebelumnya.

Makalah ini berusaha menjawab permasalahan–permasalahan tadi melalui serangkaian indikator yang dikembangkan berdasarkan jawaban–jawaban atas pertanyaan dalam instrumen survei SUSENAS 2002. Selain itu, dibuat pula modul modal sosial dan tata kelola terpisah untuk menjawab pertanyaan inti dari penelitian berikut ini:

- Apakah PNPM Perdesaan meningkatkan kesejahteraan rumah tangga (diukur melalui peningkatan konsumsi per kapita riil)?
- Apakah PNPM Perdesaan berhasil mengeluarkan rumah tangga miskin dari lingkaran kemiskinan?
- Apakah anggota masyarakat di kecamatan–kecamatan perdesaan merasakan manfaat dari peningkatan akses terhadap layanan kesehatan dan pendidikan, selain bertambahnya kesempatan kerja?
- Apa dampak dari perubahan dalam indikator–indikator tadi terhadap kelompok masyarakat miskin dan kurang beruntung?
- Apakah PNPM Perdesaan mempengaruhi dinamika sosial dalam masyarakat dan kualitas tata kelola pemerintah desa?

Metodologi riset dirancang untuk memastikan bahwa dampak yang ditemukan dapat diatribusikan kepada pelaksanaan program. Sebuah panel rumah tangga disusun dari survei rumah tangga nasional SUSENAS 2002, yang diikuti oleh survei terpisah pada 2007 (Survei Evaluasi Dampak PNPM atau SEDAP 2007) dan 2010 (SEDAP 2010) terhadap sekelompok rumah tangga yang sama.

¹ Program pembangunan berbasis masyarakat merupakan bagian dari Klaster 2 dari portofolio pemberantasan kemiskinan bersama–sama dengan Klaster 1 (program berbasis rumah tangga) dan Klaster 3 (pengembangan UMKM).

Pendekatan pencocokan berdasarkan skor kecenderungan (*propensity score matching*) digunakan untuk memilih kecamatan yang mengikuti PNPM sejak 2007. Pendekatan serupa juga dilakukan terhadap kelompok kecamatan pembanding yang memiliki karakteristik serupa berdasarkan data dari sensus pedesaan PODES, yang berpartisipasi sejak 2009/2010.

Sampel yang diambil terdiri dari 6.319 rumah tangga dan 26.811 individu dari 300 kecamatan di 17 provinsi. Penelitian kualitatif juga dilakukan di 18 perdesaan di 3 provinsi pada 2007 dan 2010 untuk meningkatkan pemahaman mengenai temuan dari analisis kuantitatif. Hal ini memungkinkan adanya perkiraan perbedaan–dalam–perbedaan (*difference–in–differences*) terhadap keenam kelompok indikator, yaitu:

- Konsumsi per kapita riil
- Status kemiskinan
- Penggunaan layanan kesehatan rawat jalan (*outpatient*)
- Tingkat pengangguran
- Tingkat partisipasi sekolah dasar dan SMP
- Ukuran dinamika sosial dan tata kelola pemerintahan

Hasil utama dari penelitian adalah sebagai berikut :

Sebagai hasil keikutsertaan dalam program PNPM, peningkatan konsumsi per kapita riil bagi kalangan rumah tangga miskin di daerah PNPM adalah 9,1% lebih tinggi daripada rumah tangga pembanding. Ini setara dengan kenaikan konsumsi sebesar Rp 39.000 per kapita per bulan lebih tinggi dari penduduk di daerah pembanding. Hasil ini juga menunjukkan bahwa PNPM merupakan peranti program paling efektif, baik dalam menjangkau rumah tangga miskin maupun rumah tangga di kecamatan miskin.

Rumah tangga dalam kuintil (*quintile*) perkiraan konsumsi terendah tahun 2007 yang mengikuti PNPM mengalami peningkatan konsumsi per kapita riil sebesar 11,8% lebih tinggi dibandingkan dengan daerah pembanding. Rumah tangga dalam kecamatan kuintil termiskin yang mengikuti PNPM juga merasakan peningkatan serupa, yakni 12,7% lebih tinggi dari daerah pembanding.

Sebagai tambahan, dampak positif juga dirasakan oleh rumah tangga yang berada di ambang kemiskinan, karena rumah tangga dalam kuintil kedua dan ketiga juga mengalami peningkatan konsumsi yang lebih tinggi daripada rumah tangga pembanding.

Proporsi rumah tangga yang terbebas dari kemiskinan di kecamatan yang mengikuti PNPM sebesar 2,1% lebih tinggi ketimbang daerah pembanding. Namun, belum ada dampak dari PNPM yang mencegah rumah tangga terperosok ke jurang kemiskinan.

Dampak terhadap rumah tangga yang tidak terlalu miskin terbatas. Secara umum, baik dari sisi konsumsi per kapita riil, maupun dari sisi pemberantasan kemiskinan, tidak ada perubahan signifikan, baik di rumah tangga yang berada pada kuintil konsumsi yang lebih tinggi, maupun di rumah tangga yang berada di kecamatan yang tidak terlalu miskin.

Kelompok yang kurang beruntung, selain mereka yang miskin, lebih sulit mendapatkan manfaat program. Kelompok ini, antara lain rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan dan rumah tangga dengan kepala keluarga yang tidak mengenyam pendidikan dasar. Manfaat yang mereka peroleh tidak signifikan atau lebih sedikit, baik dalam konsumsi per kapita riil maupun dalam hal pergerakan ke luar dari kemiskinan, daripada daerah pembanding.

Proporsi anggota masyarakat yang mendapatkan akses pelayanan kesehatan rawat jalan di daerah yang mengikuti PNPM sebesar 5,1% lebih tinggi daripada daerah pembanding.

Di antara anggota masyarakat yang tidak sedang mencari layanan kesehatan rawat jalan, kemungkinan anggota masyarakat di daerah PNPM untuk mencari layanan rawat jalan sebesar 5,1% lebih tinggi daripada rumah tangga di daerah pembanding. Tidak seperti indikator konsumsi per kapita dan hasil pemberantasan kemiskinan yang tadi dibahas, kelompok yang kurang beruntung juga merasakan manfaat yang signifikan dalam hal perluasan akses pengobatan rawat jalan.

Di antara mereka yang tidak bekerja pada 2007, anggota masyarakat di daerah PNPM memiliki 1,4% kesempatan yang lebih baik untuk mendapatkan pekerjaan dibandingkan dengan daerah pembanding. Namun demikian, PNPM tidak mengubah tingkat pengangguran secara keseluruhan.



PNPM tidak memiliki dampak terhadap tingkat partisipasi sekolah. Tingginya tingkat partisipasi sekolah, baik di tingkat dasar maupun di tingkat SMP, tidak menyisakan ruang bagi PNPM untuk lebih menaikkan tingkat pemanfaatan kesempatan sekolah yang memang sudah tinggi.

PNPM berdampak terhadap ukuran–ukuran yang terkait dengan dinamika sosial dan tata–kelola dalam program. Namun, dampak–dampak tersebut belum menjangkau proses pengambilan keputusan yang lebih luas. Temuan utama penelitian kualitatif mengindikasikan bahwa meskipun program PNPM memiliki efektivitas yang tinggi dalam mendorong partisipasi masyarakat, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan program, dampak dan manfaat tadi tidak meluas ke tata–kelola pemerintahan desa/daerah secara umum.

Ini disebabkan antara lain oleh keterbatasan kapasitas masyarakat untuk mempengaruhi kendali kaum elit dalam pengambilan kebijakan. Faktor lainnya yang kurang mendukung adalah strategi pelaksanaan program yang semakin lama berubah menjadi sekadar rutinitas bagi masyarakat, serta kualitas partisipasi masyarakat yang masih perlu ditingkatkan.

Efektivitas PNPM dalam mengurangi kemiskinan dan memberikan manfaat bagi rumah tangga miskin mencapai puncaknya saat kebutuhan kaum miskin selaras dengan kebutuhan masyarakat. Penelitian kualitatif menunjukkan bahwa efektivitas PNPM lebih tinggi di daerah miskin dan

terpencil. Dalam kondisi masih terdapat kesenjangan dalam penyediaan infrastruktur dasar, kebutuhan–kebutuhan kaum miskin pada umumnya selaras dengan kebutuhan masyarakat, khususnya yang berkaitan dengan pengambilan kebijakan dalam pelaksanaan sub–proyek pembangunan infrastruktur. Namun, ketika infrastruktur dasar sudah tersedia, masyarakat menjatuhkan pilihannya pada berbagai sub–proyek tambahan yang memiliki potensi dampak yang lebih sedikit untuk mengurangi kemiskinan. Proyek yang dipilih pun berseberangan dengan kebutuhan lain yang diusung oleh kaum miskin, yang umumnya terpusat di sekitar pengembangan kapasitas dan keterampilan, serta akses ke permodalan.

PNPM tidak dipandang oleh masyarakat sebagai program pemberantasan kemiskinan, melainkan program untuk seluruh masyarakat. Masyarakat memandang PNPM merupakan program untuk desa mereka, sehingga mereka memilih sub–proyek infrastruktur berdasarkan kriteria mana yang berdampak paling besar kepada masyarakat luas. Bukan berdasarkan pertimbangan mana yang memberikan kesempatan untuk kaum miskin.

Seiring dengan pengembangan PNPM dalam fasenya saat ini sebagai program tingkat nasional, temuan–temuan di atas mengarah pada berbagai rekomendasi mengenai pelaksanaan program dan riset yang dibutuhkan di masa depan, sebagai berikut:

Keberlanjutan pendanaan pembangunan infrastruktur dengan penekanan utama pada perawatan dan kelanggengan infrastruktur. PNPM terus menjadi cara efektif dalam upaya mewujudkan pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan oleh masyarakat perdesaan guna meningkatkan kesejahteraan keluarganya. Program ini harus berlanjut, sehubungan dengan masih tingginya kesenjangan ketersediaan infrastruktur di wilayah perdesaan. Meski begitu, manfaat–manfaat tadi hanya akan berkesinambungan jika infrastruktur yang dibangun memiliki kualitas memadai untuk bisa terus digunakan secara efektif. Penelitian di masa depan harus memusatkan perhatian pada kualitas perawatan dan kesinambungan dari keseluruhan infrastruktur yang dibangun oleh program, selain juga melihat mekanisme dan prosedur yang diterapkan untuk memastikan bahwa perawatan yang memadai telah dilakukan.

Pendekatan terarah untuk alokasi Bantuan Langsung Masyarakat (block grant).

Sebagaimana dibahas sebelumnya, hasil terbesar justru dicapai di daerah miskin dan terpencil. Jumlah bantuan langsung masyarakat harus diarahkan ke daerah dengan tingkat ketersediaan infrastruktur yang rendah untuk memaksimalkan dampak kemakmuran bagi rumah tangga. Riset tambahan dibutuhkan untuk memahami efektivitas program dalam konteks yang lebih luas (kemiskinan, infrastruktur, kawasan) dan prosedur implementasi (ukuran bantuan langsung masyarakat, lama waktu partisipasi dalam program), serta pertimbangan yang ada untuk menentukan bagaimana menyesuaikan menu dan ukuran bantuan

langsung masyarakat untuk memenuhi berbagai kebutuhan yang berbeda dalam konteks daerah.

Strategi untuk mengatasi berbagai hambatan dalam upaya mewujudkan akuntabilitas sosial ke bawah (*downward social accountability*).

Fakta bahwa institusi selain PNPM belum dapat menyamai tingkat transparansi dan kualitas tata-kelola PNPM, mengindikasikan bahwa tujuan utama peningkatan akuntabilitas sosial belum tercapai. PNPM memang bukan satu-satunya program yang bertanggungjawab untuk mengubah lingkungan pemerintahan daerah, namun PNPM merupakan salah satu jalan untuk memperkenalkan tata-kelola yang baik di kawasan perdesaan. Diperlukan penelitian lebih lanjut mengenai hambatan dalam mengadopsi prinsip transparansi dan akuntabilitas PNPM, yang disertai dengan penelitian mengenai perubahan desain yang bisa dilakukan untuk mengatasi permasalahan tadi.

Melanjutkan pemusatan perhatian pada kelompok-kelompok yang terpinggirkan. Harus ditentukan apakah pelaksanaan program sudah secara optimal memenuhi kebutuhan dari kelompok-kelompok yang terpinggirkan. Selain itu, perlu dipertimbangkan tambahan perubahan desain atau perubahan pendekatan pembangunan untuk memenuhi kebutuhan mereka.

Fokus yang baru terhadap partisipasi dan keterlibatan kaum miskin dan terpinggirkan dalam pengambilan keputusan. Untuk menghindari pendekatan program menjadi “rutinitas” semata, setelah dilakukannya perluasan cakupan dan seiring dengan lamanya pelaksanaan program di banyak lokasi, diperlukan upaya baru untuk memperkuat pendekatan utama dalam rangka melibatkan masyarakat dan melaksanakan aktivitas program. Hal ini diperlukan untuk memastikan bahwa seluruh kelompok terlibat dan berpartisipasi secara penuh dalam pengambilan kebijakan yang terkait dengan siklus program.

Penerusan pengumpulan data. Meski perluasan PNPM Perdesaan telah mencakup seluruh kecamatan di negeri ini, yang berarti tidak ada lagi wilayah yang bisa dijadikan wilayah pembanding (*control areas*), sifat panel dari survei masih akan berguna untuk menelusuri kemajuan dari berbagai indikator utama. Putaran Survei di 2012 dan 2014 perlu dilakukan untuk memastikan adanya pemeriksaan terhadap efektivitas program secara berkesinambungan.

I. LATAR BELAKANG

I. LATAR BELAKANG

Dekade yang lalu diwarnai oleh terjadinya peningkatan interaksi antara pemerintah dan lembaga donor dengan masyarakat. Hal ini terjadi baik dalam pengambilan keputusan proyek maupun dalam implementasinya. Dengan adanya keterlibatan masyarakat, diharapkan informasi di tingkat daerah dapat mempengaruhi perencanaan, serta membangun keterampilan dan kapasitas masyarakat untuk meneruskan agenda pembangunannya sendiri. Selain itu, peran aktif masyarakat diharapkan mampu menciptakan rasa memiliki yang lebih tinggi di antara mereka untuk mengurangi korupsi dan merawat proyek infrastruktur yang dibangun. Pola ini pun diharapkan mampu mendorong terwujudnya tata-kelola yang lebih baik dengan meningkatkan permintaan masyarakat terhadap transparansi dan akuntabilitas di lingkungan pemerintah daerah.

Melalui pendekatan standar, bantuan dalam bentuk pembangunan berbasis masyarakat (CDD) berupaya untuk mencapai tujuan ini dengan menempatkan anggota masyarakat sebagai pemegang kendali, mulai dari tahap perencanaan, desain, pelaksanaan, hingga pemantauan aktivitas proyek yang dilaksanakan dalam masyarakat. Disamping tujuan-tujuan di atas yang membedakan antara pendekatan CDD dan cara perwujudan proyek lainnya, pendekatan CDD juga berupaya mewujudkan tujuan pembangunan yang sering diasosiasikan dengan pendekatan tradisional. Tujuan ini adalah upaya meningkatkan kesejahteraan anggota masyarakat, yaitu peningkatan akses terhadap pelayanan umum, pemberantasan kemiskinan, penyediaan kesempatan kerja dan peningkatan konsumsi.

Pemerintah Indonesia telah mengambil pendekatan ini sebagai salah satu bagian pokok dari strategi pengurangan kemiskinan dan pelaksanaan sebagian dari program pemberantasan kemiskinan yang merupakan program berbasis masyarakat². Andalan dari portofolio program berbasis masyarakat ini adalah Program Nasional Pembangunan Masyarakat (PNPM), yang salah satu komponen utamanya adalah PNPM Perdesaan. PNPM Perdesaan dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri, yang merupakan pengembangan lebih lanjut dari Program Pengembangan Kecamatan/PPK (Kecamatan Development Project/KDP). PNPM Perdesaan kini menjangkau lebih dari 60.000 desa di lebih dari 5.000 kecamatan, yang mencakup seluruh kecamatan perdesaan di Indonesia.

Penelitian terhadap PPK, yang merupakan proyek pendahulu PNPM, menemukan adanya dampak positif terhadap peningkatan kesejahteraan rumah tangga, pemberantasan

kemiskinan dan perbaikan penyediaan layanan. Alatas (2005), dalam penelitiannya terhadap fase 1 PPK, menemukan bahwa PPK memberikan dampak positif terhadap konsumsi per kapita dalam perbandingan dengan kelompok pembanding yang tidak mengikuti PPK.

Semakin lama suatu masyarakat mengikuti PPK, semakin besar pula manfaat yang diterima. Voss (2008) juga menemukan adanya peningkatan konsumsi yang signifikan, disamping terjadinya peningkatan akses rawat jalan dan peningkatan kesempatan kerja bagi rumah tangga yang mengikuti fase kedua PPK.

Namun demikian, ada pula sejumlah permasalahan yang muncul terkait dengan efektivitas program di masa mendatang. Beberapa temuan itu sebagai berikut: (1) Walaupun terdapat dampak positif bagi kaum miskin, kelompok-kelompok yang terpinggirkan tidak merasakan manfaat dari program. (2) Seiring dengan perluasan program hingga mencakup seluruh kecamatan di Indonesia, kapasitas yang ada tertekan. Akibatnya, berpengaruh pada kualitas pelaksanaan program, yang pada akhirnya juga mempengaruhi efektivitas program. (3) Program mulai dilaksanakan di wilayah yang secara rata-rata tidak terlalu miskin, dibanding daerah pelaksanaan PPK yang memang diarahkan untuk memilih daerah miskin. Hal ini menimbulkan ketidakpastian mengenai efektivitas program dalam konteks yang berbeda-beda³. (4) Diperlukan waktu yang lama untuk mengejawantahkan manfaat dari program pembangunan berbasis masyarakat. Evaluasi PPK dilakukan dalam jangka lima tahun (2002–2007), sementara lokasi PNPM Perdesaan baru menjalani program PNPM dalam jangka lebih pendek (dari 1 hingga 4 tahun). Hal ini akan mempengaruhi hasil evaluasi dampak PNPM. (5) Dampak proyek terhadap dinamika sosial dan tata-kelola pemerintahan belum dinilai dengan menggunakan metode kuantitatif. Ini disebabkan oleh tidak memadainya data dari evaluasi PPK sebelumnya.

Desain riset untuk evaluasi PNPM Perdesaan berupaya menjawab tantangan-tantangan tadi, dengan memanfaatkan panel rumah tangga dari survei rumah tangga nasional SUSENAS 2002. Juga digunakan survei terpisah yang dilakukan pada 2007 (Survei Evaluasi Dampak PNPM atau SEDAP 2007) dan 2010 (SEDAP 2010) yang dikumpulkan dari sekelompok rumah tangga yang sama.⁴ Serangkaian indikator yang dikembangkan berdasarkan jawaban-jawaban atas pertanyaan dalam instrumen survei dalam SUSENAS 2002, dan modul modal sosial serta tata-kelola, juga dibuat untuk

menjawab pertanyaan inti penelitian berikut ini:

- Apakah PNPM Perdesaan meningkatkan kesejahteraan rumah tangga (diukur melalui peningkatan konsumsi per kapita riil)?
- Apakah PNPM Perdesaan mengangkat rumah tangga miskin keluar dari kemiskinan?
- Apakah anggota masyarakat di kecamatan-kecamatan perdesaan merasakan manfaat dari peningkatan akses terhadap layanan kesehatan dan pendidikan, disamping bertambahnya kesempatan kerja?
- Apa dampak dari sejumlah perubahan dalam indikator-indikator tadi terhadap kelompok masyarakat miskin dan kurang beruntung?
- Apakah PNPM Perdesaan mempengaruhi dinamika sosial dalam masyarakat dan kualitas tata-kelola pemerintah desa?

Penelitian kualitatif juga dilakukan di 18 desa di 3 provinsi dengan acuan waktu awal (*baseline*) pada 2007 dan acuan waktu akhir (*endline*) pada 2010 untuk meningkatkan pemahaman terhadap temuan dari analisis kuantitatif.⁵

Makalah ini akan disusun dengan pembagian bab sebagai berikut:

- Bab 2 menyajikan informasi mengenai latar belakang dari program PNPM Perdesaan.
- Bab 3 menjelaskan metodologi yang digunakan untuk memilih sampel dan data yang dikumpulkan.
- Bab 4 menyajikan temuan utama.
- Bab 5 membahas temuan yang ada dan mengajukan kesimpulan dari isu-isu utama yang dibahas sebelumnya.
- Bab 6 memaparkan rekomendasi dan implikasi kebijakan.

⁵ Penelitian ini akan menggunakan temuan utama dari penelitian kualitatif untuk meningkatkan pemahaman terhadap hasil dari analisa kuantitatif. Untuk pembahasan lebih lanjut terhadap temuan penelitian kualitatif, lihat SMERU (2010).

² Program pembangunan berbasis masyarakat merupakan bagian dari Klaster 2 dari portofolio pengentasan kemiskinan bersama-sama dengan Klaster 1 (program berbasis rumah tangga) dan Klaster 3 (pengembangan UMKM).

³ Suatu penelitian mengenai EIRR untuk sub proyek infrastruktur PPK menyimpulkan bahwa hasil terbesar ditemukan di daerah yang miskin dan terpinggirkan dengan ketersediaan infrastruktur dasar yang rendah.

⁴ Sampel dipilih dari SUSENAS 2002 untuk memenuhi kebutuhan evaluasi dampak PPK2. Untuk evaluasi tersebut, SEDAP07 digunakan sebagai survei pasca proyek.

II. PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT–KOMPONEN PERDESAAN

II. PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT–KOMPONEN PERDESAAN

Selepas krisis ekonomi 1997, Pemerintah Indonesia dan Bank Dunia telah meningkatkan interaksinya dengan masyarakat dalam proyek pembangunan. Hal ini dilakukan melalui perancangan proyek dengan menggunakan pendekatan pembangunan berbasis masyarakat (CDD). Pada September 2006, Pemerintah memutuskan untuk meluncurkan program baru dengan menggunakan pendekatan pembangunan berbasis masyarakat. Ini dimaksudkan untuk mempercepat pengurangan kemiskinan dan meningkatkan kesempatan kerja guna mencapai tujuan yang digariskan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM 2005–2009) dan tujuan–tujuan pembangunan milenium (MDGs). Program pengurangan kemiskinan yang ada dipadukan ke dalam satu program besar, yakni Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Program ini dideskripsikan sebagai gerakan nasional dari para pemangku kepentingan untuk mengurangi kemiskinan dan menciptakan kesempatan kerja, yaitu dengan meningkatkan kapasitas masyarakat dan membangun kemandirian dalam upaya mencapai standar kemakmuran masyarakat yang lebih baik.

Komponen perdesaan dari PNPM Mandiri, yakni PNPM Perdesaan, merupakan penerus dari Program Pengembangan Kecamatan/PPK (Kecamatan Development Program/KDP). PPK dimulai pada 1998 dan berlanjut dalam tiga fase hingga 2007 di sekitar 2.500 kecamatan. Tahun pertama PNPM Perdesaan melibatkan 1993 kecamatan sebagai kelanjutan dari PPK. Program ini kemudian diperluas pada 2008 dan 2009 yang mencakup hampir seluruh kecamatan di Indonesia. Pada 2009, sebanyak 4.871 kecamatan di Indonesia ikut berpartisipasi dalam program ini. Tujuan program secara keseluruhan adalah meningkatkan kemakmuran masyarakat miskin. Adapun tujuan–tujuan khususnya mencakup:

- Peningkatan partisipasi masyarakat miskin yang belum sepenuhnya terlibat dalam proses pembangunan, termasuk kaum miskin, perempuan dan masyarakat adat.
- Peningkatan kapasitas institusi masyarakat di daerah.
- Peningkatan kapasitas pemerintah daerah untuk menyediakan layanan umum melalui pengembangan program, kebijakan dan anggaran yang memberikan manfaat kepada masyarakat miskin (*pro–poor*).
- Meningkatkan sinergi antara masyarakat, pemerintah daerah dan pemangku kepentingan *pro–poor* lainnya.
- Peningkatan kapasitas dan kemampuan masyarakat serta pemerintah daerah dalam mengurangi kemiskinan.

PNPM Perdesaan menggunakan pendekatan pembangunan berbasis masyarakat dengan melibatkan seluruh anggota masyarakat. Hal ini dilakukan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan hingga pemantauan aktivitas masyarakat

yang didanai oleh program, dengan penekanan khusus pada kelompok–kelompok yang terpinggirkan (termasuk di antaranya perempuan dan kaum miskin).

Proyek ini menyediakan bantuan langsung masyarakat sebesar Rp 1 miliar hingga Rp 3,5 miliar kepada kecamatan–kecamatan, yang tergantung pada besaran populasi penduduk dan tinggi rendahnya tingkat kemiskinan. Penduduk desa terlibat dalam perencanaan partisipatif dan proses pengambilan kebijakan sebelum menerima bantuan langsung masyarakat untuk mendanai kebutuhan dan prioritas pembangunan yang mereka tentukan sendiri. Proposal desa—salah satunya harus berasal dari kelompok perempuan—dikirim ke forum kecamatan. Dalam forum ini, perwakilan desa melakukan evaluasi atas proposal berdasarkan kriteria kemiskinan yang ditentukan sebelumnya dan kemudian mengalokasikan pendanaan untuk proposal yang disetujui.

Siklus proyek pada umumnya berkisar 12–14 bulan, sebagaimana dijelaskan secara ringkas di bawah ini:⁶

Penyebarluasan informasi dan sosialisasi. Lokakarya diadakan di tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa untuk menyebarluaskan informasi dan mempopulerkan program ini.

Perencanaan partisipatif. Penduduk desa memilih fasilitator desa (satu laki–laki dan satu perempuan) untuk mendukung sosialisasi dan proses perencanaan. Para fasilitator menyelenggarakan pertemuan kelompok, termasuk pertemuan khusus perempuan, untuk membahas kebutuhan desa serta prioritas pembangunan yang mereka tentukan sendiri. Konsultan sosial dan teknis di tingkat kecamatan dan kabupaten membantu upaya sosialisasi, perencanaan dan pelaksanaan proyek. Penduduk desa kemudian menentukan proposal mana yang akan dikirim ke pertemuan lanjutan di tingkat kecamatan. Setiap desa dapat mengirim hingga dua proposal kepada forum lanjutan ini, dengan persyaratan bahwa proposal kedua harus berasal dari kelompok perempuan.

Pemilihan proyek. Masyarakat kemudian bertemu di tingkat desa dan kecamatan untuk menentukan proposal mana yang harus didanai. Pertemuan ini terbuka bagi seluruh anggota masyarakat. Forum antardesa yang terdiri dari perwakilan desa membuat keputusan akhir mengenai pendanaan proyek. Jenis proyek yang diizinkan mencakup semua investasi produktif, kecuali beberapa jenis investasi yang dilarang dalam daftar larangan yang pendek.

⁶ Diambil dari situs web proyek PNPM. Untuk deskripsi yang lebih terperinci, kunjungi www.ppk.or.id.



Tabel 1: DISTRIBUSI BANTUAN LANGSUNG MASYARAKAT BERDASARKAN JENIS KEGIATAN PADA TAHUN 2009

Aktivitas	Infrastruktur Umum (Jalan, Jembatan, Irigasi)	Pendidikan	Kesehatan	Kredit Mikro
Persentase Bantuan Langsung Masyarakat	65.97	12.71	4.31	17.12

Pelaksanaan. Forum masyarakat PNPM Perdesaan memilih anggota yang akan menjadi bagian dari tim pelaksana yang bertugas mengelola pelaksanaan proyek. Fasilitator teknis membantu tim pelaksana proyek dalam hal penyusunan desain proyek, penyusunan anggaran proyek, verifikasi kualitas dan supervisi. Pekerja yang dikontrak terutama berasal dari desa yang menerima bantuan langsung masyarakat.

Akuntabilitas dan laporan perawatan. Selama masa pelaksanaan, tim implementasi melaporkan perkembangan sebanyak dua kali dalam pertemuan desa terbuka. Di pertemuan terakhir, tim pelaksana menyerahkan proyek yang sudah selesai kepada desa dan kepada sebuah komite yang akan mengelola operasi dan perawatan proyek.

Bantuan langsung masyarakat dapat digunakan untuk mendanai pembangunan infrastruktur umum, kecuali yang terdapat dalam daftar larangan. Mereka pun diizinkan untuk mengalokasikan hingga 25% dari bantuan langsung tunai untuk aktivitas kredit mikro (*micro–credit*) yang dikelola oleh kelompok simpan–pinjam perempuan, yang dibentuk

oleh proyek. Selama 2009⁷, pemilahan bantuan langsung masyarakat berdasarkan jenis sub–proyek yang disetujui adalah seperti terlihat pada tabel 1.

PNPM dirancang untuk mencapai tujuannya melalui tiga mekanisme utama berikut ini: (1) Proyek infrastruktur baru, termasuk jalan, jembatan, dan irigasi, yang dirancang untuk meningkatkan produksi dan akses pasar bagi ekonomi daerah, serta mencakup komponen uang–untuk–kerja (*cash–for–work*) selama masa konstruksi yang menyediakan kesempatan kerja sementara. (2) Jalan dan infrastruktur layanan umum, seperti sekolah dan puskesmas, yang akan memungkinkan adanya akses lebih luas kepada layanan umum, dengan mengurangi waktu perjalanan dan biaya layanan. (3) Meningkatkan keterlibatan pemerintah, keterampilan dan kapasitas masyarakat, serta kemauan untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah. Dengan cara ini, diharapkan akan dihasilkan pemerintahan daerah yang lebih baik dan pengambilan keputusan yang lebih memberikan manfaat bagi masyarakat.

⁷ Persentase ini konsisten dengan keadaan pada tahun 2007 dan 2008.

III. METODOLOGI

Bab ini menjelaskan metode yang digunakan dalam pengambilan sampel,identifikasi manfaat di masa mendatang, dan isu mengenai data. Lihat Lampiran 1 untuk deskripsi yang lebih terperinci.

A. Identifikasi

Pendekatan rancangan riset adalah menggunakan metodologi yang paling tepat untuk memilih sampel yang mampu menampilkan keterkaitan antara manfaat dan indikator PNPM Perdesaan setelah survei tindak lanjut pada 2010.

Masalah utama dalam evaluasi program, yaitu di satu sisi, diinginkan adanya perbandingan antara keadaan wilayah yang berpartisipasi dan daerah yang tidak berpatisipasi, namun di sisi lain, tidak dimungkinkan untuk menemukan daerah yang tidak berpartisipasi sebagai pembanding. Sebagai jalan keluar, kelompok pembanding harus dibuat untuk mewakili skenario keadaan tanpa proyek, yaitu terdiri dari kecamatan yang memiliki kemiripan dengan kecamatan penerima PNPM. Untuk mengatasi permasalahan ini, riset dirancang guna memanfaatkan pendekatan bertahap yang diambil dalam pelaksanaan proyek untuk menetapkan kelompok pembanding (*control group*) dari kecamatan–kecamatan yang mengikuti PNPM pada akhir 2009. Berhubung terdapat kemiripan yang bisa diukur—mencakup serangkaian karakteristik yang dapat diamati—kelompok pembanding yang ditetapkan ini dapat mewakili keadaan yang akan muncul seandainya PNPM tidak dilaksanakan. Kelompok yang turut serta dalam PNPM (*treatment group*) terdiri dari kecamatan yang mulai mengikuti PNPM Perdesaan pada 2007 dan kelompok pembanding (*control group*) yang terdiri dari kecamatan yang mulai mengikuti PNPM pada akhir 2009/awal 2010. Analisis di bawah ini membandingkan keadaan di daerah yang mengikuti PNPM dengan daerah yang tidak mengikuti PNPM. Perbedaan yang terlihat antara indikator di kelompok kecamatan peserta PNPM Perdesaan mulai 2007 (*treatment group*) dan kelompok yang mengikuti PNPM Perdesaan mulai 2009 (*control group*) menggambarkan dampak yang bisa diatribusikan terhadap pelaksanaan program.

Metodologi pencocokan skor kecenderungan (*propensity score matching*) digunakan untuk menetapkan keadaan tanpa program (*counterfactual*).

Idealnya, metode yang digunakan untuk menetapkan keadaan pembanding tanpa program (*counterfactual*) adalah pemilihan kecamatan secara acak untuk berpartisipasi dalam program ini. Namun demikian, pemilihan kecamatan untuk berpartisipasi dalam program tidak dilakukan secara acak. Selain itu, walaupun program ini bertujuan untuk menysasar daerah termiskin, adanya pertimbangan lain yang digunakan untuk menentukan keikutsertaan, membuat penggunaan peta kemiskinan dan kriteria obyektif lain yang sudah ada menjadi tidak efektif. Karena itu, tidak dimungkinkan

memformulasikan metode sistematis pemilihan kecamatan untuk dimasukkan ke kelompok tahap 2007 atau 2009. Berhubung tidak ada pengacakan atau kriteria pemilihan yang sistemastis dan khusus, evaluasi pun dilakukan dengan menggunakan teknis pencocokan skor kecenderungan (*propensity score matching*). Dalam hal ini, sekelompok variabel atau kovarian dipilih berdasarkan ketersediaan dan kemungkinan korelasinya, baik dengan keikutsertaan dalam PNPM Perdesaan 2007 maupun dengan indikator hasil. Sebanyak 150 pasang yang terdiri dari kelompok peserta PNPM 2007 dan kelompok pembanding yang sesuai, dipilih sebagai bagian dari sampel. Test untuk membandingkan efektivitas dari prosedur pencocokan skor kecenderungan menunjukkan, untuk semua kovarian yang bisa diamati, tidak ada perbedaan yang signifikan berdasarkan keikutsertaan dalam PNPM Perdesaan 2007. Berhubung kovarian–kovarian yang ada menunjukkan adanya keseimbangan antara kelompok peserta PNPM Perdesaan 2007 dan kelompok pembandingnya, dapat disimpulkan terdapat kemiripan yang tinggi di antara semua variabel yang dimasukkan dalam proses pencocokan. Namun demikian, ada sejumlah catatan yang perlu diperhatikan, meskipun metodologi ini merupakan jalan keluar terbaik untuk mengidentifikasi dampak di tengah keterbatasan data yang ada. Metodologi ini tidak mencakup faktor yang tidak termasuk dalam proses pencocokan, yang bisa saja menimbulkan bias dalam hasil penelitian. Meski begitu, hal ini diatasi—hingga tingkat tertentu—oleh fakta bahwa metode yang digunakan untuk memperkirakan dampak, menghilangkan faktor yang tidak berubah dari waktu ke waktu.⁸

B. Data

Sumber data utama mencakup SUSENAS 2002, sensus Potensi Desa (PODES) 2005, Survei Evaluasi Dampak PNPM Perdesaan (SEDAP) 2007, dan survei SEDAP 2010. Evaluasi dilakukan dengan menggunakan panel rumah tangga berdasarkan data yang dikumpulkan dari survei SEDAP 2007 pada periode Agustus–September 2007. Sampel dipilih dari rumah tangga yang berpartisipasi dalam SUSENAS 2002. Survei kedua terhadap rumah tangga yang sama dilakukan pada awal 2010 (SEDAP 2010) untuk membentuk panel.

Sampel keseluruhan mencakup 6.319 rumah tangga dari 300 kecamatan, dengan 26.811 perseorangan untuk putaran survei 2007 dan 6.130 rumah tangga dari putaran survei 2009/2010. Ini menunjukkan bahwa penurunan jumlah responden lebih kecil dari 3%.

⁸ Pembahasan mengenai metode pencocokan dan perkiraan sengaja dibuat ringkas dalam bab utama. Untuk pembahasan yang lebih terperinci, lihat Lampiran 1.

Kotak 1: Sumber Data

SUSENAS adalah survei rumah tangga tahunan yang dilakukan oleh BPS dan dirancang untuk menilai keadaan kesejahteraan rumah tangga dalam skala nasional. Survei ini mewawancarai 200 ribu rumah tangga di setiap kabupaten di Indonesia. Mencakup antara lain pembahasan mengenai konsumsi rumah tangga, keadaan rumah, layanan kesehatan, perawatan pra–kelahiran, pendidikan, pekerjaan dan pendapatan.

Modul khusus yang membahas topik tertentu, seperti perumahan, kesehatan, budaya dan pendidikan dilakukan sebagai survei tersendiri secara bergiliran. Data yang ada mewakili keadaan di tingkat nasional dan kabupaten.

PODES adalah sensus desa nasional, yang juga dilaksanakan oleh BPS, dan dilaksanakan tiga kali setiap tahunnya di desa–desa di seluruh Indonesia. Data yang dihasilkan adalah rincian resmi tentang data di setiap desa di Indonesia, yang mencatat informasi mengenai karakteristik (seperti ukuran tanah, populasi, pasokan air bersih) dan infrastruktur yang tersedia (jumlah sekolah, rumah sakit, dokter, pasar, transportasi dan institusi keuangan). Survei yang digunakan dalam penelitian ini adalah versi 2005, yang mencakup data tentang 68.819 desa.

Data yang digunakan untuk pencocokan skor kecenderungan diambil dari sensus perdesaan PODES 2005 yang dilakukan oleh BPS. Data ini mencakup serangkaian variabel (lihat Lampiran 1) yang menggambarkan kondisi infrastruktur, ekonomi dan kependudukan dari seluruh kecamatan yang termasuk dalam sampel. Variabel kependudukan diambil melalui pengumpulan hasil survei rumah tangga SUSENAS.

Instrumen survei terdiri dari pertanyaan survei rumah tangga nasional SUSENAS 2002 dan modul untuk modal sosial dan tata–kelola. Sehubungan dengan adanya keharusan dalam perancangan riset, bagian dari instrumen yang tersedia untuk analisis dibatasi pada sebagian pertanyaan yang diambil dari instrumen inti SUSENAS 2002 serta dari modul yang terpisah untuk modal sosial dan tata kelola. Secara terperinci, bagian dari instrumen inti SUSENAS 2002 yang diambil adalah sebagai berikut:

Tingkat Rumah Tangga:

- Bab VI dari SUSENAS 2002: karakteristik tempat tinggal, sanitasi dan akses ke air bersih;
- Bab VII dari SUSENAS 2002: konsumsi rumah tangga akan makanan dan non–makanan;
- Dinamika sosial dan modul tata kelola: partisipasi masyarakat dalam pertemuan dan aktivitas desa, kepercayaan terhadap anggota masyarakat dan petugas pemerintah, tindakan bersama, akses kepada informasi, akses kepada layanan dan penilaian mandiri (*self assessment*) terhadap tingkat kemiskinan.

Level individu:

- Bab Va dari SUSENAS 2002: Kesehatan
- Bab Vc dari SUSENAS 2002: Pendidikan
- Bab Vd dari SUSENAS 2002: Kesempatan Kerja

Konsumsi diukur sebagai perubahan dalam konsumsi per kapita yang tercatat pada 2007 dan 2010. Ukuran

untuk konsumsi per kapita pada 2007 dan 2010 diambil secara langsung dari survei SEDAP 2007 dan SEDAP 2010⁹ dengan menggunakan instrumen SUSENAS 2002.¹⁰ Data 2010 kemudian disesuaikan dengan menggunakan serangkaian penurunan harga (*deflator*) untuk menemukan ukuran konstan 2007 tentang konsumsi perkapita 2010.¹¹ Total dari setiap tahunnya kemudian dicatat dan dihitung perbedaannya. Keuntungan dari penggunaan catatan dengan cara seperti ini, yaitu perkiraan dapat ditafsirkan sebagai perbedaan persentase dalam tingkat pertumbuhan dari konsumsi per kapita riil antara kelompok yang mengikuti PNPM di 2007 dan kelompok pembandingnya.

Status kemiskinan ditetapkan berdasarkan garis kemiskinan provinsi yang ditetapkan BPS pada 2007 dan 2010. Rumah tangga digolongkan sebagai “miskin” dan “tidak miskin” berdasarkan konsumsi riil per kapita mereka yang diukur berdasarkan garis kemiskinan perdesaan BPS 2007 dan 2010. Rumah tangga dalam survei kemudian digolongkan ke dalam empat kategori status kemiskinan: 1) tetap miskin, 2) tidak pernah miskin, 3) terbebas dari kemiskinan, 4) menjadi miskin.

Indikator akses kepada layanan kesehatan juga disusun dengan menggunakan variabel kategori “perubahan status”. Sampel untuk menilai akses pada indikator kesehatan

⁹ Pengeluaran untuk makanan didefinisikan sebagai jumlah belanja untuk keseluruhan kategori makanan dikali 30/7. Pengeluaran non makanan didefinisikan sebagai jumlah pengeluaran tahunan dibagi 12. Pengeluaran total dihitung sebagai jumlah pengeluaran untuk makanan dan non makanan.

¹⁰ Waktu pelaksanaan survei yang dilakukan pada bulan Agustus/September dan tidak pada bulan Januari mungkin mempengaruhi data ukuran konsumsi yang dikumpulkan. Karena periode waktu ini adalah periode menjelang bulan puasa, diperkirakan bahwa perkiraan konsumsi sedikit lebih tinggi dibandingkan pada bulan–bulan biasa. Perbedaan musiman juga dapat mempengaruhi perkiraan

¹¹ Indeks persyaratan dagang petani (*Farmers’ Terms of Trade Index*), yang merefleksikan perubahan pada konsumen dan produsen di setiap propinsi, digunakan sebagai penurunan harga (*deflator*).

terdiri dari individu masyarakat yang sakit, baik pada 2007 maupun 2010. Untuk tingkat penggunaan rawat jalan ketika sakit, para individu ini digolongkan ke dalam salah satu dari empat kategori: 1) Selalu mencari layanan rawat jalan, 2) Tidak pernah mencari layanan rawat jalan, 3) Baru mencari layanan rawat jalan di 2007, 4) Sebelumnya mencari layanan rawat jalan, namun tidak lagi mencari di 2007.

Status pekerjaan dihitung dengan dua metode. Mengikuti Suyadarma, Suryahadi and Sumarto (2005), disusun dua pengukuran yang berbeda untuk tingkat pengangguran. Ukuran pertama mengeluarkan pekerja yang enggan bekerja (*discouraged workers*) dan memasukkan populasi angkatan kerja aktif, yang terdiri dari penduduk dewasa usia 18–55. Kelompok ini terdiri dari mereka yang bekerja (baik yang sedang bekerja maupun yang tidak sedang bekerja, namun masih menjadi pegawai), wirausaha dan pengangguran. Ukuran kedua, yaitu menambahkan pekerja yang enggan bekerja ke dalam populasi angkatan kerja. Selain itu, menganggap, baik yang tercatat sebagai pengangguran maupun yang enggan bekerja, sebagai penganggur. Pekerja yang enggan bekerja didefinisikan sebagai mereka yang tidak bekerja atau tercatat sebagai penganggur yang kesulitan menemukan pekerjaan atau tidak memiliki alasan valid lain untuk menjelaskan kenapa ia menganggur (misalkan karena sekolah, pensiun, atau menjalankan tugas rumah tangga).

Akses pada pendidikan diukur dengan menggunakan tingkat transisi perpindahan sekolah, sesuai dengan kelompok usia yang sesuai untuk sekolah dasar dan sekolah menengah pertama. Partisipasi sekolah bersih didefinisikan sebagai jumlah anak-anak yang sekolah pada kelompok usia yang sesuai, dibagi dengan seluruh jumlah anak-anak pada kelompok usia yang sama di masyarakat. Kelompok usia yang tepat untuk sekolah dasar didefinisikan antara 7–12 tahun, sedangkan kelompok usia untuk sekolah menengah adalah 13–18 tahun. Tingkat transisi adalah persentase dari kelompok usia yang mengikuti sekolah dasar di 2007 yang kemudian juga bersekolah di Sekolah Menengah Pertama di 2010.

Variabel dinamika sosial dan tata kelola yang pada tabel berikut ini dideskripsikan pada Tabel 2. Cuplikan ini adalah bagian dari serangkaian besar variabel yang termasuk dalam instrumen dinamika sosial dan tata kelola.¹²

C. Pengambilan Sampel

Ukuran sampel ditentukan dengan kekuatan perhitungan.¹³ Ukuran sampel diperhitungkan dengan mempertimbangan desain multi-tingkat dari sampel. Ukuran sampel yang dibutuhkan adalah 2.250 rumah tangga di 150 kecamatan (15 rumah tangga per kecamatan, baik untuk kelompok yang mengikuti PNPM Perdesaan pada 2007

maupun kelompok pembandingnya, berdasarkan ukuran dampak dari keikutsertaan sebesar 0,14). Tambahan 50% sampel dilakukan untuk memperhitungkan penurunan keikutsertaan antara 2002 dan putaran survei terakhir di 2009/2010.

Kerangka sampel dibangun dari rumah tangga yang termasuk dalam SUSENAS 2002. Berhubung adanya tujuan ganda dari survei SEDAP 2007, yakni: 1) survei penutupan untuk evaluasi PPK2 (lihat Voss, 2008) dan 2) sebagai keadaan awal pembanding (*baseline*) untuk evaluasi PNPM Perdesaan, maka rumah tangga dipilih dari survei rumah tangga nasional SUSENAS 2002. Penting untuk dicatat bahwa pemilihan sampel diambil dari rangkaian data survei tersebut, serta tidak dari seluruh kecamatan dan rumah tangga di Indonesia. Sampel kecamatan dan rumah tangga hanya dipilih dari kerangka sampel yang berisikan kecamatan dan rumah tangga yang disurvei oleh SUSENAS 2002. Sebagai tambahan, beberapa kecamatan dari SUSENAS 2002 dikeluarkan dari kerangka sampel. Ini dikarenakan, kecamatan–kecamatan itu telah berpartisipasi dalam program pembangunan berbasis masyarakat yang serupa, lokasinya berada di daerah konflik atau merupakan daerah yang terkena tsunami, atau karena mendapat cakupan yang terbatas dari SUSENAS 2002. Evaluasi mengidentifikasi lima program yang menggunakan pendekatan yang sama, dalam kaitannya dengan implementasi serta tingkat pencairan bantuan, sebagaimana yang ada dalam PNPM Perdesaan.¹⁴ Kecamatan yang berpartisipasi dalam program–program tadi atau berada dalam fase PPK mana pun antara 2002 dan 2007 tidak dimasukkan kedalam kerangka sampel.

Sebagai tambahan, wilayah yang tidak tersampel dengan memadai pada SUSENAS 2002, termasuk Aceh, Maluku, Maluku Utara dan Papua, tidak dimasukkan ke dalam kerangka sampel. Adapun sisa kecamatan dari SUSENAS 2002 yang tidak dikeluarkan, karena telah berpartisipasi dalam program Pembangunan Berbasis Masyarakat serupa atau tidak termasuk yang kurang tersampel dengan baik dalam SUSENAS 2002, disatukan dan dicocokkan dengan menggunakan metode yang dijelaskan di atas tadi. Sampel tidak dipisahkan berdasarkan wilayah. Hal ini untuk memastikan tersedianya kelompok kecamatan pembanding (*control group*) yang besar, untuk kemudian dicocokkan dengan kecamatan yang mengikuti PNPM Perdesaan pada 2007 (*treatment group*). Untuk melihat distribusi geografis dari kecamatan berdasarkan provinsi, lihat Tabel A1.1.

Untuk setiap kecamatan yang dipilih, 22 rumah tangga di dalamnya yang mengikuti SUSENAS 2002, dijadikan sampel. Dari setiap kecamatan, dipilih dua *enumeration area* (EA), yakni suatu unit sampel yang masing–masing terdiri atas 16 rumah tangga yang dipilih karena kedekatan wilayah geografis dan karena digunakan oleh BPS sebagai

sampel dalam SUSENAS. Di tingkat rumah tangga, 11 dari 16 rumah tangga dijadikan sampel dalam survei 2007. Pilihan didasarkan pada urutan rumah tangga dalam daftar SUSENAS 2002, dengan ketentuan: rumah tangga nomor 12–16 menjadi cadangan, jika ada rumah tangga di urutan 11 teratas yang sudah tidak lagi berada di lokasi EA.

Tingkat pengurangan responden untuk periode 2007–2009/2010 adalah sekitar 2,8%. Dari total jumlah rumah tangga yang dijadikan sampel dalam survei 2007, sebanyak 6.143 responden diwawancarai kembali pada 2009/2010. Survei ini mencoba untuk mengikutsertakan semua rumah tangga yang meninggalkan lokasi asal mereka pada 2007 dari sampel 2007, baik di dalam atau menuju provinsi yang termasuk dalam cakupan SEDAP, atau Jakarta. Rumah tangga yang tidak bisa diwawancarai adalah rumah tangga yang keluar dari Indonesia, atau pindah ke provinsi yang tidak tercakup dalam SEDAP (kecuali Jakarta), atau rumah tangga yang seluruh anggotanya telah meninggal selama periode evaluasi. Rumah tangga yang bermigrasi keluar dari kecamatan, namun tidak dapat ditelusuri, hanya 8% dari keseluruhan sampel.

D. Perkiraan¹⁵

Perkiraan dilakukan dengan menggunakan pendekatan perbedaan–dalam–perbedaan (*difference–in–differences*). Meskipun metode spesifik yang digunakan bisa berbeda tergantung variabel tertentu¹⁶, metode perbedaan–dalam–perbedaan digunakan untuk menghasilkan perkiraan dampak program. Perubahan di wilayah pembanding (*control areas*), yang mewakili perubahan indikator dalam keadaan yang sama dengan ketika program belum dilaksanakan, dibandingkan dengan perubahan indikator pada daerah yang telah mengikuti program. Perbedaan dalam perubahan indikator tadi adalah dampak yang bisa diatribusikan kepada pelaksanaan proyek. Penting untuk dicatat bahwa dampak yang ditemukan mewakili dampak di tingkat kecamatan untuk semua rumah tangga, dan tidak hanya merepresentasikan dampak pada desa tempat sub–proyek dilaksanakan.

E. Metodologi Kualitatif¹⁷

Komponen kualitatif dalam penelitian ini dilakukan dengan mengunjungi 18 desa di 9 kecamatan di Sumatera Barat, Jawa Timur, dan Sulawesi Tenggara pada periode April–Juni 2010. Sampel desa dipilih berdasarkan lamanya partisipasi dalam program (termasuk kelompok pembanding dari kecamatan yang mulai mengikuti PNPM pada 2009), selain juga berdasarkan tingkat kemiskinan. Tim penelitian melakukan aktivitas–aktivitas sebagai berikut: (1) wawancara dengan 8 responden kunci, termasuk para fasilitator, aparat desa dan tokoh masyarakat, (2) wawancara dengan 4 responden desa, terdiri dari 1 penduduk pria miskin, 1 pria tak miskin, 1 perempuan miskin dan 1 perempuan tak miskin, (3) 5 diskusi kelompok terarah (FGD) yang melibatkan aparat desa, warga pria miskin dan tak miskin, serta warga perempuan miskin dan tak miskin. Profil kemiskinan, infrastruktur kependudukan dan karakteristik lain dibangun untuk setiap desa yang menjadi sampel.

Tabel 2
VARIABEL DINAMIKA SOSIAL DAN TATA KELOLA

Tingkat gotong–royong	Persentase populasi yang turut serta dalam gotong–royong demi kepentingan masyarakat
Kepercayaan terhadap Pemerintah Desa	Persentase populasi yang memilih jawaban “sangat setuju” atau “cukup setuju” dalam menanggapi pernyataan bahwa “aparat desa dapat dipercaya”.
Petisi terhadap Pemerintah Daerah	Persentase rumah tangga yang turut serta dalam upaya masyarakat untuk memberikan petisi kepada Pemerintahan Desa agar menanggapi keperluan atau kekhawatiran mereka
Partisipasi dalam Pertemuan Desa	Persentase rumah tangga yang menghadiri rapat tingkat desa terakhir
Persepsi mengenai apakah Pemerintah Daerah Menjawab Kebutuhan Masyarakat	Persentase rumah tangga yang menjawab “sangat setuju” atau “cukup setuju” dalam menanggapi pernyataan “Pemerintah memperhatikan kebutuhan saya”
Akses kepada informasi mengenai dana pembangunan	Persentase rumah tangga yang mengindikasikan bahwa mereka memiliki akses terhadap informasi mengenai penggunaan anggaran pembangunan desa

12 Karena temuan yang mengindikasikan kurangnya dampak (lihat Bab 4 dibawah) tidak seluruh variabel dilaporkan. Keenam hal dalam tabel ini adalah cuplikan yang representatif. Hasil lengkap tersedia jika diperlukan
13 Lihat Lampiran 2.
14 Lihat Lampiran 1, Bab A.1 untuk daftar programnya.
11

15 Untuk diskusi terperinci mengenai metode yang digunakan dalam komponen kualitatif, lihat SMERU (2010)
16 Untuk diskusi terperinci mengenai metode ekonometrik yang digunakan untuk menghitung dampak, lihat Lampiran 1.
17 Untuk diskusi terperinci mengenai metode yang digunakan dalam komponen kualitatif, lihat SMERU (2010)

IV. HASIL ANALISIS

IV. HASIL ANALISIS



Bab ini membahas hasil utama dari analisis, yang mencakup baik komponen kuantitatif maupun komponen kualitatif. Pada Bab 4.1 dibahas kemakmuran rumah tangga yang diukur dengan konsumsi per kapita riil. Bab 4.2 membahas dampak dari perubahan kemakmuran rumah tangga terhadap perubahan status kemiskinan. Bab 4.3 menyajikan bukti tentang semakin meluasnya akses ke layanan kesehatan. Bab 4.4 membahas dampak dari peningkatan akses pada pendidikan, khususnya terhadap transisi dari Sekolah Dasar menuju Sekolah Menengah Pertama. Bab 4.5 melihat kesempatan kerja. Bab 4.6 membahas temuan mengenai dinamika sosial dan tata kelola. Referensi untuk menentukan hasil yang signifikan adalah sebesar 5%, kecuali disebutkan lain. Lihat Lampiran 3 untuk bahasan mengenai temuan utama dari komponen kualitatif.

A. Kemakmuran rumah tangga

Sebagaimana dideskripsikan pada Bab 3.2, ukuran untuk perubahan kemakmuran rumah tangga adalah perbedaan dalam konsumsi per kapita riil yang tercatat antara 2007 hingga 2010. Penelitian ini membandingkan perubahan konsumsi antara kelompok yang mengikuti PNPM Perdesaan mulai 2007

dan kelompok pembandingnya. Metode yang digunakan, yaitu pendekatan perbedaan pertama dengan sampel penuh, kemudian menggunakan perkiraan pencocokan perbedaan dalam perbedaan dengan sampel rumah tangga yang cocok.¹⁸ Efek disajikan untuk sampel keseluruhan dan sampel

18 Lihat Lampiran 1 untuk diskusi terperinci mengenai pendekatan yang diambil.

19 Kekhawatiran utama mengenai validitas hasil yang ditunjukkan dalam Tabel 3 adalah potensi munculnya bias karena kesalahan pengukuran. Rumah tangga yang diukur terlalu rendah atau terlalu tinggi pada 2007 dan kemudian diukur dengan benar pada 2010 (atau sebaliknya) akan menunjukkan perubahan yang besar yang tidak mewakili perubahan konsumsi yang sebenarnya. Efek ini mempunyai kecenderungan konvergensi antara konsumsi dengan distribusi: rumah tangga yang lebih miskin menunjukkan hasil yang besar bila dibandingkan secara relatif dengan rumah tangga yang lebih kaya. Terlebih lagi, dengan menggunakan ukuran konsumsi per kapita riil pada tahun 2007 untuk menghadirkan kuintil dapat menghasilkan hasil yang bias dan inkonsisten karena rumah tangga yang tidak terukur dengan benar tidak digolongkan ke dalam kuintil mereka yang sebenarnya. Sebagai contoh, rumah tangga miskin yang diukur terlalu rendah dibandingkan dengan konsumsi mereka yang sebenarnya akan menduduki posisi kuintil pertama dari sampel, dan membuat hasil pemetaan sebagai representasi yang kurang baik dan berbeda dengan kuintil pertama konsumsi perkapita riil rumah tangga yang sebenarnya jika diukur dengan tanpa kesalahan. Untuk mengatasi masalah ini, penelitian ini membuat kuintil konsumsi per kapita perkiraan sebagaimana dirujuk diatas dengan menggunakan aset di tingkat rumah tangga dan variabel kependudukan dari survei SEDAP 2007.

yang dikelompokkan berdasarkan kuintil konsumsi 2007 perkiraan¹⁹, kuintil kemiskinan kecamatan, serta pendidikan dan jenis kelamin kepala rumah tangga. Hasilnya terlihat dalam Tabel 2.

PNPM memiliki dampak signifikan terhadap konsumsi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa PNPM memiliki dampak yang signifikan terhadap konsumsi per kapita riil tercatat. Dengan melihat keseluruhan sampel, rumah tangga yang menerima PNPM mengalami kenaikan konsumsi per kapita sebesar 9,1% lebih tinggi dibandingkan dengan daerah pembanding dalam periode 2007–2010. Temuan ini berkebalikan dengan evaluasi terhadap proyek pendahulu PNPM Perdesaan, yakni PPK2, yang tidak menunjukkan bukti yang konsisten dan kuat mengenai dampak dari proyek terhadap keseluruhan sampel.²⁰

PNPM memiliki dampak yang lebih kuat terhadap rumah tangga miskin. Untuk kuintil pertama dari rumah tangga yang diurutkan berdasarkan konsumsi per kapita 2007, terdapat perbedaan sebesar 11,8% dalam tingkat pertumbuhan konsumsi per kapita riil antara rumah tangga yang mengikuti PNPM dan rumah tangga pembanding. Untuk rumah tangga yang berada di kuintil yang lebih makmur, PNPM terlihat kurang efektif. Di sisi atas distribusi konsumsi, tidak terdapat dampak signifikan terhadap rumah tangga yang berada pada kuintil ke–4 dan ke–5. Terdapat bukti yang lebih kuat mengenai dampak pada kuintil ke–3 dan, sampai ke tingkat tertentu, di kuintil ke 2: pada kuintil ke–3, pertumbuhan konsumsi 15,6% lebih tinggi. Sedangkan untuk kuintil ketiga, dampaknya 8,4% lebih tinggi, walaupun signifikansinya hanya di tingkat 10%.

Dampak PNPM meluas kepada masyarakat yang berada di ambang kemiskinan (*near poor*). Sebagaimana mungkin telah diperkirakan dengan melihat temuan yang signifikan untuk keseluruhan sampel, penelitian ini menemukan bukti adanya dampak signifikan terhadap kuintil ke–2 dan ke–3 dari PNPM. Hal ini berkebalikan dengan hasil evaluasi terhadap dampak dari proyek pendahulu PNPM Perdesaan, PPK2, yang terbatas hanya pada kuintil pertama. Walaupun kuintil ke–2 dan ke–3 tidak mewakili rumah tangga miskin, melihat distribusi konsumsi yang relatif terkonsentrasi di Indonesia, mereka dapat dilihat mewakili rumah tangga yang “berada di ambang kemiskinan” (*near poor*). Apalagi melihat kenyataan bahwa lebih dari separuh rumah tangga di seluruh Indonesia terpusat di sekitar garis kemiskinan nasional pada awal 2010.²¹

PNPM memiliki dampak yang lebih besar pada rumah tangga di kecamatan yang miskin. Sebagai tambahan kuintil yang disusun berdasarkan perkiraan konsumsi per kapita, penelitian ini juga menyusun kuintil berdasarkan skor kemiskinan kecamatan yang disusun oleh BAPPENAS pada 2005. Skor kemiskinan didasarkan pada serangkaian faktor, termasuk pendidikan, kesehatan, kependudukan, dan data

kemiskinan. Hasilnya serupa, dengan dampak sebesar 12,7% pada tingkat pertumbuhan konsumsi per kapita riil untuk rumah tangga peserta PNPM di kuintil pertama (termiskin).

Perkiraan yang berasal dari rumah tangga yang dicocokkan, menunjukkan hasil yang konsisten dan besar. Kekhawatiran lebih jauh mengenai validitas atas hasil–hasil yang disajikan di atas adalah keragaman pada tingkat rumah tangga. Walaupun pencocokan pada tingkat kecamatan memastikan bahwa rumah tangga dari kecamatan yang sama mengalami situasi–situasi serupa di tingkat kecamatan dalam hal ekonomi, sosial dan keadaan lingkungan lainnya, keragaman yang cukup signifikan pada variabel rumah tangga yang dapat mempengaruhi konsumsi (dan indikator yang dipertimbangkan di bawah ini), dapat terus muncul.

Keragaman seperti itu, jika dikaitkan dengan masuknya kecamatan ke dalam kelompok yang mendapatkan bantuan PNPM, dapat menyebabkan hasil riset menjadi tidak seimbang. Melalui pendekatan perbedaan–dalam–perbedaan, seperti didiskusikan di atas, penelitian ini dapat mengabaikan berbagai faktor yang tak pernah berubah. Masalah ini dikoreksi dengan pencocokan kedua di tingkat rumah tangga, menggunakan variabel di tingkat rumah tangga dari data SEDAP 2007, dan dengan membuat perkiraan sebagaimana di atas menggunakan sampel rumah tangga yang telah cocok.²²

Melihat kolom “Sampel yang telah cocok di level rumah tangga”, ada pola yang sama antara hasil yang ditunjukan dalam Tabel 3 dan sampel yang diamati menggunakan pendekatan perbedaan yang pertama, yang telah dibahas sebelumnya. Dampak positif untuk keseluruhan sampel, kuintil pertama perkiraan konsumsi per kapita pada 2007 dan skor kemiskinan kecamatan berada di tingkat yang signifikan, yakni 5,3 persen, 11,2 persen dan 9,5 pesen secara berurutan. Selanjutnya, terdapat pengaruh positif sebesar 8,6 persen pada kuintil ketiga perkiraan konsumsi per kapita, yang juga konsisten dengan pendekatan perbedaan pertama (*first differencing approach*).²³

Untuk konsumsi per kapita riil, distribusi manfaat PNPM belum meluas hingga ke kelompok yang selama ini tertinggal. Dampak PNPM terhadap rumah tangga miskin tidak dirasakan oleh rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan, dan yang kepala rumah tangganya tidak mengenyam pendidikan dasar. Melihat hasil konsumsi per kapita riil di atas, pembaca mungkin menduga ada hasil yang sama bagi kelompok–kelompok tadi. Nyatanya tidak demikian. Pola yang sama tidak ditemukan pada rumah tangga yang dikepalai perempuan dan rumah tangga yang dikelompokkan berdasarkan latar belakang pendidikan kepala keluarganya. Tidak ada dampak positif yang signifikan dari PNPM bagi

22 Variabel dimaksud mencakup kepemilikan aset jangka panjang, pendapatan rumah tangga, keadaan tempat tinggal dan karakteristik kependudukan dari rumah tangga, termasuk usia dan pendidikan. Lihat Lampiran 1.

23 Sampel Model Pencocokan Rumah Tangga berdasarkan Pembandingan *Mean* juga menunjukkan dampak positif terhadap kuintil ke 4 yang disusun dari skor kemiskinan kecamatan, walaupun hal ini tidak terlihat dalam model perbedaan pertama.

mereka. Hal ini mungkin mengejutkan, mengingat penekanan yang diberikan PNPM kepada upaya untuk melibatkan perempuan dalam proyek ini, di mana sebagai bagian dari aktifitas fasilitasi rapat perempuan diadakan secara terpisah, dan salah satu proposal dari setiap desa harus datang dari kelompok perempuan. Bukti yang didapatkan dari penelitian baru–baru ini mengenai PNPM dan kelompok–kelompok yang terpinggirkan, dan juga komponen kualitatif dari Evaluasi PNPM Perdesaan, mendukung temuan tadi. Walaupun sudah ada prosedur di dalam program untuk melibatkan perempuan dan kaum miskin, proyek ini masih kesulitan untuk menjangkau kelompok–kelompok yang sangat rentan, termasuk rumah tangga yang dikepalai perempuan dan yang kepala rumah tangganya tidak mengenyam pendidikan dasar.

Pengambilan keputusan masih terpusat pada kaum elit. Aktivis di desa yang cenderung memiliki pengaruh kuat ternyata tidak hanya mempengaruhi pengambilan kebijakan secara umum, tapi juga memiliki pengaruh kuat di dalam kelompok–kelompok kecil, misalnya pada kelompok perempuan yang dibentuk untuk menyusun proporsal penggunaan anggaran proyek.²⁴ Manajer proyek juga mengungkapkan masalah fokus para fasilitator proyek PNPM pada pengurangan penyalahgunaan wewenang kaum elit (*elite capture*) yang berhadapan dengan mayoritas suara di desa, serta berkurangnya perhatian dan tenaga mereka untuk melibatkan anggota masyarakat yang sulit dijangkau. Efektifitas dari upaya fasilitator dalam melibatkan kelompok–kelompok yang terpinggirkan rendah, terutama karena beban administratif yang menyebabkan keterbatasan waktu, disamping kurangnya *training* yang memadai. Hasilnya, kelompok yang terpinggirkan umumnya tidak terlibat dalam proses pengambilan kebijakan, dan sub–proyek yang didanai PNPM, seringkali bukanlah proyek yang dianggap oleh rumah tangga yang terpinggirkan sebagai proyek yang memberikan manfaat terbesar bagi mereka.

Pencapaian konsumsi merupakan sebuah hasil yang signifikan dari investasi proyek. Pada 2009, perkiraan jumlah bantuan langsung masyarakat per kapita adalah Rp 7.000 untuk siklus 2009. Dengan mempertimbangkan perbedaan 9,1 persen antara tingkat pertumbuhan konsumsi rumah tangga yang mengikuti PNPM dan rumah tangga pembanding, jumlah per bulan yang dihasilkan oleh proyek ini pada rata–rata konsumsi per kapita adalah sekitar Rp 39.000, pada nilai rupiah tahun 2010.

Ini mengindikasikan bahwa dampak rata–rata tahunan terhadap rumah tangga yang mengikuti PNPM adalah Rp 384.000, atau 5,7 kali jumlah yang diinvestasikan pada 2009. Jika menggunakan perkiraan yang lebih konservatif, yakni 5,3 pesen lebih tinggi dari rumah tangga pembanding, maka dampak tahunannya menjadi sekitar Rp 221.000 atau 3,3 kali jumlah bantuan langsung masyarakat yang diinvestasikan pada 2009. Meski demikian, sebagaimana telah dibahas sebelumnya, manfaat ini tidak tersebar secara merata ke seluruh rumah tangga.

PNPM sangat efektif dalam menjangkau rumah tangga miskin dan rumah tangga di daerah miskin. Pembahasan mengenai kesejahteraan rumah tangga di atas menunjukkan bahwa PNPM paling efektif dalam menjangkau rumah tangga miskin dan rumah tangga di kecamatan miskin. Kajian mengenai bantuan PPK sebelumnya mendukung kesimpulan ini, dengan menunjukkan manfaat pendekatan PNPM di wilayah miskin dan terpencil. Dalam menganalisis tingkat pengembalian investasi sub–proyek, Torrens (2005) dan Dent (2001) menunjukkan bahwa peserta PPK2 mendapat untung paling besar di daerah yang potensi produksinya tertekan karena hambatan dalam mengakses pasar. Jalanan baru, proyek infrastruktur irigasi dan perairan, membuka akses baru kepada pasar, yang sebelumnya tidak dapat diakses atau tak terjangkau lantaran biaya transportasi yang tinggi. Dampaknya, dimungkinkan lebih dari satu kali panen per tahun, atau secara drastis mengurangi waktu yang dibutuhkan untuk mengumpulkan air.

Salah satu penyebab utama kurangnya infrastruktur yang memadai adalah besarnya biaya konstruksi di daerah miskin dan terpencil. Torrens (2005) menemukan bahwa PPK mampu membangun infrastruktur lokal dengan biaya yang lebih rendah, jika dibandingkan dengan standar estimasi biaya para kontraktor pemerintah. Ini karena mereka menggunakan material lokal dan mendapat sumbangan dari masyarakat. Dari perspektif biaya di daerah terpencil, yang memiliki potensi untuk peningkatan konsumsi tinggi, hal ini bisa jadi sangat menguntungkan.

Dampak terbesar terjadi manakala kebutuhan kaum miskin selaras dengan kebutuhan masyarakat. Bukti yang diperoleh dari komponen kualitatif menambah wawasan mengenai efektivitas proyek di daerah yang lebih miskin dan lebih terpencil. Di desa miskin dengan tingkat infrastruktur yang rendah, kebutuhan yang diidentifikasi oleh kaum miskin selaras dengan sub–proyek yang diajukan dan didanai oleh masyarakat, yang berfokus pada irigasi, jalan, bahan baku pertanian, dan pelatihan. Ketika infrastruktur sudah tersedia—biasanya di desa yang tidak begitu miskin—kebutuhan yang diidentifikasi oleh kaum miskin tidak selaras dengan proyek yang didanai oleh masyarakat. Dalam kasus tersebut, masyarakat tetap mendanai proyek infrastruktur, seperti jalan, jembatan, dan bangunan irigasi, sementara kebutuhan utama yang diidentifikasi kaum miskin adalah dana modal, pelatihan keterampilan, pekerjaan, pendidikan, dan kesehatan.

Dalam rentang waktu evaluasi proyek PNPM, 66 persen dari seluruh dana proyek dibelanjakan untuk kegiatan infrastruktur, dengan perbandingan: 17 persen untuk kesehatan dan pendidikan, serta 17 persen untuk kegiatan PNPM *microfinance*.²⁵ Sebagaimana kajian Torrens dan Dent yang dikutip di atas, di wilayah yang kekurangan infrastruktur, tingkat pengembalian yang tinggi dapat mendorong terbentuknya pola konsumsi yang menguntungkan kaum

miskin. Sebaliknya, bila infrastrukturnya sudah memadai, dampak marjinal terhadap kesejahteraan rumah tangga miskin di wilayah itu dapat dikatakan cukup rendah, karena terbatasnya pengaruh terhadap perekonomian setempat dan peningkatan konsumsi yang tidak terlalu signifikan.

B. Status Kemiskinan

Pada bagian ini digunakan dua model untuk memperoleh estimasi perubahan status kemiskinan. Mula–mula digunakan tes *multinomial logit* pada sampel rumah tangga utuh, lalu *conditional comparison of means* dengan memakai sampel rumah tangga padanan, yang disusun untuk analisis konsumsi per kapita di atas. Rumah tangga dibagi menjadi empat kategori berdasarkan status kemiskinan pada 2007 dan 2010: 1) tidak pernah miskin; 2) keluar dari kemiskinan; 3) masuk ke dalam kemiskinan; 4) tetap miskin. Garis kemiskinan, khususnya garis kemiskinan perdesaan di provinsi, diambil langsung dari angka BPS.

Model *multinomial logit* untuk sampel utuh memungkinkan diperhitungkannya empat kategori di atas pada waktu bersamaan. Sedangkan uji *conditional comparison of means* terhadap sampel rumah tangga padanan, hanya memperhitungkan rumah tangga yang: 1) miskin pada 2007 dan keluar dari kemiskinan, dan; 2) tidak miskin pada 2007 dan masuk ke dalam kemiskinan.²⁶

Jika melihat tingkat kemiskinan 2007 untuk rumah tangga yang mengikuti PNPM dan rumah tangga pembanding,²⁷ dua kategori yang paling menarik perhatian adalah kategori 2 dan 3, yaitu rumah tangga yang keluar dari kemiskinan, dan yang masuk ke dalam kemiskinan. Dalam model *conditional comparison of means*, yang menggunakan sampel rumah tangga pembanding, sampel kategori 3 dibatasi pada rumah tangga miskin di tahun 2007. Sedangkan sampel kategori 4, dibatasi pada rumah tangga yang tidak miskin di tahun 2007. Koefisien menunjukkan perbedaan poin persentase dalam rumah tangga yang keluar dari atau masuk ke dalam kemiskinan, dalam sampel rumah tangga yang mengikuti PNPM, relatif terhadap rumah tangga pembanding. (Lihat Tabel 4–5 untuk hasil pengujian ini).

Meskipun terdapat bukti bahwa PNPM mampu mengeluarkan rumah tangga dari kemiskinan, PNPM tidak efektif mencegah rumah tangga jatuh ke dalam kemiskinan. Jika melihat seluruh sampel, tampak bahwa 2,1 poin persentase rumah tangga miskin yang ikut serta dalam PNPM lebih mungkin keluar dari kemiskinan, dibandingkan dengan rumah tangga pembanding, bila menggunakan model *multinomial logit*. Tapi bila menggunakan uji *conditional comparison of means* terhadap rumah tangga pembanding, poin persentasenya menjadi 7,9. Hasil ini tampak konsisten dengan temuan evaluasi PPK2 sebelumnya.²⁸ Meski demikian, hasil tersebut hanya signifikan pada tingkatan signifikansi 10

persen. Sebaliknya, dari hasil evaluasi PPK2, tidak ditemukan bukti bahwa PNPM dapat mencegah rumah tangga jatuh ke dalam kemiskinan.

Dampak terhadap status kemiskinan paling besar dirasakan oleh kaum miskin di wilayah miskin. Temuan mengenai perubahan dalam status kemiskinan, secara umum konsisten dengan temuan berkaitan dengan konsumsi per kapita. Berdasarkan uji *conditional comparison of means* terhadap rumah tangga pembanding, rumah tangga miskin di kecamatan miskin pada 2007 memiliki kecenderungan lebih besar 16,7 poin persentase untuk keluar dari kemiskinan, dibanding wilayah pembanding. Tapi temuan ini hanya mendapat dukungan empiris yang terbatas dalam kajian *multinomial logit model* pada seluruh sampel, yaitu hanya 3,2 poin persentase pada tingkat signifikansi 10 persen yang mungkin bisa keluar dari kemiskinan.

Selain itu, dalam kajian model *household–matched comparison of means* terhadap rumah tangga yang cocok, terlihat ada dampak yang kuat, yaitu 22.5 poin persentase, pada rumah tangga miskin di kecamatan yang paling tidak miskin. Tetapi bila menggunakan model *multinomial logit*, tidak ditemukan adanya pengaruh yang signifikan.

Rumah tangga yang dikepalai perempuan dan yang kepala rumah tangganya tidak mengenyam pendidikan dasar, tidak mengalami perubahan positif dalam status kemiskinan, dengan adanya PNPM. Sejalan dengan temuan tentang konsumsi per kapita, rendahnya peningkatan konsumsi karena PNPM, tidak mengakibatkan perubahan positif pada status kemiskinan kelompok yang terpinggirkan. Rumah tangga yang dikepalai perempuan dan yang kepala rumah tangganya hanya mengenyam pendidikan rendah, mengikuti pola konsumsi yang sama yang tidak banyak dipengaruhi oleh program PNPM.

PNPM tidak dianggap sebagai program pemberantasan kemiskinan oleh anggota masyarakat. Berdasarkan diskusi mengenai kesesuaian antara kebutuhan yang diidentifikasi oleh kaum miskin, dengan sub–proyek yang diajukan dan didanai oleh masyarakat, komponen kualitatif menyediakan penjelasan tambahan tentang bagaimana tanggapan masyarakat terhadap PNPM, yang bisa membantu menjelaskan tentang temuan dari survei kuantitatif. Kendati peningkatan kesejahteraan rumah tangga dan pemberantasan kemiskinan merupakan tujuan utama PNPM, masyarakat tidak menganggap PNPM sebagai program pemberantasan kemiskinan. Mereka memandang PNPM sebagai program yang diperuntukkan bagi masyarakat secara keseluruhan, dan bukan secara khusus ditargetkan kepada kaum miskin. Dalam beberapa kasus, PNPM dianggap sebagai penyeimbang langsung terhadap program–program pemberantasan kemiskinan rumah tangga: anggota masyarakat berpendapat bahwa PNPM seharusnya tidak menjadi program yang

25 Mengacu pada SMERU (2010) untuk diskusi awal. Bukti selanjutnya didasarkan pada catatan lapangan dari Kajian Kualitatif dan konsultasi dengan penulis Kajian Kualitatif.

26 Untuk diskusi yang lebih terinci, lihat Lampiran 1, Bagian 1.3.

27 Lihat Voss (2008) halaman 11 untuk indikator dasar SEDAP tahun 2007 berdasarkan kelompok sampel.

28 Lihat Voss (2008), halaman 27–28.

24 AKATIGA (2010), halaman 3–4.

disasarkan kepada kaum miskin, mengingat telah ada banyak program lain bagi kaum miskin. Di kebanyakan desa, kriteria kemiskinan sebagaimana yang ada dalam proposal perencanaan, tidak dimasukkan dalam proses pengambilan keputusan. Anggota rumah tangga miskin juga tidak secara khusus menjadi sasaran untuk diikutsertakan dalam daftar pekerja temporer untuk konstruksi sub–proyek infrastruktur PNPM.²⁹

C. Akses terhadap Pelayanan Kesehatan

Bagian ini menggunakan pendekatan yang sama dengan bagian 4.2, yakni menilai perubahan penggunaan fasilitas rawat jalan oleh kepala rumah tangga, dengan menggunakan model *multilevel logit* pada sampel perorangan yang utuh, dan model *conditional comparison of means* pada sampel rumah tangga yang dicocokkan.³⁰ Sebagaimana dijelaskan pada bagian 3.2, anggota rumah tangga yang sakit pada 2007 dan 2010 dibagi menjadi 4 kategori berdasarkan tingkat penggunaan pelayanan rawat jalan pada kedua tahun tersebut. Dalam hal ini, fokus diarahkan pada individu–individu yang mengubah statusnya menjadi pengguna fasilitas rawat jalan 2010, setelah mengabaikan fasilitas ini pada 2007. Hasil estimasi menunjukkan adanya selisih poin persentase antara individu–individu dari kelompok yang diteliti dan individu dari kelompok kontrol yang sakit tapi tidak menggunakan fasilitas rawat jalan pada 2007, serta yang sakit dan menggunakan pelayanan rawat jalan pada 2007.³¹ Hasilnya disajikan pada Tabel 6.

Anggota masyarakat lebih mungkin menggunakan pelayanan rawat jalan sebagai dampak dari program PNPM. Sebagaimana disajikan pada Tabel 6, hasil kajian menggunakan model *multinomial logit* dan model *matched household conditional* menunjukkan bahwa PNPM telah memperluas akses masyarakat kepada pelayanan rawat jalan. Di antara individu yang tidak menggunakan layanan rawat jalan pada 2007, anggota komunitas PNPM punya kecenderungan lebih tinggi untuk menggunakan layanan tersebut pada 2010 dibandingkan individu dari rumah tangga pembanding. Poin posentasenya 5,1 jika menggunakan model *multinomial logit* dan 4,5 untuk model *conditional comparison of means*. Terdapat pula beberapa bukti mengenai dampak yang serupa pada rumah tangga miskin. Pada kuintil pertama konsumsi per kapita 2007, kecenderungan individu untuk mulai menggunakan layanan rawat jalan adalah 6,2 dan 5,7 poin persentase lebih tinggi bagi rumah tangga PNPM, namun hanya pada tingkat signifikansi 10 persen.

Anggota masyarakat dengan pendidikan yang lebih rendah mendapatkan peningkatan akses terhadap pelayanan kesehatan rawat jalan dengan adanya PNPM. Bertolak belakang dengan hasil konsumsi per kapita dan

status kemiskinan yang telah dibahas di atas, kepala rumah tangga yang tidak mengenyam pendidikan dasar memperoleh manfaat yang sangat besar dalam hal akses terhadap layanan kesehatan rawat jalan. Peningkatan akses bagi kepala rumah tangga PNPM tanpa pendidikan dasar, masing–masing 4,3 poin persentase untuk model *multinomial logit* dan 7,5 bila menggunakan model *conditional comparison of means*. Perempuan kepala rumah tangga tidak mendapatkan manfaat yang sama.

Sebaran peningkatan akses kesehatan lebih menguntungkan pada kelompok yang tidak mampu dan tidak hanya terpusat di kecamatan miskin. Kecuali rumah tangga yang dikepalai perempuan, kaum miskin dan rumah tangga berpendidikan rendah senantiasa memperoleh manfaat dari program. Hal ini terjadi meskipun kegiatan infrastruktur untuk kesehatan hanya mendapatkan dana 2,4 persen dari seluruh anggaran.³² Mengingat jumlah dana yang terbatas untuk pembangunan prasarana kesehatan baru, maka faktor pendukung utama atas peningkatan akses kesehatan kemungkinan besar adalah jalanan baru. Sebab, jalan baru mengurangi biaya transportasi dan memangkas waktu perjalanan, sehingga membantu meningkatkan porsi belanja masyarakat untuk perawatan kesehatan. Fakta bahwa dampak program tersebar cukup luas, namun tidak ditemukan di kecamatan miskin, mungkin menunjukkan preferensi kecamatan miskin terhadap pembangunan jalan, irigasi, atau proyek lain yang lebih berdampak secara langsung terhadap produksi. Mengingat lokasi mereka yang umumnya terpencil, pilihan tersebut tidak mengurangi biaya transportasi dan waktu tempuh, hingga memungkinkan peningkatan akses kesehatan. Di kecamatan lain, barangkali lebih mudah bagi masyarakat untuk memprioritaskan perbaikan sarana dan prasarana kesehatan. Temuan dari komponen kualitatif mengkonfirmasi pandangan ini, bahwa sebagian besar masyarakat memandang akses terhadap fasilitas kesehatan cukup memadai.³³

D. Akses terhadap Pendidikan

Menggunakan pertimbangan yang mirip dengan akses terhadap pelayanan kesehatan di atas, dana PNPM yang dibelanjakan untuk proyek pendidikan cukup rendah. Alat utama PNPM dalam meningkatkan akses di bidang pendidikan, kemungkinan muncul dari peningkatan konsumsi dan penurunan biaya, serta waktu yang dibutuhkan untuk mengakses layanan pendidikan tersebut. Berbeda dengan evaluasi PPK2 sebelumnya, kumpulan data terbaru yang memuat sebuah panel di level perorangan memungkinkan analisis dampak PNPM terhadap tingkat pendaftaran sekolah. Untuk kelompok yang selama periode evaluasi akan lulus dari sekolah dasar dan sekolah lanjutan tingkat pertama, digunakan model analisis *multinomial logit*.³⁴ Kelompok dibagi



menjadi tiga kategori: 1) tidak bersekolah; 2) di sekolah dasar pada tahun awal evaluasi namun tidak pindah ke SLTP pada tahun 2010, dan; 3) di sekolah dasar pada tahun awal evaluasi dan akan pindah ke sekolah lanjutan tingkat pertama. Model logit kondisional dengan efek tetap (*conditional logit model with fixed effects*) juga digunakan untuk memastikan kesahihan hasil analisis. Dampak proyek terhadap tingkat pendaftaran sekolah dasar dan sekolah lanjutan tingkat pertama, juga dievaluasi menggunakan panel kelompok di tingkat rumah tangga.³⁵

PNPM tidak mempengaruhi tingkat peralihan pelajar dari sekolah dasar ke sekolah menengah. Sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 7, tidak terdapat dampak yang signifikan dari proyek PNPM terhadap peralihan dari sekolah dasar ke sekolah lanjutan tingkat pertama. Hasil ini berlaku pada keseluruhan sampel, serta terhadap kelompok yang terpinggirkan dan yang dikategorikan berdasarkan gender.

Selain itu, tidak terdapat perbedaan yang signifikan antara tingkat pendaftaran di sekolah dasar dan di sekolah lanjutan tingkat pertama.³⁶ Hasil ini, sebagian mirip dengan temuan dari evaluasi PPK2 sebelumnya. Tingkat pendaftaran di sekolah dasar, dan sampai batas–batas tertentu sekolah menengah (masing–masing sekitar 95 persen dan 85 persen), menunjukkan bahwa akses bukanlah hambatan utama bagi sebagian besar masyarakat, mengingat jumlah dana

PNPM yang dibelanjakan untuk sub–proyek pendidikan relatif rendah.³⁷

Temuan dari komponen kualitatif mendukung pandangan ini. *Pertama*, sarana sekolah dasar dan sekolah menengah pada umumnya sudah tersedia di sebagian besar desa yang menjadi sampel. Berhubung adanya peningkatan perhatian terhadap pendidikan pra–sekolah, mayoritas sub–proyek pendidikan yang dibangun dalam program PNPM maupun PPK terfokus pada penyediaan fasilitas pra–sekolah dan taman kanak–kanak. *Kedua*, kemiskinan bukanlah faktor yang paling menentukan dalam hal akses terhadap sekolah dasar dan sekolah lanjutan tingkat pertama. Meskipun sekitar 25 persen dari sampel kuantitatif menyatakan bahwa mereka kesulitan mengakses pendidikan, hambatan utamanya adalah keterbatasan sumber daya untuk menyekolahkan anak ke sekolah lanjutan tingkat atas, yang sebagian besar terletak di pusat kabupaten. *Ketiga*, masyarakat menunjukkan bahwa gender bukan lagi faktor yang menentukan apakah anak akan disekolahkan sampai tingkat lanjutan pertama.

E. Akses terhadap Lapangan Kerja

PNPM memiliki dampak terbatas terhadap status pekerjaan jangka panjang di kecamatan yang ikut serta dalam program. Salah satu fitur utama dari pendekatan PNPM adalah mempekerjakan anggota masyarakat dalam proyek pembangunan desa. Karena sifat pekerjaan pembangunan yang sementara tersebut, dapat dimengerti bila peningkatan jumlah lapangan kerja akan hilang setelah proyek pembangunan selesai. Akan tetapi, sebagaimana dikemukakan Papanek (2007), mayoritas peningkatan lapangan kerja yang berkaitan dengan program PNPM Perdesaan, tampaknya lebih disebabkan oleh sumber–sumber yang tidak langsung. Ini bukan terjadi karena penyerapan tenaga kerja

29 Lihat SMERU (2010)

30 Tidak adanya panel utuh pada tataran perorangan menutup kemungkinan untuk mempertimbangkan sampel secara keseluruhan.

31 Jumlah sampel tidak memadai untuk membandingkan kepala rumah tangga yang mencari bantuan pada tahun 2002 namun tidak mencari bantuan tahun 2007.

32 NMC (2007)

33 Lihat SMERU (2010), Bagian 5.4.

34 Kelompok ini terdiri dari anak berusia 11 dan 12 tahun di kelas 5 dan 6 (pendidikan sekolah dasar enam tahun).

35 Mengingat lokasi sekolah lanjutan tingkat atas yang umumnya di kabupaten dan terkadang di pusat kecamatan sehingga pelajar perlu tinggal terpisah dari rumah, cukup sulit untuk menilai tingkat pendaftaran sekolah pada tataran ini. Apabila analisis ini dilakukan, masing–masing pelajar perlu dihubungi, dan ini tidak memungkinkan bagi cakupan dan anggaran kegiatan evaluasi.

36 Hasil dari tingkat pendaftaran bersih hanya diberikan untuk sampel utuh dalam tabel. Akan tetapi, estimasi tambahan untuk sub–kelompok juga menunjukkan keterbatasan dampak. Hasil ini dapat diberikan atas permintaan.

37 Lihat SMERU (2010), Bagian 5.3.

oleh proyek PNPM, tetapi lantaran ada peningkatan aktivitas ekonomi. Hasil yang dipaparkan pada Tabel 8 mendukung pendapat bahwa PNPM tidak berdampak signifikan terhadap peningkatan lapangan kerja: pengangguran yang berumur antara 18–55 tahun pada tahun 2007 memiliki kesempatan sebesar 1,35 persen untuk bekerja pada 2010. Apabila pekerja yang patah semangat (*discouraged workers*) ditambahkan dalam perhitungan angkatan kerja, maka pengaruh ini hilang sama sekali. Ini menunjukkan bahwa PNPM kurang efektif dalam membantu individu yang sudah berhenti mencari pekerjaan karena berbagai kesulitan dalam pencarian kerja.

F. Dinamika Sosial dan Tata Kelola Pemerintahan

Sebagaimana disebut di atas, sebuah modul terpisah telah ditambahkan ke dalam instrumen survei untuk menganalisis indikator–indikator kunci terkait dinamika sosial dan tata kelola pemerintahan. Dampak PNPM terhadap perubahan secara proporsional diidentifikasi menggunakan model *conditional logit* dengan mempertimbangan sifat biner dari indikator. Kebenaran hasil pengujian juga diperiksa menggunakan model *matched household logit*. Untuk tujuan penulisan dokumen ini, diskusi dibatasi hanya pada beberapa variabel berikut: insiden dari aksi kolektif; kepercayaan bersama terhadap tata pemerintahan desa; tindakan kolektif untuk mempetisi pemerintah daerah; keikutsertaan dalam rapat desa; persepsi terhadap upaya pemerintah daerah memenuhi kebutuhan masyarakat; dan akses terhadap informasi mengenai dana pembangunan desa. Pertanyaan dalam modul membahas urusan desa secara umum, tidak khusus menyangkut PNPM atau proyek tertentu, kecuali yang terkait dengan tata pemerintah tingkat desa. Hasil survei disajikan pada Tabel 9.³⁸

PNPM tidak menunjukkan dampak signifikan terhadap dinamika sosial dan tata kelola pemerintahan. Temuan utama untuk dinamika sosial dan tata kelola pemerintahan adalah, tidak munculnya pola pengaruh yang signifikan, baik pada sampel utuh maupun sampel sub–kelompok, termasuk kaum miskin, kecamatan miskin, dan kelompok terpinggirkan. Sebagaimana ditunjukkan di Tabel 9, uji regresi dari model *conditional logit* dan *matched household logit* tak menghasilkan koefisien yang signifikan. Juga diuji nilai tengah dari keadaan awal (*baseline*) dan keadaan akhir (*endline*), dari kelompok yang mengikuti PNPM dan kelompok pembanding. Hasilnya menunjukkan hanya ada sedikit pergerakan selama periode evaluasi.

Data proyek menunjukkan bahwa indikator–indikator kunci berperan kuat dalam proyek, namun hal serupa tak terjadi pada pemerintahan desa secara umum. Data yang diambil dari Sistem Informasi Manajemen (SIM) memperlihatkan bahwa partisipasi, akses terhadap informasi, dan kepuasan penerima manfaat proyek, khususnya perempuan dan kaum miskin, cukup kuat dan memenuhi sasaran proyek.

Persentase keterlibatan perempuan dalam rapat sekitar 48 persen, sedangkan persentase keterlibatan kaum miskin sekitar 60 persen. Ini berdasarkan data proyek periode 2007–2009. Selain itu, pertanyaan terkait akses terhadap informasi PNPM dan kepuasan yang dirasakan oleh penerima manfaat proyek, berturut–turut sekitar 60 persen dan 68 persen. Bila kita melihat indikator–indikator tersebut dari perspektif urusan desa secara luas, dan mempertimbangkan semua rapat/proyek, maka tingkat partisipasi, akses terhadap informasi dan tingkat kepuasan, yaitu berturut–turut 24 persen dan 29 persen. Hal ini menandakan bahwa meskipun proyek berhasil—dengan menghargai inklusivitas dan tata kelola dalam PNPM—berbagai faktor yang mempengaruhi kehadiran PNPM tidak menghasilkan dampak yang lebih luas (*spill over effects*) terhadap urusan desa lainnya.

Temuan komponen kualitatif menunjukkan bahwa, kapasitas masyarakat dalam mempengaruhi elit politik dalam pengambilan keputusan di luar program sangat terbatas. Komponen kualitatif dari evaluasi ini memberikan pencerahan mengenai alasan di balik terbatasnya *spill over* pada dinamika sosial dan tata kelola pemerintahan. Faktor utama yang disebutkan adalah dominasi elit politik dalam pengambilan keputusan, dan kendali atas akses informasi serta partisipasi. Kajian ini menemukan bahwa struktur kekuasaan tradisional, dalam hal keagamaan maupun adat, tidak terpengaruh secara signifikan oleh kegiatan proyek. Dalam banyak kasus, PNPM dapat berjalan meski tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap urusan rutin pemerintahan desa dan proyek pembangunan lainnya. Upaya peningkatan kemampuan masyarakat agar bisa melaksanakan PNPM sesuai dengan kebutuhan mereka, dengan partisipasi penuh dari semua lapisan masyarakat, tidak mempengaruhi pengambilan keputusan dalam masyarakat yang tidak berhubungan dengan PNPM.³⁹ Dalam hal ini, terdapat dua hambatan. *Pertama*, jangka waktu yang tersedia untuk melakukan evaluasi atas dua siklus proyek, ada kemungkinan terlalu singkat dan tidak memadai, mengingat awetnya struktur kekuasaan tradisional dan keagamaan. *Kedua*, pemerintah desa dan masyarakat merasa tidak mendapat insentif yang cukup untuk mengadopsi pendekatan PNPM dalam aspek–aspek lain tata kelola pemerintahan desa. Masyarakat tidak melihat partisipasi dan masukan mereka terhadap urusan desa bisa mempengaruhi pemerintahan daerah. Dalam hal pemerintahan daerah, pejabat desa pada dasarnya berpegangan pada peraturan yang menyebutkan bahwa sebagian besar kegiatan di desa tidak menganut prinsip PNPM utama, seperti prinsip partisipasi dan transparansi.

Efektivitas fasilitasi dan pelaksanaan program yang “rutin”, adalah faktor yang berpengaruh. Kesimpulan lain dari komponen kualitatif adalah bahwa faktor yang mempengaruhi kurang efektifnya pengembangan kapasitas sosial dan masyarakat, yang dikembangkan oleh PNPM untuk mempengaruhi lingkungan di luar PNPM, adalah pendekatan

untuk melaksanakan proyek. Seringkali, proses dan prosedur dalam proyek dipandang sebagai hal rutin belaka, artinya prosedur diikuti sekadar untuk memenuhi persyaratan, dan bukan untuk mengembangkan kapasitas anggota masyarakat. Salah satunya adalah kecenderungan para aparatur desa untuk mengutamakan “pemenuhan persyaratan” dalam mengimplementasikan proyek. Hal ini bisa membuat peserta PNPM mematuhi prosedur, tanpa mampu memahami prinsip–prinsip di baliknya. Faktor kedua—juga dikutip dalam penelitian lain mengenai PNPM⁴⁰—adalah mengenai kualitas fasilitasi, yang dipengaruhi oleh beban administrasi, kurangnya *training* yang memadai dan kurangnya kandidat yang memenuhi syarat. Para fasilitator seringkali memiliki terlalu banyak tugas administratif sehingga tidak memiliki waktu untuk memberdayakan masyarakat, dan/atau tidak memiliki keterampilan, dan tidak mengikuti pelatihan yang dibutuhkan untuk menjadi fasilitator yang efektif.⁴¹

38 Hasil regresi yang tidak ditampilkan dalam Tabel 9 mengenai dinamika sosial dan tata kelola dapat disediakan sesuai permintaan.

39 SMERU (2010)

40 Lihat AKATIGA (2010)

41 SMERU (2010)

V. DISKUSI DAN KESIMPULAN

V. DISKUSI DAN KESIMPULAN

Dalam bab ini, akan dibahas temuan–temuan utama berkaitan dengan isu–isu pokok pengembangan PNPM ke depan, sebagaimana disajikan dalam Bab 4.

Risalah temuan. Temuan–temuan yang dibahas dalam bab sebelumnya mengindikasikan bahwa PNPM memiliki dampak positif dalam hal peningkatan kemakmuran rumah tangga, pengentasan kemiskinan dan perluasan akses terhadap layanan kesehatan, terutama bagi rumah tangga di kecamatan–kecamatan yang menerima dana bantuan langsung masyarakat pada periode 2007–2009. Kecuali dampak pada akses ke layanan kesehatan, pengaruh positif PNPM lainnya ternyata belum menjangkau kelompok yang terpinggirkan dan tertinggal, yang didefinisikan sebagai rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan dan rumah tangga yang kepala keluarganya tidak mengenyam pendidikan dasar. PNPM tidak mempengaruhi tingkat partisipasi sekolah untuk SD atau SMP, termasuk tingkat kenaikan kelas dari SD ke SMP. Tidak ditemukan dampak dari program ini terhadap berbagai indikator terkait dinamika sosial dan tata kelola pemerintahan seperti kepercayaan masyarakat, gotong royong, partisipasi, dan akses pada informasi.

Sejauhmana PNPM memiliki dampak yang langgeng terhadap kemakmuran rumah tangga dan upaya pengentasan kemiskinan. PNPM tetap menjadi pilihan yang efektif untuk membangun infrastruktur yang dibutuhkan, demi meningkatkan konsumsi rumah tangga, dan mengeluarkan rumah tangga dari kemiskinan. Walaupun evaluasi baru dilakukan dalam jangka pendek, dan PNPM telah diperluas hingga mencakup seluruh kecamatan di Indonesia, PNPM berhasil mempertahankan dampak positif terhadap kemakmuran rumah tangga dan pengurangan kemiskinan, yang berhasil dicapai dalam fase–fase program sebelum PNPM, yakni PPK.

Walaupun evaluasi ini tidak secara langsung melihat kualitas implementasi, perbandingan temuan–temuan yang serupa dengan hasil evaluasi terhadap fase–fase dari proyek sebelumnya menunjukkan bahwa perluasan proyek tidak mempengaruhi hasil proyek yang terkait dengan kemakmuran rumah tangga dan pengentasan kemiskinan.

Sebagai tambahan, hasil yang ada mengindikasikan bahwa jangka waktu yang dibutuhkan untuk mewujudkan dampak kurang dari lima tahun, sesuai hasil evaluasi yang dilakukan sebelumnya terhadap PPK2. Walaupun jumlah siklus proyek yang dievaluasi di bawah PNPM terbatas pada 2 dan bukan 3–4 sebagaimana dilakukan pada PPK2, dampak terhadap kemakmuran rumah tangga dan pemberantasan kemiskinan secara umum konsisten, atau mungkin malah lebih pendek karena pendeknya periode evaluasi.



Selanjutnya, untuk konsumsi rumah tangga, hasil evaluasi dari keseluruhan sampel, yang boleh dibilang menggambarkan keseluruhan dampak dari proyek tersebut, secara signifikan lebih besar di bawah PNPM dibandingkan dengan PPK2. Dalam hal ini, dampak terkonsentrasi di antara rumah tangga miskin dan rumah tangga yang ada di kecamatan yang miskin.

Efektivitas PNPM dalam berbagai konteks. Tema kedua yang muncul adalah keragaman dampak pada kemakmuran rumah tangga dan pemberantasan kemiskinan. Walaupun dampak ditemukan untuk sampel secara keseluruhan, mereka terkonsentrasi pada rumah tangga miskin, dengan manfaat terbesar pada kuintil pertama konsumsi per kapita rumah tangga, dan pada kuintil termiskin di kecamatan.

Berdasarkan temuan dari penelitian kualitatif, efektivitas proyek ini pada konteks daerah miskin dan terpencil, sebagian dipengaruhi oleh tingkat infrastruktur yang sudah ada, dan sejauh mana kepentingan masyarakat setempat bisa menyatu dengan kepentingan masyarakat miskin. Sebagaimana dipaparkan di atas, lebih dari 70 persen anggaran proyek digunakan untuk membiayai proyek–proyek infrastruktur, khususnya jalan, jembatan dan irigasi.

Di wilayah miskin dan terpencil yang infrastrukturnya kemungkinankurangterbangun, proyek–proyek ini cenderung memiliki manfaat ekonomi yang positif [sebagaimana dapat dilihat di Torrens (2005) dan Dent (2001)] yang mempengaruhi kemakmuran masyarakat miskin. Ini dikarenakan kebutuhan masyarakat miskin terhadap jalan–jalan utama, jembatan dan irigasi, sama dengan kebutuhan masyarakat luas. Tapi, di wilayah yang infrastrukturnya sudah terbangun dengan baik, masyarakat miskin cenderung memiliki kebutuhan yang berbeda, misalnya pelatihan kerja/penambahan keterampilan dan akses kepada modal.

Berhubung masyarakat cenderung masih melihat PNPM sebagai program untuk masyarakat luas, mereka memusatkan proyek PNPM pada jalan, jembatan, dan irigasi di wilayah yang miskin dan terpencil, yang paling mungkin mendapatkan pendanaan. Berkebalikan dengan kasus pertama, infrastruktur tambahan sebagai pelengkap infrastruktur yang sudah ada, memiliki kemungkinan yang lebih kecil untuk memberikan manfaat ekonomi.

Akibatnya, proyek yang dipilih akhirnya tidak selaras dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat miskin. Ini mengindikasikan bahwa PNPM bisa lebih efektif jika menggunakan dana bantuan langsung masyarakat untuk pembangunan infrastruktur di daerah yang ekonominya paling besar, sembari berkonsentrasi pada pengadaan fasilitas dan pengembangan kapasitas, agar dapat menjangkau kaum miskin di wilayah yang infrastrukturnya sudah cukup baik. Sebagai catatan, proyek infrastruktur tambahan PNPM umumnya kurang dapat memberikan dampak ekonomi yang tinggi.

Dampak terhadap kelompok yang terpinggirkan. Temuan di atas mendukung hasil dari evaluasi PPK2 sebelumnya, bahwa di luar perluasan akses terhadap layanan kesehatan, proyek ini tidak memiliki dampak yang signifikan terhadap kelompok yang terpinggirkan, khususnya yang berkaitan dengan kesejahteraan rumah tangga dan pemberantasan kemiskinan.

Temuan terkait dinamika sosial dan indikator tata kelola, juga komponen kualitatif, berhasil mengidentifikasi faktor utama yang menyebabkan hal ini. *Pertama*, kurang kuatnya pengaruh terhadap struktur kekuasaan saat ini, plus kurang efektifnya pengembangan kapasitas masyarakat karena pendekatan pelaksanaan proyek yang sudah menjadi rutinitas. Sementara, kurang memadainya dukungan fasilitasi mengakibatkan tetap terpinggirkannya pengaruh kaum yang tertinggal. *Kedua*, karena masyarakat tidak memandang PNPM sebagai program pengurangan kemiskinan, dan dalam beberapa kasus malah dilihat sebagai penyeimbang program untuk rumah tangga, kecil kemungkinan pengambilan keputusan dalam PNPM diarahkan langsung pada kelompok masyarakat yang tertinggal.

Dinamika sosial dan tata kelola. PNPM menghadapi tantangan yang signifikan dalam menterjemahkan akuntabilitas sosial/transparansi yang diperoleh dalam program, agar menjadi faktor yang berpengaruh pada perencanaan pembangunan dan aktivitas pembangunan *di luar* program. Kurangnya dampak signifikan pada indikator sosial dan tata kelola pemerintahan, menunjukkan adanya kebutuhan akan periode fasilitasi yang berkesinambungan, dengan penekanan yang lebih besar pada keterampilan dan lembaga–lembaga kemasyarakatan. Dengan ini, mereka diharapkan bisa mandiri untuk melakukan kegiatan bersama yang terkoordinasi secara lebih efektif, yang bertujuan untuk mencapai tata kelola pemerintahan daerah yang lebih baik.

Jika fasilitasi akan dilanjutkan, kualitasnya harus ditingkatkan agar bisa memberikan dampak yang diinginkan, khususnya berkaitan dengan persepsi anggota masyarakat bahwa tujuan utama program berbasis masyarakat, seperti PNPM, bukanlah untuk mengurangi kemiskinan. Sebagai tambahan, perubahan dalam desain proyek harus dipertimbangkan untuk mengatasi keterbatasan dalam akuntabilitas sosial, baik di dalam PNPM maupun di luar PNPM.

VI. REKOMENDASI DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN



VI. REKOMENDASI DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Secara umum, hasil penelitian ini mengindikasikan bahwa mekanisme PNPM yang memberikan dampak positif bagi masyarakat adalah pembangunan infrastruktur, yang kemudian berdampak pada pengurangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan rumah tangga, serta peningkatan akses kepada layanan kesehatan, khususnya di wilayah miskin dan terpencil.

Proyek ini belum dapat secara efektif memperluas manfaat-manfaat tadi kepada kelompok yang tertinggal, atau mempengaruhi dinamika sosial, tata kelola pemerintahan, dan pengambilan keputusan dalam aktivitas pembangunan di luar program. Hasil penelitian ini menggarisbawahi beberapa hal penting yang perlu dipertimbangan untuk program PNPM Perdesaan dan penelitian-penelitian di masa mendatang:

Keberlanjutan pendanaan pembangunan infrastruktur, dengan penekanan utama pada perawatan dan ke-langgengan infrastruktur. PNPM terus menjadi cara efektif dalam mewujudkan pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan masyarakat perdesaan guna meningkatkan kesejahteraan keluarganya. Program ini harus terus berlanjut, melihat masih luasnya kesenjangan ketersediaan infrastruktur di wilayah perdesaan.

Namun, manfaat-manfaat tersebut hanya akan berkesinambungan jika infrastruktur yang dibangun memiliki kualitas yang memadai untuk bisa terus digunakan secara efektif. Penelitian di masa depan harus memusatkan perhatian pada kualitas perawatan dan kesinambungan dari keseluruhan infrastruktur yang dibangun oleh program, juga mekanisme dan prosedur saat ini, untuk memastikan dilakukannya perawatan yang memadai.

Pendekatan terarah untuk alokasi Bantuan Langsung Masyarakat (*block grant*). Sebagaimana dibahas sebelumnya, hasil terbesar dicapai justru di daerah miskin dan terpencil. Sejumlah Bantuan Langsung Masyarakat harus diarahkan ke daerah yang tingkat ketersediaan infrastrukturnya rendah, guna memaksimalkan dampak kemakmuran bagi rumah tangga. Riset tambahan dibutuhkan untuk memahami efektivitas program dalam konteks yang lebih luas (kemiskinan, infrastruktur kawasan), prosedur implementasi (ukuran Bantuan Langsung Masyarakat, lama waktu partisipasi dalam program), dan pertimbangan-pertimbangan dalam hal menyesuaikan menu dan ukuran Bantuan Langsung Masyarakat, untuk memenuhi berbagai kebutuhan yang berbeda di dalam konteks daerah.

Strategi untuk mengatasi berbagai hambatan dalam mewujudkan akuntabilitas sosial ke bawah (*downward social accountability*). Fakta bahwa institusi selain PNPM belum dapat menyamai tingkat transparansi dan kualitas tata kelola PNPM, mengindikasikan bahwa tujuan utama untuk meningkatkan akuntabilitas sosial belum tercapai. Meskipun PNPM bukanlah satu-satunya program yang bertanggungjawab untuk mengubah lingkungan pemerintahan daerah, PNPM termasuk salah satu program yang ditempuh untuk memperkenalkan tata kelola pemerintahan yang baik di kawasan perdesaan. Diperlukan penelitian lebih lanjut mengenai hambatan dalam mengadopsi prinsip transparansi dan akuntabilitas PNPM, juga penelitian mengenai perubahan desain yang bisa dilakukan untuk mengatasi permasalahan yang ditemukan tadi.

Melanjutkan pemusatan perhatian pada kelompok-kelompok yang terpinggirkan. Harus ditentukan apakah pelaksanaan program sudah secara optimal memenuhi kebutuhan kelompok-kelompok yang terpinggirkan, dan mempertimbangkan perubahan desain lebih lanjut, atau perubahan pendekatan pembangunan untuk memenuhi kebutuhan mereka.

Memperbaharui fokus terhadap partisipasi dan keterlibatan kaum miskin dan terpinggirkan dalam pengambilan keputusan. Agar program tidak sekadar menjadi sebuah “rutinitas” setelah dilakukan perluasan cakupan dan akibat dari lamanya pelaksanaan program di banyak lokasi, program ini membutuhkan upaya baru untuk memperkuat pendekatan utamanya. Hal ini berupa keterlibatan masyarakat dalam setiap program, untuk memastikan bahwa seluruh kelompok terlibat dan berpartisipasi penuh dalam pengambilan kebijakan sepanjang siklus program.

Meneruskan pengumpulan data. Walaupun perluasan PNPM Perdesaan untuk mencakup seluruh kecamatan di negeri ini mengakibatkan tidak ada lagi daerah yang bisa dijadikan wilayah pembanding (*control areas*), sifat panel dari survei masih akan berguna dalam menelusuri kemajuan berbagai indikator utama. Putaran Survei di 2012 dan 2014 perlu dilakukan untuk memastikan adanya pemeriksaan yang berkesinambungan terhadap efektivitas program.

DAFTAR PUSTAKA

Abadie, Alberto and Guido W. Imbens, 2002, “Simple and Bias—Corrected Matching Estimators for Average Treatment Effects¹”, *NBER Technical Working Paper*, No. 0283, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, October 2002.

Abadie, Alberto, David Drukker, Jane Leber Herr and Guido W. Imbens¹, 2001, “Implementing Matching Estimators for Average Treatment Effects in Stata”, *The Stata Journal*, Vol. 1, Number 1, pp. 1–18.

Alatas, Vivi, 2005, “An Evaluation of Kecamatan Development Project”, June, Jakarta: The World Bank, June 2005.

AKATIGA, 2010, “Marginalized Groups in PNPM,” Jakarta, Indonesia: The World Bank, PNPM Support Facility.

Becker, Sascha O. and Marco Caliendo, 2007, “mhbounds – Sensitivity Analysis for Average Treatment Effects, *German Institute of Economic Research*, Working Paper, Berlin: DIW, January 2007.

Becker, Sascha O. and Andrea Ichino, 2002, “Estimation of average treatment effects based on propensity scores”, *Centre for Employment Studies Working Paper*, Laboratorio R. Revelli.

Chantala, Kim, Dan Blanchette and C. M. Suchindran, 2006, “Software to Compute Sampling Weights for Multilevel Analysis” Carolina Population Center, UNC at Chapel Hill, January 2006.

Chowhan, James and Neil J. Buckley, 2005, “Using Mean Bootstrap Weights in Stata: A BSWREG Revision”, *The Research Data Centres Information and Technical Bulletin*, Vol. 2 No. 1, pp. 23–37.

Cook, Thomas D., William R. Shadish, Jr., and Vivian C. Wong, 2005, “Within Study Comparisons of Experiments and Non–Experiments: Can they help decide on Evaluation Policy?”, Paper presented at the French Econometric Society Meeting on Program Evaluation, Paris, France, December 2005 .

Deaton, Angus, 2000. *The Analysis of Household Surveys: A Microeconometric Approach to Development Policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University.

Demographic Institute Faculty of Economic University of Indonesia, 2002, “Evaluating KDP Impacts on Community Organization and Household Welfare”, Depok: Faculty of Economics University of Indonesia, July 2002.

Dehejia, Rajeev H. and Sadek Wahba, 2002, “Propensity Score–Matching Methods for Nonexperimental Causal Studies”, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 84, No. 1, pp. 151–161, February 2002.

Dent, Geoffrey, 2001 “Ex–Post Evaluation of Kecamatan Development Program (KDP1) Infrastructure Projects.”, Jakarta: The World Bank.

Dragoset, Lisa and Fields, Gary, 2006 “US Earnings Mobility: Comparing Survey–Based and Administrative–Based Estimates.” *Society for the Study of Economic Inequality Working Paper*, WP2006–55, ECINEQ.

Fields, Gary et. Al., 2001 “Household Income Dynamics: A Four Country Study.” Paper prepared for the NBER Conference on Labor and the Global Economy, Cambridge, MA, 2001.

Handa, Sudhanshu and John A. Maluccio, 2007, “Matching the gold standard: Evidence from a social experiment in Nicaragua”, *Population and Health InfoShare*, No. 07–100, August 2007.

Heckman, James J., Hidehiko Ichimura and Petra Todd, 1998, “Matching As An Econometric Evaluation Estimator”, *Review of Economic Studies*, Volume: 65, Issue: 2, April, pp. 261–94.

Institute for Social and Economic Research, Education and Information (LP3ES), 2008, “PNPM–RURAL Component Qualitative Baseline Report”, Jakarta: The World Bank.

Jalan, Jyotsna and Martin Ravallion, 2001, “Does Piped Water Reduce Children’s Health Improves on Average as A Result of Policy Diarrhea for Children Interventions that Expand in Rural India?”, *Policy Research Working Paper*, The World Bank Development Research Group Poverty, August 2001.

Kano, Shigeki, 2003, “Japanese Wage Curve: A Pseudo Panel Study”, University of Tsukuba, Japan, May 2003.

Labonne, Julien and Rob Chase, 2007, “Who’s at the Wheel when Communities Drive Development? The Case of the KALAHI–CIDSS in the Philippines”, *Social Development Papers*, Paper No. 107, The World Bank, September 2007.

Lawson, David, Andy McKay and John Okidi, 2003, “Poverty Persistence and Transitions in Uganda: A Combined Qualitative and Quantitative Analysis”, Kampala: Economic Policy Research Centre, December 2003.

Lawson, David, Andy McKay and John Okidi, 2003, “Poverty Persistence and Transitions in Uganda: A Combined Qualitative and Quantitative Analysis”, Kampala: Economic Policy Research Centre, December 2003.

Mansuri, Ghazala and Rao, Vijayendra, 2004. “Community Based (and Driven) Development: A Critical Review”. *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3209.

McCulloch, Neil. and Baluch, B, 1999. “Distinguishing the Chronically From Transitory Poor– Evidence from Pakistan”, Working Paper No. 97, Institute of Development Studies, University of Sussex, UK.

McKenzie, David, John Gibson and Steven Stillman, 2006, “How Important is Selection? Experimental Vs Non–experimental Measures of the Income Gains from Migration¹”, *Policy Research Working Paper Series*, No. 3906, The World Bank, May 2006.

McLaughlin Kerry, Satu Adam, and Hoppe, Michael 2007, “Kecamatan Development Program Qualitative Impact Evaluation.” Jakarta: The World Bank.

Morgan, Stephen L and David J. Harding, 2006, “Matching Estimators of Causal Effects: From Stratification and Weighting to Practical Data Analysis Routines”, *Sociological Methods & Research*, Vol. 35, No. 1, 3–60.

National Management Consultants 2005, “Kecamatan Development Program Phase Two: Fourth Annual Report 2005” : Jakarta, National Management Consultant for KDP National Secretariat, Directorate General Community and Rural Development, Ministry of Home Affairs

National Management Consultants 2007, “Kecamatan Development Program Phase Two: Final Report”: Jakarta, National Management Consultant for KDP National Secretariat, Directorate General Community and Rural Development, Ministry of Home Affairs

Olken, Ben. 2005. “Power Calculations for Community CCT Project”, Jakarta: The World Bank, *mimeo*.

Papanek, Gustav F., 2007, “Employment and the PNPM–RURAL Program”, Jakarta: The World Bank, December 2007.

Pritchett, Lant, Asep Suryahadi, Sudarno Sumarto, 2000, “Quantifying Vulnerability to Poverty: A Proposed Measure, with Application to Indonesia”, *SMERU Working Paper*, May 2002.

Raudenbush et. al. 2006. “Optimal Design for Logitudinal and Multilevel Research.”, National Institutes of Health, *mimeo*.

Rubin, Donald B. and Neal Thomas, 2000, “Combining Propensity Score Matching with Additional Adjustments for Prognostic Covariates”, *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 95, No. 450, pp. 573–585, June 2000.

Rubin, Donald B., 1979, “Using Multivariate Matched Sampling and Regression Adjustment to Control Bias in Observational Studies”, *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 74, No. 366, pp. 318–328, June 1979.

Rosenbaum P. R and Rubin, Donald, 1983, “The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects,” *Biometrika*, 70, pp 41–55.

SMERU, 2010, “A Qualitative Study on the Impact of the 2010 PNPM–Rural in East Java, West Sumatera, and Southeast Sulawesi,” Jakarta, Indonesia: The World Bank, PNPM Support Facility.

Smith, Jeffrey and Todd, Petra, 2003. “Does Matching Overcome Lalonde’s Critique of Nonexperimental Estimators?,” *University of Western Ontario, CIBC Human Capital and Productivity Project Working Papers* No. 20035, University of Western Ontario, CIBC Human Capital and Productivity Project.

Suryadarma, Daniel, Asep Suryahadi and Sudarno Sumarto, 2007, “Reducing Unemployment in Indonesia: Results from a Growth–Employment Elasticity Model”, *SMERU Working Paper*, Jakarta: SMERU Research Institute. January 2007.

Suryadarma, Daniel Asep Suryahadi and Sudarno Sumarto, 2005, “The Measurement and Trends of Unemployment in Indonesia: The Issue of Discouraged Workers”, *SMERU Working Paper*, Jakarta: SMERU Research Institute, July 2005.

Suryahadi, Asep and Sudarno Sumarto, 1999, “Update on the Impact on the Indonesian Crisis on the Consumption Expenditure and Poverty Incidence: *Results from the December 1998 Round of 100 Village Survey*”, *SMERU Working Paper*, Jakarta: Social Monitoring and Early Response Unit, SMERU, August 1999.

Torrens, Anthony, 2005, “Economic Impact Analysis of Kecamatan Development Program Infrastructure Projects”, Jakarta: The World Bank.

Voss, John, 2008. “Impact Evaluation of the Second Phase of the Kecamatan Development Program”, Jakarta, The World Bank.

Wassenich, Paul and Katherine Whiteside. 2003. “CDD Impact Assessment Study: Optimizing Evaluation Design Under Constraints”, World Bank CDD and Social Capital Anchor, Mimeo.

Wiehler, Stephan A., 2006, “Bias Reducing Estimation of Treatment Effects in the Presence of Partially Distorted Data”, Berlin: Swiss Institute for International Economics and Applied Research, University of St. Gallen, Switzer–land, January 2006.

World Bank, 2005, “CDD and Social Capital Impact Designing a Baseline Survey in the Philippines”, Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, May 2005.

TABEL 3:
PERUBAHAN CATATAN KONSUMSI RIIL PER KAPITA

Sampel		Perbedaan Pertama			Model Pencocokan Rumah Tangga berdasarkan Pembandingan <i>Mean</i>		
		Koefisien	Std. Error	Obs	Koefisien	Std. Error	Obs
Seluruh Sampel		0.091**	0.026	6143	0.053**	0.016	6142
Prediksi Konsumsi	Kuintil 1	0.118**	0.048	1229	0.112**	0.030	1227
	Kuintil 2	0.084*	0.051	1229	0.039	0.030	1226
	Kuintil 3	0.156**	0.046	1228	0.086**	0.033	1229
	Kuintil 4	0.015	0.046	1229	0.008	0.034	1228
	Kuintil 5	0.056	0.057	1228	0.021	0.033	1226
Skor Kemiskinan Kecamatan	Kuintil 1	0.127**	0.066	1208	0.095**	0.034	1206
	Kuintil 2	0.070	0.069	1230	0.055*	0.029	1226
	Kuintil 3	0.073	0.083	1229	−0.023	0.038	1228
	Kuintil 4	0.124*	0.073	1229	0.134**	0.035	1228
	Kuintil 5	0.014	0.064	1246	0.020	0.030	1244
Grup Tertinggal	Tanpa Pendidikan Dasar	−0.012	0.025	6143	−0.025	0.037	6142
	Dengan Pendidikan Dasar	−0.028	0.028	6143	0.027	0.033	6142
	Kepala Keluarga Perempuan	−0.096	0.157	6143	0.019	0.027	6142

Catatan: * menunjukkan signifikansi pada tingkat 10 persen, ** pada tingkat 5 persen. Koefisien merupakan selisih persentase poin dalam tingkat pertumbuhan tercatat dari konsumsi riil per kapita antara PNPM dan rumah tangga pembanding. Set pertama estimasi menggunakan pendekatan pertama pada sampel penuh, termasuk penyesuaian regresi. Set kedua estimasi menggunakan kernel Epanechnikov untuk membuat sampel sesuai pada tingkat rumah tangga dan melakukan tes perbandingan *mean*.

TABEL 4:
RUMAH TANGGA KELUAR DARI KEMISKINAN

Sample		Model Multinomial Logit			Model Pencocokan Rumah Tangga berdasarkan Pembandingan <i>Mean</i>		
		Koefisien	Std. Error	Obs	Koefisien	Std. Error	Obs
Seluruh Sampel		0.021*	0.013	6143	0.079*	0.043	532
Skor Kemiskinan Kecamatan	Kuintil 1	0.032*	0.2	1208	0.167**	0.083	172
	Kuintil 2	0.027	0.01992	1230	−0.0093	0.0116	137
	Kuintil 3	0.0001	0.0001	1229	−0.0059	−0.012	104
	Kuintil 4	0.0315	0.022	1229	0.029	0.096	93
	Kuintil 5	0.006	0.213	1246	0.225**	0.096	90
Grup Tertinggal	Tanpa Pendidikan Dasar	0.0139	0.0165	1907	0.109	0.064	248
	Dengan Pendidikan Dasar	0.0038	0.01748	1925	0.033	0.076	189
	Kepala Keluarga Perempuan	0.022	0.026	873	0.002	0.108	69

Catatan: * menunjukkan signifikansi pada tingkat 10 persen, ** pada tingkat 5 persen. Koefisien merupakan selisih nilai persentase dalam persentase rumah tangga keluar dari kemiskinan antara PNPM dan rumah tangga pembanding. Set pertama adalah perkiraan efek marginal dihitung pada rata-rata, diperoleh melalui model *multinomial logit* pada sampel penuh. Set kedua estimasi menggunakan kernel Epanechnikov untuk membuat sampel sesuai pada tingkat rumah tangga dan melakukan tes *conditional comparison of means*.

TABEL 5:
RUMAH TANGGA PINDAH KE KEMISKINAN

Sampel		Model Multinomial Logit			Model Pencocokan Rumah Tangga berdasarkan Perbandingan <i>Mean</i>		
		Koefisien	Std. Error	Obs	Koefisien	Std. Error	Obs
Seluruh Sampel		0.0014	0.0088	6143	0.009	0.008	532
Skor Kemiskinan Kecamatan	Kuintil 1	0.0067	0.2123	1208	0.069	0.05	172
	Kuintil 2	−0.03	0.02	1230	−0.023	0.015	137
	Kuintil 3	0.0003	0.0002	1229	−0.005	0.019	104
	Kuintil 4	0.009	0.022	1229	0.006	0.019	93
	Kuintil 5	0.0001	0.0005	1246	0.007	0.014	90
Grup Tertinggal	Tanpa Pendidikan Dasar	−0.005	0.015	1907	0.012	0.019	248
	Dengan Pendidikan Dasar	0.023	0.016	1925	0.002	0.015	189
	Kepala Keluarga Perempuan	0.003	0.028	873	0.021	0.014	69

Catatan: * menunjukkan signifikansi pada tingkat 10 persen, ** pada tingkat 5 persen. Koefisien merupakan selisih nilai persentase dalam persentase rumah tangga yang bergerak menuju ke kemiskinan antara PNPM dan rumah tangga pembanding. Set pertama adalah perkiraan efek marginal dihitung pada rata-rata diperoleh melalui model *logit multinomial* pada sampel penuh.Set kedua estimasi menggunakan kernel Epanechnikov untuk membuat sampel sesuai pada tingkat rumah tangga dan melakukan perbandingan bersyarat tes *mean*.

TABEL 6:
PERUBAHAN AKSES RUMAH TANGGA UNTUK PERAWATAN RAWAT JALAN

Sampel		Model Multinomial Logit			Model Pencocokan Rumah Tangga berdasarkan Perbandingan <i>Mean</i>		
		Koefisien	Std. Error	Obs	Koefisien	Std. Error	Obs
Seluruh Sampel		0.051**	0.0157	4811	0.045**	0.017	5451
Prediksi Konsumsi	Kuintil 1	0.062**	0.028	2483	0.057**	0.028	1562
	Kuintil 2	0.002	0.021	2209	0.044	0.034	1322
	Kuintil 3	0.021	0.023	1804	0.03	0.024	1064
	Kuintil 4	0.034	0.023	1750	0.043	0.033	905
	Kuintil 5	0.024	0.026	1307	−0.005	0.036	698
Skor Kemiskinan Kecamatan	Kuintil 1	−0.032	0.028	1871	0.046	0.039	1115
	Kuintil 2	0.025	0.021	1939	0.053*	0.029	1057
	Kuintil 3	−0.004	0.032	1884	0.013	0.037	1003
	Kuintil 4	0.02	0.028	1953	0.029	0.038	1196
	Kuintil 5	0.011	0.027	1906	0.22**	0.03	1070
Grup Tertinggal	Tanpa Pendidikan Dasar	0.043**	0.021	3152	0.075**	0.027	1755
	Dengan Pendidikan Dasar	0.0006	0.02	3060	0.034	0.034	1679
	Kepala Keluarga Perempuan	−0.065	0.049	1036	−0.053	0.047	570

Catatan: * menunjukkan signifikansi pada tingkat 10 persen, ** pada tingkat 5 persen. Koefisien merupakan selisih nilai persentase dalam persentase orang yang baru mencari perawatan rawat jalan pada 2010 (setelah mengabaikan perawatan rawat jalan pada 2007) antara PNPM dan rumah tangga pembanding. Set pertama adalah perkiraan efek marginal dihitung pada rata-rata diperoleh melalui model *multinomial logit* pada sampel penuh. Set kedua estimasi menggunakan kernel Epanechnikov untuk membuat sampel sesuai pada tingkat rumah tangga dan melakukan perbandingan bersyarat tes *mean*.

TABEL 7:
PERUBAHAN TINGKAT TRANSISI DARI PENDIDIKAN DASAR SAMPAI SEKOLAH MENENGAH PERTAMA

Sampel		Model Multinomial Logit			Model Pencocokan Rumah Tangga berdasarkan Pembandingan <i>Mean</i>		
		Koefisien	Std. Error	Obs	Koefisien	Std. Error	Obs
Seluruh Sampel		0.031	0.021	1042	0.046	0.054	1038
Prediksi Konsumsi	Kuintil 1	−0.002	0.015	373	0.031	0.046	362
	Kuintil 2	0.012	0.018	280	−0.004	0.037	261
	Kuintil 3	0.035	0.033	229	0.013	0.028	220
	Kuintil 4	0.01	0.008	142	0.021	0.019	135
	Kuintil 5	0.082	0.056	114	0.037	0.052	101
Skor Kemiskinan Kecamatan	Kuintil 1	0.023	0.017	185	0.028	0.036	183
	Kuintil 2	−0.018	0.025	227	0.0005	0.029	218
	Kuintil 3	0.043	0.039	186	−0.034	0.018	183
	Kuintil 4	0.027	0.018	232	0.013	0.016	225
	Kuintil 5	0.005	0.011	222	0.023	0.019	211
Grup Tertinggal	Tanpa Pendidikan Dasar	0.052	0.041	340	0.045	0.037	321
	Kepala Keluarga Perempuan [^]	0.011	0.023	331	0.009	0.011	308
Tingkat Pendaftaran							
Seluruh Sampel	Sekolah Dasar	0.003	0.008	3589	−0.008	0.013	2973
	Sekolah Menengah Pertama	0.034	0.027	1216	0.028	0.021	1008

Catatan: * menunjukkan signifikansi pada tingkat 10 persen, ** pada tingkat 5 persen. Koefisien merupakan selisih nilai persentase dalam persentase partisipasi anak-anak di sekolah dasar dan sekolah menengah pertama pada 2007 dan 2010 secara berurutan, untuk kelompok usia 11–12 pada 2007 antara rumah tangga PNPM dan pembanding. Set pertama adalah perkiraan efek marginal dihitung pada rata–rata, diperoleh melalui model *multinomial logit* pada sampel penuh. Set kedua estimasi menggunakan kernel Epanechnikov untuk membuat sampel sesuai pada tingkat rumah tangga dan melakukan perbandingan bersyarat tes rata–rata.
[^]: Ukuran sampel terlalu kecil

TABEL 8:
PERUBAHAN STATUS PEKERJAAN

Sampel	Model Multinomial Logit			Model Pencocokan Rumah Tangga berdasarkan Pembandingan <i>Mean</i>		
	Koefisien	Std. Error	Obs	Koefisien	Std. Error	Obs
Seluruh Sampel	.0135**	0.006	5241	0.017	0.011	4238

Catatan: * menunjukkan signifikansi pada tingkat 10 persen, ** pada tingkat 5 persen. Koefisien merupakan selisih poin persentase dalam persentase orang yang dipekerjakan pada 2010 (setelah menganggur pada 2007), antara rumah tangga PNPM dan pembanding. Set pertama adalah perkiraan efek marginal dihitung pada rata–rata diperoleh melalui model *multinomial logit* pada sampel penuh. Set kedua estimasi menggunakan kernel Epanechnikov untuk membuat sampel sesuai pada tingkat rumah tangga dan melakukan tes conditional comparison of *means*.

TABEL 9:
PERUBAHAN MODAL SOSIAL DAN INDIKATOR TATA KELOLA

Sampel	Model Multinomial Logit			Model Pencocokan Rumah Tangga berdasarkan Pembandingan <i>Mean</i>		
	Koefisien	Std. Error	Obs	Koefisien	Std. Error	Obs
Insiden Aksi Kolektif	0.011	0.015	6137	0.009	0.017	5982
Kepercayaan terhadap Pemerintah Desa	−0.005	0.009	6137	−0.003	0.011	5843
Mempetisi Pemerintah Daerah	0.013	0.024	6137	0.018	0.026	6012
Partisipasi dalam Rapat Desa	0.008	0.015	6137	0.01	0.021	5941
Persepsi pada Pemerintah Daerah dalam Memperhatikan Kebutuhan Masyarakat	0.043	0.034	6137	0.039	0.029	6041
Akses Informasi Mengenai Dana Pembangunan	0.056	0.038	6137	0.041	0.034	6019

Catatan: semua sampel penuh. Koefisien merupakan perubahan selisih poin persentase dalam setiap variabel hasil yang berpasangan antara rumah tangga PNPM dan pembanding. Set pertama dari estimasi menggunakan model *conditional logit* sedangkan yang kedua menggunakan model *household matched conditional comparison of means*.

LAMPIRAN 1: METODOLOGI

A.1.1. Pengambilan Sampel

Tingkat Kecamatan. Kerangka sampel kecamatan terdiri dari semua desa di kecamatan yang berpartisipasi dalam PNPM pada 2007 sebagai kandidat untuk kelompok perlakuan, serta semua kecamatan yang tidak berpartisipasi dalam PNPM sampai akhir 2009 dan program PNPM serupa selama periode 2002–2007 sebagai kelompok pembanding. Program seperti PNPM diidentifikasi berdasarkan kesamaan mereka dalam pendekatan yang berkaitan dengan organisasi masyarakat, pengambilan keputusan melalui komunitas dan jumlah realisasi per desa atau kecamatan. Lima program memenuhi kriteria:

- Pemberdayaan Masyarakat untuk Pembangunan Desa (Asian Development Bank)
- Proyek Dukungan untuk Masyarakat dan Pemerintah Daerah (Asian Development Bank)
- Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (Bank Dunia)
- Program Pengembangan Prasarana Desa (Japan Bank for International Cooperation)
- Pengembangan Masyarakat Australia dan Skema Pembangunan Penguatan Masyarakat Sipil (AUSAID)

Selain itu, provinsi–povinsi yang disampel dan yang tidak disampel dalam survei SUSESNAS 2002 tidak termasuk dalam bingkai sampling sub–distrik, termasuk di dalamnya yaitu Maluku, Maluku Utara, Papua dan Aceh. Karena keterbatasan sumber daya, beberapa provinsi yang memiliki kecamatan di daerah terpencil, seperti Kalimantan Barat, dikeluarkan setelah dipastikan bahwa hanya sejumlah kecil dari kecamatan di sana memiliki kesempatan untuk dimasukkan dalam sampel akhir. Seleksi yang dilakukan dengan menggunakan metodologi pencocokan skor kesejahteraan—seperti dijelaskan di bawah—mendapatkan 300 kecamatan, terdiri dari 150 pasangan kelompok yang diberi perlakuan dan kecamatan pembanding. Untuk memastikan hasil yang terbaik dalam prosedur pencocokan, sampel tidak dikelompokkan berdasarkan wilayah. Pasangan yang cocok dipilih dari seluruh kelompok kecamatan dalam kerangka sampel.⁴² Pada akhirnya, 17 provinsi masuk dalam sampel.

Tingkat Rumah Tangga. Dalam setiap kecamatan, dua area daftar (EA) dipilih secara acak untuk sampel tingkat rumah

Tabel A1.1: Distribusi Kecamatan Cocok menurut Provinsi

Bali	10
Banten	14
DI Yogyakarta	2
Jambi	15
Jawa Barat	34
Jawa Tengah	34
Jawa Timur	64
Kalimantan Selatan	27
Lampung	28
Nusa Tenggara Barat	4
Riau	21
Sulawesi Selatan	61
Sulawesi Tenggara	12
Sulawesi Utara	13
Sumatera Barat	31
Sumatera Selatan	21
Sumatera Utara	65

tangga dari kerangka sampling, yaitu terdiri dari rumah tangga yang disurvei dalam modul inti SUSESNAS 2002. EA adalah unit sampling dari enam belas rumah tangga yang digunakan oleh BPS dalam memilih sampel untuk SUSENAS dan survei lainnya. Karena EA dipilih langsung dari tingkat kabupaten, jumlah rumah tangga yang dijadikan sampel per kecamatan dalam survei SUSENAS dapat berbeda, meskipun untuk SUSENAS 2002 ditentukan dua. Dalam kasus di mana ada banyak

sampel EA, dua EA dipilih secara acak. Dalam beberapa kasus, karena masalah keterpencilan atau kesulitan dalam akses, EA diganti dengan persetujuan tim evaluasi Bank Dunia. Dalam setiap EA, dari 16 rumah tangga itu dimbil 11 rumah tangga sebagai sampel berdasarkan nomor identifikasi rumah tangga mereka pada SUSENAS 2002. Kesebelas rumah tangga yang pertama, awalnya ditargetkan dan disurvei, kecuali jika kepala rumah tangga pada 2007 telah meninggalkan desa, tidak bisa ditemukan, atau menolak untuk diwawancarai. Dalam hal ini, tim survei akan menargetkan rumah tangga berikutnya dari 16 yang masuk dalam daftar. Dalam kasus pemisahan rumah tangga atau berpindah di dalam desa, rumah tangga yang kepala rumah tangganya dari SUSENAS 2007 dianggap menjadi lokasi pada 2010. Karena EA merupakan rancangan yang bersifat geografis, dalam kajian ini tidak diharapkan ada korelasi antara pengurutan rumah tangga dan nomor identitas rumah tangga dengan variabel hasil. Oleh karena itu, proses sampling pada tingkat EA tidak mungkin mendatangkan bias. Sumber lebih lanjut potensi bias adalah tingkat pengurangan yang berkorelasi dengan perlakuan variabel: hanya rumah tangga yang tidak bermigrasi yang dimasukkan dalam sampel, manakala sumber daya rumah tangga di luar desa terbatas. Namun, jumlah rumah tangga yang tidak dapat dilacak hanya 9 persen dari keseluruhan sampel, dan hasil tes *comparison of means* menunjukkan tidak ada perbedaan signifikan dalam tingkat pengurangan dan persentasenya, antara rumah tangga yang diberi perlakuan dan rumah tangga pembanding.⁴³ Dalam rumah tangga, rumah tangga (tapi bukan individu) dilacak jika mereka tetap di provinsi SEDAP atau jika mereka pindah ke Jakarta.

Bobot pengambilan sampel merupakan komposit dari dua tahap pembobot yang dihitung menggunakan PWGLS di STATA dan mempertimbangkan pengambilan sampel di kedua kecamatan dan di tingkat EA.

A.1.2 Identifikasi

Identifikasi masalah dalam evaluasi program. Evaluasi ini bertujuan untuk mengidentifikasi dampak PNPM pada perubahan, dalam satu set indikator hasil. Misalkan y_{ij} adalah perubahan pada indikator hasil bunga untuk rumah tangga i di sub–distrik j . Jika perubahan di lokasi yang diberi perlakuan dan yang tidak diberi perlakuan bisa diamati, maka bisa dilakukan perbandingan atas perbedaan perubahan nilai rata–rata bagi kedua situasi, untuk memperkirakan dampak dari program:

(1) $E(y_{ij} / D = 1) = E(y_{ij} / D = 1) - E(y_{ij} / D = 0)$

$D = 1$ jika perlakuan tersebut diterima dan $D = 0$ jika perlakuan tidak *diterima*. Standar evaluasi permasalahan adalah $E(y_{ij} / D = 0)$ tidak diamati. Sebaliknya, kami berusaha untuk membangun situasi yang bertentangan dengan apa yang akan terjadi di lokasi PNPM jika proyek tidak terjadi. Jika kami dapat menemukan kelompok pembanding kecamatan y^c_j dengan karakteristik yang identik dengan kelompok

perlakuan y_j , dimana c menunjukkan kelompok kontrol, kami dapat meniru keadaan yang tidak teramati $E(y_{ij} / D = 0)$ dengan menggantikan $E(y^c_{ij} / D = 0)$ sehingga

(2) $E(y_{ij} / D = 0) = E(y^c_{ij} / D = 0)$

Dalam praktek, mustahil untuk menemukan kelompok pembanding dengan sifat yang identik. Solusi standar adalah mengacak penugasan D , yang akan memastikan bahwa (2) terpuaskan dengan ukuran sampel yang memadai.

Mengingat kurangnya pengacakan untuk partisipasi PNPM, pendekatan yang umum dilakukan adalah memperkirakan probabilitas D dengan menggunakan pendekatan pencocokan skor. Ini dilakukan untuk memilih kelompok kontrol yang bisa diperbandingkan dengan seleksi yang terkondisi pada seperangkat karakteristik yang dapat diamati. Satu set X kovarians yang diamati, dipilih sedemikian rupa sehingga distribusi semua kovarians di X menjadi sama—antara yang diberi perlakuan dan kelompok pembanding—sesuai dengan kondisi tindakan bersyarat pada X . Hasil pengukuran untuk kelompok perlakuan dan kelompok pembanding tidak dipengaruhi oleh penugasan perlakuan D :

(3) $Pr(D = 1/X, y^c_{ij}) = Pr(D = 1/X)$

Seperti ditunjukkan Rosenbaum dan Rubin (2003), jika kecenderungan nyata skor $Pr(A = 1/X)$ diketahui untuk setiap pengamatan, maka kondisi dalam (3) puas. Dalam prakteknya, kami harus memperkirakan $Pr(A = 1/X)$. Metode standar adalah dengan regresi pada kovarians yang dipilih pada variabel indikator perlakuan, dengan menggunakan probit standar atau model logit, kemudian menggunakan proses pencocokan untuk memilih pengamatan bagi kelompok yang mendapat perlakuan dan kelompok pembanding yang paling memenuhi kondisi dalam (3).

Pencocokan tingkat Kecamatan. Karena perlakuan untuk PNPM diberikan pada tingkat kecamatan dan strategi pengambilan sampel ditentukan rumah tangga dalam kecamatan, kami mula–mula mencocokkan skor kecenderungan di kecamatan ke atas, untuk memilih sampel secara keseluruhan. Sekelompok yang terdiri dari enam puluh kovarians teramati, dipilih dari sensus pedesaan PODES 2005 dan SUSENAS 2002 yang dilaksanakan oleh BPS. Kovarians tersebut terdiri dari indikator di tingkat kecamatan menyangkut infrastruktur, demografi, kondisi ekonomi dan geografis, serta kemiskinan. Variabel indeks pendidikan dan kesehatan disusun dari data pemetaan kemiskinan oleh BAPPENAS pada 2005 sebagai bagian dari pemilihan kecamatan PNPM. Untuk sampel dari sisa kecamatan yang disurvei dalam SUSENAS 2002 (lihat Bagian A.1 di atas), kami kemudian meregresi kovarians pada indikator perlakuan dengan menggunakan model logit. Dari regresi ini, kami memprediksi kemungkinan partisipasi dalam PNPM, estimasi $Pr(A = 1/X)$. Karena terbatasnya jumlah kecamatan yang tersedia untuk kelompok pembanding, dan kebutuhan untuk memenuhi persyaratan ukuran sampel, kami melakukan pencocokan menggunakan tetangga terdekat tanpa metode

⁴² Terbatasnya jumlah kecamatan yang tersedia untuk pencocokan karena dengan mengesampingkan partisipasi dalam PNPM lain seperti program usaha diberikan untuk stratifikasi yang cocok di dalam kabupaten dan / atau provinsi tidak layak karena kualitas yang sesuai pada kovarian tidak akan cukup kuat untuk dipercaya dalam mengklaim keseimbangan antara kelompok perlakuan dan kelompok pembanding. Meskipun ada kekhawatiran sehubungan dengan kovarian tidak termasuk dalam pencocokan sehubungan dengan perbedaan antar kabupaten dan provinsi, hal ini diatasi dengan beberapa hal oleh fakta bahwa kovarian tetap akan ditangani melalui pendekatan perbedaan–dalam–perbedaan.

⁴³ Hasil tersedia atas permintaan.

penggantian, untuk memilih 150 pasangan perlakuan serupa dan pembanding kecamatan. Penggunaan metode ini bisa bermasalah dan mendatangkan hasil yang tidak sesuai. Namun, seperti catatan Rubin (2000), hal ini bukanlah masalah sepanjang kovarians yang dicocokkan berdistribusi setara atau seimbang antara kelompok perlakuan dan kelompok pembanding.

Semua kovarians diuji menggunakan tes *simple comparison means* serta test Kolmogorov–Smirnov dan Hotelling menyangkut kesetaraan distribusi. Hasilnya tidak ditemukan perbedaan yang signifikan untuk semua tes di antara semua kovarians. Ini menunjukkan bahwa sampel kecamatan seimbang dan memenuhi kondisi dalam (3), dan bahwa tugas kelompok perlakuan tidak tergantung pada hasil yang diatur pada kovarians terpilih. Hasil tes ini ditunjukkan pada Tabel A1.2 di bawah ini. Selain itu, tes kesetaraan distribusi untuk perubahan rill konsumsi per kapita dan kemiskinan, dilakukan dengan menggunakan data tahun SUSENAS 2002 dan data survei SEDAP 2007. Tes ini menunjukkan kemiripan dalam hal kurangnya perbedaan yang signifikan antara 2002 dan 2007. Hal ini juga menunjukkan bahwa secara keseluruhan tidak ada perbedaan tren yang signifikan antara 2002 dan 2007 untuk kelompok perlakuan dan pembanding. Ini menambah dukungan terhadap karakteristik berimbang dari sampel.

Terpenuhinya kondisi dalam (3) menunjukkan bahwa pencocokan kami berhasil untuk kovarians terpilih. Tapi sayangnya, kovarians yang kami pilih sepertinya bukan satu-satunya faktor yang berkorelasi, baik dengan indikator hasil maupun tugas perlakuan. Tampaknya ada faktor yang tak teramati, yang tidak berimbang antara kelompok yang mengikuti PNPM dan kelompok pembanding kecamatan, yang dapat membiaskan hasil pengamatan. Ini dapat digolongkan menjadi dua kategori. Yang pertama adalah waktu invarians. Karenakamimenggunakan data panel, faktor–faktortetapakan dihilangkan menggunakan pendekatan *perbedaan–dalam–perbedaan* untuk estimasi. Kategori kedua, faktor tak teramati yang bervariasi dari waktu ke waktu. Ini merupakan yang paling sulit diselesaikan, karena mereka tidak dapat diatasi secara langsung. Meski begitu, literatur yang membandingkan evaluasi eksperimental dan non–eksperimental menekankan bahwa non–eksperimen dengan menggunakan pendekatan, seperti skor kecenderungan yang cocok, tampil lebih baik ketika tiga kriteria berikut terpenuhi⁴⁴:

- Ada seperangkat data yang kaya yang tersedia untuk memilih kovarians yang diamati.
- Kelompok perlakuan dan pembanding adalah sampel yang menggunakan peralatan yang sama.
- Kelompok perlakuan dan pembanding berasal dari daerah geografis yang serupa.

Rancangan ini akan memenuhi dua kriteria berikut: kelompok perlakuan dan pembanding akan diambil sampelnya dengan instrumen yang sama, dan instrumen ini: sensus PODES desa dan survei rumah tangga SUSENAS, menyediakan satu set variabel yang kaya dan dapat dikondisikan. Kedekatan

geografis adalah kriteria yang tidak mungkin dipenuhi oleh rancangan penelitian, namun diharapkan ini akan dikurangi sampai batas tertentu melalui penggunaan perbedaan–dalam–perbedaan, dengan estimator yang cocok untuk mengoreksi faktor–faktor yang tidak teramati dalam invarians waktu.

Seperti ditunjukkan oleh Smith dan Todd (2005), estimator penyesuaian perbedaan–dalam–perbedaan ini paling sedikit biasanya, dalam studi yang membandingkan efektivitas berbagai estimator dalam mereplikasi hasil acak. Seperti disebutkan di atas, kurangnya perbedaan yang signifikan dalam tren waktu antara 2002 dan 2007 turut mendukung keberhasilan pencocokan dengan memperhatikan faktor–faktor yang mempengaruhi indikator kunci.

Tingkat pecocokan rumah tangga. Strategi pengambilan sampel mengharuskan kami memilih rumah tangga dari masing–masing kecamatan terpilih, atau dari sampel rumah tangga tingkat akhir. Meskipun rumah tangga dari kecamatan yang sama mengalami kondisi yang sama di tingkat kecamatan dalam hal lingkungan ekonomi, sosial dan lingkungan lainnya, heterogenitas yang signifikan masih bisa



Tabel A1.2: Tes Menyeimbangkan untuk kovarian

Nama Variabel	Comparison of Means Tests	Kolmogorov–Smirnov test for equality of distribution
	p–value	p–value
Skor Kemiskinan (Indeks BAPPENAS)	0.160	0.120
Skor pendidikan dan kesehatan (Indeks BAPPENAS)	0.291	0.181
Jumlah desa	0.692	0.513
Total jumlah rumah tangga	0.958	0.583
Jumlah luas permukaan	0.608	0.029
Proporsi desa swadaya	0.454	0.446
Proporsi Daerah pesisir	0.835	0.942
Proporsi daerah bukit atau gunung	0.647	0.653
Proporsi rumah tangga miskin	0.158	0.787
Proporsi pendapatan dari pertanian	0.174	0.993
Proporsi pendapatan dari manufaktur	0.748	0.993
Proporsi pendapatan dari jasa	0.079	0.583
Proporsi rumah tangga dengan listrik	0.146	0.146
Proporsi rumah tangga yang menggunakan kayu bakar	0.707	0.974
Proporsi rumah tangga dengan air minum yang bersih	0.859	0.583
Proporsi rumah tangga dengan air cuci bersih	0.440	0.583

Proporsi desa dengan PDAM	0.484	0.383
Proporsi desa dengan Gerakan Pramuka	0.552	0.787
Proporsi desa dengan klub pemuda	0.104	0.974
Proporsi rumah tangga tua	0.915	0.974
Proporsi tanah dengan akses ke jalan utama	0.500	0.653
Proporsi desa dengan sepeda motor	0.497	0.942
Proporsi desa dengan terminal bus	0.985	0.899
Proporsi desa dengan tempat belanja	0.713	0.787
Proporsi desa dengan pasar permanen	0.872	0.324
Proporsi desa dengan akses ke pinjaman usaha kecil	0.882	0.583
Proporsi desa dengan akses ke fasilitas kredit	0.421	0.899
Proporsi desa dengan kredit pertanian	0.252	0.942
Proporsi desa dengan kepala desa berpendidikan universitas	0.724	0.271
Proporsi rumah tangga dengan saluran telepon tetap	0.246	0.383
Proporsi lahan yang tersedia untuk pertanian di Kecamatan	0.321	0.324
Jumlah SD per rumah tangga	0.974	0.053

44 Smith dan Todd (2003), Diamond dan Sekhon (2005) dan lainnya.

Jumlah sekolah menengah per rumah tangga	0.147	0.021
Jumlah sekolah tinggi per rumah tangga	0.572	0.324
Jumlah dokter per kapita	0.528	0.324
Jumlah bank umum per kapita	0.537	0.181
Jumlah bank BPR per kapita	0.999	0.583
Jumlah koperasi simpan per kapita	0.957	0.053
Jumlah rumah sakit per kapita	0.448	0.446
Jumlah puskesmas per kapita	0.696	0.383
Jumlah pustu per kapita	0.863	0.271
Jumlah dokter swasta per kapita	0.267	0.115
Jumlah apotek per kapita	0.792	0.583
Jumlah bidan per kapita	0.877	0.899
Jumlah pengeluaran pembangunan per kapita	0.834	0.223
Jumlah pendapatan pemerintah desa per kapita	0.887	0.446
Jumlah rata–rata tahun pendidikan kepala rumah tangga	0.675	0.653
jumlah rata–rata tahun pendidikan pasangan	0.535	0.446
Persentase laki–laki dewasa tidak bersekolah	0.898	0.721
Persentase perempuan dewasa tidak bersekolah	0.761	0.653

Persentase laki–laki dewasa dengan pendidikan dasar	0.377	0.942
Persentase perempuan dewasa dengan pendidikan dasar	0.472	0.446
Persentase laki–laki dewasa dengan pendidikan menengah	0.395	0.115
Persentase perempuan dewasa dengan pendidikan menengah	0.896	0.223
Persentase laki–laki dewasa dengan pendidikan universitas	0.367	0.513
Persentase perempuan dewasa dengan pendidikan universitas	0.769	0.446
Persentase anak–anak	0.453	0.271
Persentase orang dewasa	0.491	0.383
Persentase orang tua	0.776	0.383

Catatan: Hasil menunjukkan nilai–p untuk perbandingan tes rata–rata dan tes Kolmogorov–Smirnov untuk kesetaraan distribusi antara perlakuan dan kelompok pembanding pada kovarian PODES 2005 dan 2002 SUSENAS . Untuk semua kovarian, tidak ada perbedaan signifikan antara perlakuan dan pembanding kecamatan di tingkat 10 persen atau kurang

Tabel A1.3: Tabel Rata–rata Untuk Indikator di keadaan awal

Nama Variabel	Mean in 2007	
	Control	Treatment
Konsumsi Per Kapita (Rp)	365426	331898
Garis Kemiskinan –BPS	12.7	12.9
Akses ke Layanan Rawat Jalan	37.3	35.1
Tingkat Partisipasi –SD	96.4	95.2
Tingkat Partisipasi –SMP	80.8	77.1
Tingkat Pengangguran	6.6	6.1
Tingkat Pengangguran dengan Pekerja yang Putus Asa	8.2	7.6
Jumlah Tindakan Kolektif	72.9	75.2
Kepercayaan pada Pemerintah Desa	72.5	73.2
Mempetisi Pemerintah Desa	28.6	34.5
Partisipasi dalam Rapat Desa	78.1	73.9
Akses ke Informasi tentang Dana Pembangunan	14.2	14.8

muncul di seluruh rumah tangga dalam kecamatan. Untuk mengoreksi masalah ini kami melakukan proses pencocokan rumah tangga tingkat kedua, yaitu dengan menggunakan seluruh sampel rumah tangga dan pendekatan pencocokan skor kecenderungan. Dalam memilih kovarians, kami memilih karakteristik rumah tangga dan individu dari survei SEDAP 2007.⁴⁵ Kami kemudian memperkirakan skor kecenderungan menggunakan model logit. Tes penyeimbangan mengkonfirmasi bahwa keseimbangan tercapai pada semua kovarians, yang mendapat berbagai macam dukungan umum, untuk memproduksi sebuah sampel rumah tangga cocok dari 6.142 rumah tangga.⁴⁶

A.1.3 Estimasi

Analisis ini menggunakan beberapa model yang berbeda untuk melakukan test *comparison means* pada sampel. Dalam hal ini, sampel dikelompokkan bertingkat (*stratified*) dengan

⁴⁵ Kovarian meliputi: kondisi rumah, akses listrik, umur dari kepala rumah tangga, jenis kelamin kepala rumah tangga, pekerjaan pertanian dari kepala rumah tangga, ukuran rumah tangga dan contoh provinsi.

⁴⁶ Hasil regresi logit dan tes balancing tersedia atas permintaan.

memperkirakan: konsumsi kuintil per kapita 2007 dan skor kuintil kemiskinan kecamatan 2005, tingkat pendidikan kepala rumah tangga, dan jenis kelamin kepala rumah tangga. Semua perkiraan menggunakan standar eror yang mempertimbangkan pengelompokan di tingkat kecamatan, dan bobot sampel dibangun seperti diuraikan dalam bagian A.1.1, kecuali bila dinyatakan lain. Bagian berikut ini menjelaskan model yang digunakan untuk setiap indikator.

Konsumsi Rill Per Kapita. Tes *comparison of means* digunakan untuk membuat perkiraan–perkiraan untuk seluruh sampel dan sampel rumah tangga yang cocok. *Pertama*, tes sederhana *comparison of means* pada seluruh sampel menggunakan penyesuaian regresi, mengikuti Rubin (2000) dan Heckman (1998). Kovarians dari proses pencocokan di tingkat kecamatan hanya disertakan bersama variabel indikator perlakuan, dalam sebuah regresi OLS pada indikator hasil dalam spesifikasi berikut:

$$(1) \mathbf{Dy}_{ij} = \mathbf{aC} + d\mathbf{T}_{ij} + b\mathbf{X}_{j} + \mathbf{u}_{ij}$$

Dimana Dy adalah perubahan riil konsumsi per kapita untuk rumah tangga *i* di sub–distrik *j*, *d* dan *b* adalah koefisien yang akan diestimasi, **C** adalah konstanta, **T** adalah efek perlakuan, **X** berisi kovarian yang digunakan pada pencocokan di tingkat kecamatan dan *u* adalah istilah kesalahan biasa. Seperti ditunjukkan Rubin (2000), penyesuaian regresi yang menggunakan metode ini dapat secara signifikan mengurangi bias dibandingkan dengan model yang tidak disesuaikan .

Kedua, untuk mengatasi bias yang terjadi karena heterogenitas faktor di tingkat rumah tangga, kami juga menyediakan sebuah tindakan melalui *comparison of means* yang diestimasi menggunakan prosedur pencocokan kernel Epanechnikov pada skor kecenderungan, untuk memperkirakan efek dari tindakan. Dalam pencocokan kernel, untuk setiap rumah tangga yang mendapat tindakan, kontrol dikonstruksi dari sampel rumah tangga kontrol yang telah melalui proses pembobotan. Dengan demikian, rumah tangga pembanding yang skor kecenderungannya paling dekat dengan rumah tangga yang diberi perlakuan, diberikan bobot terbesar. Standar kesalahan *bootstrapped* dihitung untuk semua perkiraan, dengan menggunakan satu set 100 replikasi. Sampel panel cocok juga digunakan untuk membuat perkiraan bagi indikator–indikator yang dibahas di bawah ini, juga menggunakan tes *comparison of mean*.

Pegukuran Eror dalam Konsumsi Rill Per Kapita. Kesalahan pengukuran menjadi masalah manakala menggunakan konsumsi sebagai ukuran kesejahteraan rumah tangga, terlebih lagi bila diberikan panel dua periode. Karena konsumsi adalah variabel dependen untuk analisis, kesalahan dalam pengukuran akan mengurangi ketepatan perkiraan—meskipun tidak membiaskan hasil—dengan asumsi kesalahan pengukuran tidak secara sistematis berkorelasi dengan efek perlakuan. Dengan digunakannya metodologi survei SEDAP dalam kedua survei, hal ini mungkin tidak menjadi masalah. Meski demikan, masalah muncul ketika mencoba mengukur efek oleh kuintil, yang menggunakan konsumsi per kapita 2007 sebagai dasar. Karena kesalahan pengukuran konsumsi

Tabel A1.4: Garis Kemiskinan Pedesaan Provinsi Digunakan untuk Penetapan Status Kemiskinan

Propinsi	2007	2010
Bali	147 963	188,071
Banten	140 885	188,741
DI Yogyakarta	156 349	195,406
Jambi	152 019	193,834
Jawa Barat	144 204	185,335
Jawa Tengah	140 803	179,982
Jawa Timur	140 322	185,879
Kalimantan Selatan	144 647	196,753
Lampung	145 634	265,258
Nusa Tenggara Barat	130 867	189,954
Riau	194 019	176,283
Sulawesi Selatan	115 788	151,879
Sulawesi Tenggara	127 197	161,451
Sulawesi Utara	149 440	188,096
Sumatera Barat	163 301	214,458
Sumatera Selatan	161 205	198,572
Sumatera Utara	154 827	201,810

Sumber: BPS; Bank Dunia
Catatan: semua angka menunjukkan angka per kapita dalam Rupiah tahun 2012.

dapat menempatkan rumah tangga pada kuintil yang keliru, yang tidak menggambarkan tingkat konsumsi mereka yang sebenarnya, maka sampel yang dihasilkan untuk setiap kuintil bisa saja tidak sesuai dengan kuintil masyarakat yang sebenarnya. Masalah ini sangat akut dalam kuintil pertama dan kelima, karena rumah tangga yang hasil ukurnya di bawah atau di atas, yang tingkat konsumsinya berada di tengah distribusi konsumsi, bisa mendorong rumah tangga yang benar–benar miskin atau benar–benar kaya keluar dari kuintil 1 dan ke–5. Dalam situasi ini, literatur tentang pendapatan dan mobilitas konsumsi menunjukkan adanya kecenderungan ke arah konvergensi ke nilai tengah. Dalam hal ini, rumah tangga di kuintil rendah mendapatkan keuntungan besar, sementara rumah tangga kaya hanya untuk sedikit atau malah negatif [lihat Dragoset dan Fields (2006) dan kawan–kawan (2001) untuk *review* menyeluruh].

Untuk menghindari masalah ini kami membuat pengukuran kesejahteraan rumah tangga yang tidak secara langsung berkorelasi dengan nilai dasar konsumsi riil per kapita 2007, tetapi secara umum berkorelasi dengan kesejahteraan rumah tangga. Ukuran pertama adalah skor kemiskinan tingkat kecamatan dari BAPPENAS 2005 yang memanfaatkan berbagai indikator demografi, pendidikan, kesehatan dan kemiskinan, untuk membuat sebuah indeks skor kemiskinan di tingkat kecamatan. Kedua, kami membuat ukuran prediksi konsumsi menggunakan variabel tingkat rumah tangga dari SUSENAS, dengan spesifikasi berikut, menggunakan OLS:

(2) $Dy_{ij} = aC + dHH_j + bX_{ij} + gPR_{ij} + u_{ij}$

Dimana y adalah konsumsi per kapita rumah tangga i tahun 2007 di kecamatan j ; d , a , g dan X adalah koefisien yang akan diestimasi; C adalah konstanta; HH adalah matriks variabel tingkat rumah tangga; X adalah matriks kovarians kecamatan; PR adalah vektor dari model–model (*dummies*) di tingkat provinsi dan u adalah istilah kesalahan biasa.⁴⁷ Konsumsi kemudian diprediksi menggunakan koefisien estimasi untuk setiap rumah tangga, lalu digunakan untuk membuat satu set kuintil perkiraan konsumsi per kapita tahun 2007. Tidak ada ancaman bias dalam mengukur efek oleh kuintil, karena prediksi konsumsi dan indeks kemiskinan kecamatan tidak secara sistematis berkorelasi dengan eror pengukuran dari keadaan awal konsumsi per kapita 2007 .

Perubahan status kemiskinan: Selain memperkirakan dampak perubahan terus–menerus pada kesejahteraan ekonomi yang dibahas di atas, kami juga mempertimbangkan perubahan ciri pada rumah tangga dengan memperhatikan garis kemiskinan, menggunakan *multinomial logit* pada seluruh sampel dan tes *conditional coparison of means*, menggunakan sampel tingkat kecocokan rumah tangga.

Kami mulai dengan menggolongkan rumah tangga ke dalam kategori status kemiskinan “miskin” atau “tidak miskin” untuk

2007 dan 2010, dengan menggunakan garis kemiskinan BPS di pedesaan provinsi untuk tahun yang bersangkutan. Tabel A1.4 menunjukkan garis kemiskinan yang digunakan dalam Rupiah saat ini. Selanjutnya, rumah tangga ditempatkan dalam salah satu dari empat kategori berdasarkan status kemiskinan mereka:

- Tetap miskin
- Tidak pernah miskin
- Keluar dari kemiskinan (Miskin di 2007, Tidak Miskin di 2010)
- Masuk ke dalam kemiskinan (Tidak Miskin di 2007, Miskin di 2010)

Kami kemudian menggunakan model *multinomial logit* untuk mengukur dampak perlakuan pada semua sampel rumah tangga. Model *multinomial logit* memiliki kelebihan yaitu dapat mempertimbangkan kasus–kasus ganda untuk variabel kategori tunggal, manakala kategori–kategori itu tidak disusun menurut urutan logis maupun atau urutan makna. Usaha–usaha sebelumnya, McCulloch dan Baluch (1999) misalnya, mengemukakan sebuah pendekatan logit yang teratur, dengan tiga kategori yang bergerak masuk dan keluar dari kasus di atas, digabungkan menjadi satu kasus “sementara”: miskin, sementara, tidak miskin. Namun, mengingat tingkat kemiskinan hampir identik pada 2007 —sebagai akibat dari proses pencocokan—memecah kelompok sementara menjadi gerakan masuk dan keluar dari kemiskinan merupakan kepentingan yang lebih besar. Mengenai ini, Lawson, McKay dan Okidi (2003) dalam studi tentang perubahan status kemiskinan di Uganda berpendapat, pendekatan *multinomial logit* memang lebih tepat untuk mengukur komponen–komponen transisi kemiskinan. Kami mengikuti pendekatan tersebut dan menghasilkan efek perlakuan untuk bergerak keluar dan ke dalam kemiskinan, menggunakan spesifikasi berikut:

(3) $DPS_{ij} = aC + dT_{ij} + bX_{ij} + gPR_{ij} + u_{ij}$

Dimana **DPS** adalah perubahan status kemiskinan menurut empat kategori yang tercantum di atas untuk rumah tangga di kecamatan j ; d , a , g , and b adalah koefisien yang akan diestimasi; C adalah konstanta; T adalah efek pengobatan; X adalah daftar variabel pembanding tingkat rumah tangga;⁴⁸ **PR** adalah vektor dari *dummies* tingkat provinsi dan u adalah istilah eror biasa. Efek marginal pada nilai tengah digunakan untuk menghitung efek perlakuan, sebagai perubahan probabilitas pada kategori tertentu, karena partisipasi dalam program ini.

Model *multinomial logit* bisa cukup ketat karena berasumsi bahwa “kebebasan alternatif tidak relevan”. Ini berarti memperkenalkan kategori alternatif lain, atau mengurangi jumlah kategori, tidak akan mengubah perkiraan probabilitas, sebagai akibat dari kekurangan korelasi dalam hal eror di

seluruh kategori. Untuk mengurangi potensi masalah dari pendekatan dan kesukaran tes ini, kami juga menggunakan tes model *conditional comparison means* pada sampel rumah tangga cocok. Untuk memperkirakan efek perlakuan untuk keluar dari kemiskinan, kami menimbang rumah tangga yang miskin pada 2007 dan membandingkan kemungkinan keluar dari kemiskinan antara rumah tangga PNPM dan pembanding, dengan menggunakan sampel tingkat kecocokan rumah tangga. Demikian pula untuk bergerak ke dalam kemiskinan, kami membatasi sampel hanya pada rumah tangga tidak miskin tahun 2007, dan memperkirakan kemungkinan menjadi miskin pada rumah tangga PNPM dan rumah tangga pembanding.

Perubahan Penggunaan Pelayanan Rawat Jalan, Ketenagakerjaan dan Transisi dari Sekolah Dasar ke Sekolah Menengah Pertama.

Layanan Rawat Jalan. Mirip dengan pendekatan yang digunakan untuk perubahan status kemiskinan di atas, kami mempertimbangkan dampak dari PNPM terhadap kepala rumah tangga yang tidak mencari perawatan rawat jalan pada 2010. Sampel dibatasi pada kepala rumah tangga yang sakit pada 2007 dan 2010, yang kemudian ditempatkan pada kategori berdasarkan pola penggunaan perawatan rawat jalan:

- Tidak ada penggunaan layanan rawat jalan di kedua tahun
- Penggunaan layanan rawat jalan di kedua tahun
- Tidak ada penggunaan layanan rawat jalan pada 2007, penggunaan layanan rawat jalan pada 2010
- Penggunaan layanan rawat jalan pada 2007, tidak ada penggunaan layanan rawat jalan pada 2010

Pekerjaan. Serupa dengan di atas, individu ditempatkan dalam salah satu dari empat kategori:

- Menganggur di kedua tahun
- Bekerja di kedua tahun
- Pengangguran 2007; dipekerjakan pada 2010
- Bekerja di 2007; pengangguran 2010

Transisi Sekolah. Anak–anak berusia 11–12 pada 2007 ditempatkan di salah satu kategori berikut:

- Tidak bersekolah di kedua tahun
- Di sekolah dasar pada 2007, tapi tidak di sekolah menengah pertama pada 2010
- Di sekolah dasar pada 2007 dan di sekolah menengah pertama pada 2010

Sebagaimana pada perkiraan perubahan status kemiskinan, efek perlakuan diperkirakan menggunakan model *multinomial logit* dan *conditional comparison means*. Spesifikasi ini mirip (3) dengan variabel terikat perubahan, dalam penggunaan layanan rawat jalan, status pekerjaan dan transisi sekolah, menggunakan kategori yang tercantum di atas. Kami juga mengestimasi *conditional comparison of means* dengan menggunakan sampel rumah tangga cocok, seperti yang dibahas dalam perubahan status kemiskinan di atas.

47 Hasil Regresi tersedia sesuai permintaan.Variabel tingkat Rumah Tangga meliputi: kondisi perumahan, akses ke listrik, kepemilikan barang tahan lama, umur kepala rumah tangga, jenis kelamin kepala rumah tangga, pekerjaan pertanian dari kepala rumah tangga, kepemilikan lahan pertanian, ukuran rumah tangga dan Contoh provinsi

48 Variabel meliputi: umur, jenis kelamin dan tahun pendidikan kepala rumah tangga, akses listrik, kondisi rumah, kepemilikan tanah, kepemilikan aset tahan lama.

LAMPIRAN 2: CATATAN TENTANG PERHITUNGAN DAYA

Catatan ini menjelaskan perhitungan daya yang dilakukan untuk evaluasi dampak awal PPK. Namun, mengingat ukuran sampel ditentukan oleh sifat statistik yang melekat pada indikator minat populasi, hasilnya juga berlaku untuk evaluasi PNPM yang dijelaskan di atas.

Disain Penelitian Non–eksperimental

Proyek ini akan memanfaatkan sebuah estimator pencocokan *perbedaan–dalam–perbedaan*, untuk menentukan dampak program. Data SUSENAS 2002, yaitu sekitar 200.000 hasil pengamatan, akan digunakan sebagai kerangka sampel untuk memilih kelompok perlakuan dan kelompok pembanding dari rumah tangga PNPM dan rumah tangga Non–PPK, dengan menggunakan teknik pencocokan. Rumah tangga yang sama ini disurvei lagi pada 2007 untuk membuat panel. Variabel indikator utamanya adalah jumlah pengeluaran rumah tangga bulanan per kapita, yang dihitung dari total pengeluaran rumah tangga bulanan (Instrumen Survei SUSENAS: Bagian VII, Q29), dibagi dengan jumlah anggota rumah tangga.

Metode pengambilan sampel akan mempertimbangkan dua perlakuan, yaitu didefinisikan berdasarkan sejarah partisipasi mereka dalam proyek pembangunan berbasis masyarakat (CDD) antara 1998 dan 2007:

- Perlakuan 1: Rumah tangga yang terletak di kecamatan yang berpartisipasi dalam PNPM
- Perlakuan 2: Rumah tangga yang terletak di kecamatan yang berpartisipasi dalam PNPM Perdesaan 2007. Sebagaimana perlakuan PPK yang ditujukan pada tingkat kecamatan—dengan semua rumah tangga di kecamatan berpartisipasi dalam proyek ini—rumah tangga di kecamatan yang berpartisipasi dalam PNPM akan dianggap sebagai kelompok yang diberi perlakuan sebagaimana tercantum di atas. Rumah tangga yang tidak berada dalam kecamatan yang berpartisipasi dalam proyek CDD, dianggap sebagai kandidat untuk kelompok pembanding.

Perhitungan daya untuk Pengukuran Sampel Clustered Berulang

Perhitungan daya standar akan memperkirakan tiga sifat statistik untuk setiap indikator, yaitu nilai tengah, varians, dan korelasi dalam–klaster. Kemudian dilakukan penghitungan ukuran sampel yang diperlukan untuk mendeteksi efek perlakuan yang telah ditentukan pada ukuran statistik dan kekuatan statistik tertentu. Biasanya, ukuran efek perlakuan didasarkan pada studi sebelumnya atau harapan mereka yang terlibat dalam pelaksanaan program. Untuk kasus PNPM Perdesaan, kami mengambil pendekatan yang sedikit berbeda. Ukuran efek didasarkan pada jumlah minimal perubahan dalam pengeluaran per kapita, yang akan dideteksi dalam studi. Dalam hal ini, 1–1,5 persen per tahun

peningkatan pengeluaran per kapita bulanan di perdesaan. Perhitungan daya dilakukan menggunakan efek ukuran ini untuk memperkirakan ukuran sampel yang diperlukan rumah tangga dan kecamatan. Efek ukuran yang lebih kecil akan berkorelasi dengan perubahan pengeluaran per kapita yang sangat kecil, sehingga agak diabaikan, dan akan membutuhkan jumlah kecamatan yang jauh lebih besar agar menjadi sampel dalam survei.

Tidak seperti studi pengukuran hasil–tunggal yang khas, rancangan penelitian ini menggunakan data set panel dengan mengambil sampel di awal (SUSENAS 2002) dan sampel tindak lanjut (Survei SEDAP dilaksanakan 2007). Mempraktekkan pengukuran berulang pada rumah tangga yang sama, membutuhkan pencatatan untuk korelasi dari waktu ke waktu dalam perhitungan. Jika hanya menggunakan perbedaan dalam pengeluaran rumah tangga per kapita sebagai indikator dan melakukan perhitungan daya menggunakan pendekatan standar yang disebutkan di atas, maka akan mengakibatkan bias estimasi dari ukuran sampel yang diperlukan. Akibatnya, parameter tambahan harus diestimasi secara benar dengan memperhatikan sensitivitas waktu: varians di dalam–orang⁴⁹, dan varians pada pertumbuhan di tingkat individu dan kelompok⁵⁰. Selain itu perlu dipertegas frekuensi, durasi, dan sejumlah pengukuran, dan bentuk fungsional dari jalur pertumbuhan yang diharapkan.⁵¹ Ukuran statistik dan kekuasaanya telah terstandarisasi untuk pekerjaan empiris, yaitu masing–masing pada 5 persen dan 80 persen. Ukuran serta jumlah klaster juga akan ditentukan melalui perhitungan daya. Selain itu, frekuensi, durasi dan jumlah pengukuran dapat ditentukan dengan mudah.

Namun, parameter yang tersisa mengenai korelasi intra–kelas, varians per–orang, antara orang dan tingkat pertumbuhan varians klaster dan ukuran dampak, harus diestimasi.

- Efek perlakuan (d): studi ini akan dapat mendeteksi ukuran efek perlakuan di 0.14, ditentukan dari peningkatan patokan minimum pada pengeluaran per kapita bulanan di pedesaan.
- Korelasi intra–kelas (p): diperkirakan dari Panel SUSENAS 2002–2004. Pengklasteran akan dilakukan di tingkat kecamatan, karena itu, ada satuan tugas perlakuan untuk program tersebut.

⁴⁹ Varians dari pengukuran indikator untuk rumah tangga yang sama sepanjang waktu.

⁵⁰ Ini pada dasarnya adalah perbedaan dalam perubahan pendapatan antara dua periode waktu yang disurvei. Varians keseluruhan dalam tingkat pertumbuhan diwakili oleh tau, yang dapat dipecah menjadi jumlah dari tingkat pertumbuhan varians antara orang dan varians antara cluster dalam tingkat pertumbuhan.

⁵¹ Lihat Raudenbush, dkk. (2006), Bagian 10–11 untuk latar belakang terhadap semua parameter tambahan yang diperlukan untuk perhitungan listrik dengan menggunakan panel.

Daftar Parameter untuk Perlakuan Cluster yang Ditugaskan dengan Tindakan berulang

Parameter	Simbol	Nilai	Sumber
Ukuran Cluster	n		Ditentukan dengan Perhitungan
# Dari Cluster	J		Ditentukan dengan Perhitungan
Korelasi Intra–kelas	p	.15	SUSENAS Panel
Kesalahan Tipe I	A	5 persen	Standar
Daya		80 persen	Standar
Pengaruh Ukuran	d	.14	Ditentukan dengan Perhitungan
Varians dalam orang	Sigma	1.0	SUSENAS Panel
Varians dalam tingkat pertumbuhan	Tau	1.0	SUSENAS Panel
Frekuensi	F	.20	.4 per tahun
Durasi	D	5	5 tahun
Pengukuran	M	2	2 pada awal, 1 tindak lanjut
Fungsi bentuk jalur pertumbuhan	c	Linear	SUSENAS Panel

- Varians dalam–orang (sigma) dan Varians dalam tingkat pertumbuhan (tau): panel SUSENAS rumah tangga yang diambil sampelnya setiap tahun akan digunakan untuk mengestimasi varians untuk indikator di satu rumah tangga.⁵²
- Studi ini akan mengasumsikan sebuah jalur pertumbuhan linier untuk variabel indikator.

Sifat Statistik Indikator Sasaran

Seperti disebutkan di atas, mula–mula kami memperkirakan sifat statistik dari indikator sasaran, khususnya rata–rata, standar deviasi, dan korelasi di dalam–cluster (*r*), varians

dalam orang (sigma) dan varians dalam tingkat pertumbuhan (tau). Dalam hal ini, sebuah klaster didefinisikan sebagai kecamatan, yang merupakan unit perlakuan. Pada 2002–2004 panel SUSENAS digunakan untuk memperkirakan parameter–parameter ini untuk rumah tangga perdesaan.⁵³

Strategi Perhitungan Daya

Perhitungan awal menunjukkan ukuran sampel tidak sensitif terhadap perubahan parameter untuk varians dari waktu ke waktu, atau bentuk fungsional dari jalur pertumbuhan yang

⁵³ Perhatikan Kami cenderung melebih–lebihkan dari SUSENAS. SUSENAS tidak melakukan sampel acak dari masing–masing kecamatan. Sebaliknya, mengambil blok sampel sensus dalam beberapakecamatan. Jika ada pengelompokan geografis dalam kecamatan, korelasi dalam cluster diperkirakan dari SUSENAS mungkin lebih tinggi dari korelasi dalam cluster. Lihat juga Olken (2006).

Rural Households			
Indikator	Mean	S.d. (s)	r
Pengeluaran bulanan per kapita	165287	87408	0.14

Perhitungan yang didasarkan pada langkah–langkah berulang:			
Parameter	Simbol	Nilai	Sumber
Ukuran Cluster	n	15	Determined w/Calculations
# Dari Cluster	J	150	Determined w/Calculations
Korelasi Intra–kelas	p	.14	SUSENAS 2002
Kesalahan Tipe I	A	5 percent	Standard
Daya		80 percent	Standard
Pengaruh Ukuran	d	.14	Determined w/Calculations
Varians dalam orang	Sigma	1.0	SUSENAS Panel
Varians dalam tingkat pertumbuhan	Tau	1.0	SUSENAS Panel
Frekuensi	F	.20	.4 per year
Durasi	D	5	5 years
Pengukuran	M	2	2 at baseline, 1followup
Fungsi bentuk jalur pertumbuhan	c	Linear	SUSENAS Panel

diharapkan. Alat utama analisis adalah “Rancangan Optimal” perangkat lunak, yang dikembangkan dan dijelaskan dalam Raudenbush dkk. (2006).

Hasil analisis menyiratkan ukuran sampel kecamatan 450, 150 untuk setiap perlakuan dan 150 untuk kelompok pembanding. Dalam setiap kecamatan, 15 rumah tangga akan secara acak disampel dari SUSENAS 2002 bagi kecamatan yang berpartisipasi dalam PNPM. Jumlah responden per perlakuan dengan demikian diperkirakan 2.250. Berhubung

diharapkan 20 persen rumah tangga akan hilang akibat gesekan, proyek ini akan kelebihan sampel sebesar 20 persen di setiap kecamatan dan meningkatkan ukuran sampel yang dibutuhkan sampai 450 rumah tangga. Selain itu, 675 rumah tangga akan ditambahkan ke masing–masing kelompok perlakuan untuk memastikan ukuran sampel setara besaran rumah tangga miskin. Total rumah tangga yang menjadi sampel untuk setiap kelompok perlakuan adalah 3.375.

LAMPIRAN 3: RINGKASAN EKSEKUTIF DARI STUDI KUALITATIF

Pendahuluan

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM–Mandiri) adalah program penanggulangan kemiskinan yang diluncurkan Pemerintah Indonesia pada tahun 2007. Komponen terbesar dari program ini adalah PNPM Mandiri Perdesaan untuk pemberdayaan masyarakat desa. Mengikuti format program pendahulunya, yaitu Program Pengembangan Kecamatan (PPK), PNPM Mandiri mengedepankan prinsip partisipasi warga dalam perumusan kebutuhan bersama. Berdasarkan kesepakatan warga, perwakilan desa selanjutnya mengajukan proposal kegiatan pembangunan ke tingkat kecamatan. Ketentuan program menyatakan bahwa dana *block grant* dialokasikan per kecamatan untuk selanjutnya dikompetisikan oleh desa–desa yang ada di kecamatan tersebut berdasarkan prinsip kemendesakan dan kemanfaatan bagi warga miskin.

Untuk mengevaluasi dampak program tersebut, Lembaga Penelitian SMERU bekerja sama dengan PNPM Support Facility (PSF) melakukan studi evaluasi kualitatif PNPM Perdesaan. Studi ini membandingkan kondisi kekinian desa sampel dengan kondisi sebelum pelaksanaan program. Data tentang kondisi desa sebelum pelaksanaan program telah dikumpulkan melalui studi *baseline* pada tahun 2007. Pengumpulan data dilakukan dengan cara FGD, wawancara mendalam, dan pengamatan terhadap kegiatan/hasil kegiatan PNPM Perdesaan. Studi ini dilakukan di 18 desa di sembilan kabupaten di tiga propinsi, yaitu Jawa Timur, Sumatera Barat dan Sulawesi Tenggara. Mengikuti sampling studi *baseline*, lokasi studi dibagi menjadi tiga kategori, yaitu desa/nagari yang telah berpartisipasi dalam Program Pengembangan Kecamatan tahap II (PPK–II) sejak 2002 dan juga menerima PNPM 2007 (dalam laporan ini disebut K1); desa/nagari yang tidak berpartisipasi dalam PPK–II tapi menerima PNPM 2007 (dalam laporan ini disebut K2); dan desa/nagari yang tidak ikut PPK–II dan PNPM 2007, tapi menerima PNPM 2009, yaitu ketika pemerintah berkomitmen untuk mencakup semua kecamatan dalam pelaksanaan program (dalam laporan ini disebut K3). Secara keseluruhan studi ini dilakukan ini dilakukan pada Maret – Oktober 2010.

Karakteristik Wilayah Studi

Semua desa sampel tergolong wilayah perdesaan yang mengandalkan pertanian sebagai mata pencaharian utama. Meskipun ada beberapa desa yang berada di

dekat pantai, mayoritas penduduknya tetap bertani atau memelihara ternak. Selain bertani, sebagian warga bekerja di sektor perdagangan kecil seperti membuka warung atau kios, di sektor jasa seperti menjadi tukang ojek, buruh bangunan atau bekerja sebagai buruh migran di luar negeri (TKI). Dalam 2 tahun terakhir, banyak warga desa di Kabupaten Bombana dan Konawe Selatan, Sulawesi Tenggara, yang bekerja di penambangan emas rakyat, baik sebagai penambang maupun sebagai penyedia barang dan jasa berbagai kebutuhan para penambang.

Kondisi ketersediaan infrastruktur jalan di desa–desa sampel relatif beragam. Di Jawa Timur dan Sumatera Barat, sebagian besar kondisi jalan desa dan jalan dusun sudah bagus. Di Sulawesi Tenggara banyak jalan yang kondisinya rusak parah, terutama jalan kabupaten atau bahkan jalan propinsi yang melewati desa sampel. Untuk jalan desa dan jalan antar dusun, dalam tiga tahun terakhir banyak mengalami perbaikan yang antara lain dibangun melalui PNPM. Namun demikian, sarana transportasi umum masih menjadi kendala yang belum teratasi, dan warga desa umumnya mengandalkan jasa ojek.

Di bidang pendidikan dasar dan kesehatan, sebagian besar desa sampel telah memiliki sarana yang cukup memadai. Hanya beberapa desa tertentu di Sulawesi Tenggara yang tidak memiliki SD sehingga anak–anak harus bersekolah di SD desa tetangga yang jaraknya cukup jauh. Sarana pendidikan lainnya, yakni pra SD (TK/PAUD), SMP, dan SMA ke atas rata–rata tidak tersedia di desa yang bukan ibu kota kecamatan. Untuk sarana kesehatan, hanya di desa sampel Sulawesi Tenggara yang ketersediaannya masih sangat kurang. Di desa sampel lainnya relatif tersedia meskipun kondisi bangunan dan fasilitasnya (seperti polindes, pustu, posyandu) masih memerlukan perbaikan.

Dalam hal ketersediaan air bersih, secara umum masyarakat di desa sampel tidak menganggapnya sebagai masalah utama. Meskipun demikian, masih ada sebagian warga atau bagian desa tertentu (dusun atau RT) yang masih sulit mengaksesnya. Sedangkan untuk ketersediaan sarana perekonomian (pasar), masyarakat di desa sampel pada umumnya tidak mengalami kesulitan untuk mengaksesnya.

Temuan Utama

1. Pelaksanaan PNPM Perdesaan

Hampir semua desa memilih proyek infrastruktur untuk kategori program *open menu*. Hanya satu desa (di Dharmasraya) yang mengajukan usulan kegiatan non–infrastruktur, yakni pelatihan pengembangan industri rumah tangga. Infrastruktur yang dibangun tersebut adalah jalan, jembatan, irigasi, saluran air, bangunan sekolah, dan posyandu. Kecenderungan terhadap proyek infrastruktur ini disebabkan karena: (i) masih kurangnya ketersediaan infrastruktur di wilayah penelitian, (ii) PNPM dianggap sebagai program untuk masyarakat umum, (iii) program untuk masyarakat umum diharapkan dapat menetralisasi persepsi akan adanya dampak negatif dari program bersasaran seperti BLT, Raskin, PKH, dan Jamkesmas, dan (iv) bias elit dan kelompok non–miskin dalam pengambilan keputusan usulan kegiatan.

Program Simpan Pinjam Perempuan (SPP) dianggap memberikan manfaat yang besar dalam bentuk (i) mengembangkan usaha penerima, (ii) menambah kapasitas keuangan keluarga, dan (iii) menggeser keberadaan rentenir. Sebagian besar penerima menggunakan dana SPP untuk mengembangkan usaha lama dan sebagian ada juga yang membina usaha baru. Peran ini sangat besar karena pelaksana program memang mensyaratkan bahwa calon penerima harus sudah memiliki usaha terlebih dahulu. Sebagian kecil dana SPP digunakan untuk kebutuhan rumah tangga; biasanya untuk memenuhi kebutuhan mendesak. Sementara sebagian kecil SPP juga dianggap berperan mengurangi peran rentenir, terutama di Ngawi. Hal itu karena kompetitifnya bunga SPP dan prosedurnya tidak berbelit–belit bagi yang sudah memiliki usaha.

Di beberapa daerah ditemukan kasus dimana akses rumah tangga miskin terhadap SPP dibatasi oleh pelaksana PNPM dengan cara menerapkan syarat yang berat. Mereka dibatasi karena pelaksana PNPM mengkhawatirkan mereka tidak mampu mengembalikan pinjaman. Selain itu terdapat banyak kasus dimana nama warga miskin “dicatut” untuk mencairkan dana pinjaman, yakni dengan memasukkan nama–nama penduduk miskin ke dalam daftar anggota kelompok yang mengajukan proposal SPP. Namun dana tersebut akhirnya dimanfaatkan bukan oleh warga miskin, melainkan oleh warga lainnya yang tergolong bukan miskin.

Penyaluran dana SPP dianggap oleh sebagian besar pelaksana program di desa dan aparat desa sebagai bagian dari syarat untuk mendapatkan program *open menu*. Oleh karena itu, banyak warga masyarakat berusaha mati–matian untuk merealisasikannya, termasuk dengan cara ‘mengakali’ pelaksanaannya. Misalnya, banyak kelompok usaha yang mengajukan pinjaman SPP merupakan kelompok instan yang dibentuk sekadar untuk mendapatkan pinjaman. Di banyak

daerah nama penduduk miskin dicatut untuk dimasukkan sebagai calon penerima SPP dan setelah dana turun diberikan kepada warga non–miskin. Namun di satu desa di Jawa Timur pemuka masyarakat sengaja menolak SPP karena takut jika SPP dibagikan akan terjadi kemacetan pengembalian yang membuat mereka tidak bisa mendapatkan program *open menu*.

Partisipasi masyarakat masih tinggi dalam forum–forum PNPM, namun keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan pada program *open menu* maupun SPP seringkali masih bersifat instrumental (sebatas memenuhi persyaratan formal program). Meningkatnya kehadiran warga dalam pertemuan–pertemuan PNPM tidak sepenuhnya mampu mengubah dominasi elite desa dalam proses pengambilan keputusan. Masyarakat umumnya, dan kelompok miskin khususnya, masih bersifat pasif dalam proses tersebut. Kondisi demikian terjadi akibat dari kombinasi beberapa faktor, antara lain: (i) faktor sistem dan hubungan kekerabatan, (ii) faktor hubungan patronase, (iii) pihak elite desa belum sepenuhnya menerapkan asas demokrasi, dan (iv) sikap elite desa yang masih menempatkan diri sebagai pihak yang lebih superior dibandingkan masyarakat kebanyakan. Keseluruhan faktor ini mengakibatkan tidak adanya posisi kesetaraan antara elite desa dengan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

Partisipasi perempuan dalam proses perencanaan dan pelaksanaan PNPM cukup tinggi, namun tingginya partisipasi perempuan tersebut belum bisa menghilangkan dominasi laki–laki. Dominasi laki–laki hanya berkurang pada forum yang khusus dibuat untuk perempuan, yaitu musyawarah khusus perempuan yang akan menghasilkan usulan SPP serta satu usulan *open menu*. Namun adanya pertemuan khusus tersebut tidak berarti menghilangkan dominasi laki–laki karena usulan–usulan dari kelompok perempuan itu keputusan akhirnya ditetapkan di tingkat desa. Di sini biasanya yang mengambil keputusan adalah elite desa yang sebagian besarnya adalah laki–laki.

Di desa–desa sampel tidak ada konflik serius yang terkait dengan pelaksanaan program. Di sebagian kecil desa sampel pernah terjadi konflik seperti konflik kepentingan antar jorong/dusun, konflik antara pemerintah desa dan Tim Pelaksana Kegiatan (TPK), konflik antara TPK/masyarakat, konflik antara kelompok asli dan pendatang, serta konflik terkait pengadaan barang dan jasa dalam pelaksanaan PNPM. Namun konflik ini tidak pernah meluas menjadi konflik sosial antar–warga. Selain terkait dengan kurangnya pemahaman terhadap program (sebagai akibat kurangnya sosialisasi), penyebab lain dari konflik itu adalah kurangnya koordinasi dengan atau pelibatan pihak yang relevan dalam pelaksanaan program. Di Sumatera Barat misalnya, karena satuan wilayah pelaksanaan program adalah jorong (atau dusun dalam sistem desa), wali nagari (setara desa) seringkali merasa kurang dilibatkan sehingga tidak ada aktor yang bisa

menjembatani kegiatan antar jorong. Kurangnya koordinasi juga menyebabkan munculnya konflik antara pemerintah desa dengan TPK. Sementara untuk kasus penduduk asli dan pendatang, potensi konflik dipicu oleh kecemburuan akibat ketimpangan dimana daerah transmigran lebih maju sementara daerah penduduk asli relatif tertinggal seperti yang terjadi di Dharmasraya. Karena dalam PNPM disyaratkan swadaya masyarakat, maka seringkali yang mendapatkan program adalah desa transmigran. Desa transmigran umumnya luas dan memiliki banyak tanah sehingga ketika diminta swadaya dalam bentuk tanah warga tidak keberatan memberikannya. Sementara desa penduduk asli umumnya sempit sehingga warga tidak mau memberikan tanah dan karenanya tidak mendapatkan program fisik PNPM.

Fasilitator kecamatan menganggap beban kerja yang diberikan tidak berimbang dengan sumber daya yang ada. Ada fasilitator yang memiliki wilayah kerja kurang dari sepuluh desa tapi ada juga yang memiliki tanggung jawab untuk memfasilitasi lebih dari 50 desa sebagaimana terjadi di salah satu kecamatan (bukan kecamatan sampel) di kabupaten Agam, Sumatera Barat. Selain itu fasilitator juga menganggap beban kerja teknis dan administratif berupa penulisan laporan bulanan sangat memakan waktu sehingga kerja fasilitasi mereka tidak maksimal.

Fasilitator kecamatan juga menganggap perlu diadakan fasilitator khusus bagi pemberdayaan peminjam SPP. Alasannya, selain karena beban kerja mereka yang sangat banyak juga karena tidak semua fasilitator pemberdayaan di kecamatan memiliki keahlian terkait pemberdayaan kredit mikro. Meskipun sudah ada fasilitator kredit mikro di tingkat kabupaten, namun peran mereka lebih dibutuhkan di tingkat kecamatan.

2. Tatakelola, Partisipasi dan Representasi dalam Pembuatan Kebijakan

Di sebagian besar desa sampel, pengambilan keputusan di tingkat desa umumnya hanya melibatkan elite desa, yakni perangkat desa dan tokoh–tokoh masyarakat. Elite desa dan sebagian besar masyarakat menilai mekanisme itu sudah mewakili masyarakat secara umum. Jika masyarakat umum hadir dalam proses tersebut, mereka pada umumnya hanya menjadi peserta pasif, yakni mendengarkan atau menyetujui keputusan elite desa. Sebagian warga, terutama dari kalangan miskin, bahkan tidak mau hadir dalam pertemuan semacam itu karena merasa inferior. Selain itu, ketidakhadiran warga juga disebabkan adanya sikap apatis, waktu pertemuan kurang sesuai dengan aktivitas warga, atau tidak mendapat undangan.

Dalam pengambilan keputusan di tingkat desa, perempuan seringkali hanya diwakili oleh lembaga–lembaga formal yang dianggap mewakili perempuan (seperti PKK, Bundo Kanduang di Sumatera Barat). Akibatnya, proporsi

keterwakilan perempuan selalu lebih rendah dibandingkan laki–laki. *Meskipun demikian, dibandingkan dengan kondisi delapan atau tiga tahun lalu, jumlah perempuan yang hadir dalam pengambilan keputusan desa secara umum mengalami peningkatan.* Namun, peningkatan kehadiran perempuan tersebut tidak banyak berarti dalam mengubah dominasi laki–laki dalam proses pengambilan keputusan. Selain kalah secara jumlah, ada pandangan bahwa kepemimpinan adalah tanggung jawab laki–laki sehingga merekalah yang memutuskan, bukan perempuan.

Sistem perwakilan tidak berfungsi dengan baik yang antara lain terlihat dari tiadanya mekanisme di tingkat RT/dusun untuk menyerap aspirasi warga atau menyampaikan berbagai hasil pertemuan di tingkat desa. Tidak adanya pertemuan untuk menyerap aspirasi warga karena para elite desa merasa sudah mengetahui persoalan warga, bahkan jauh lebih tahu dari warga itu sendiri, sehingga pertemuan untuk menyerap aspirasi dianggap tidak perlu. Sementara tidak adanya mekanisme untuk menyampaikan hasil pertemuan di tingkat desa terjadi karena elite desa menganggap tidak semua keputusan dan informasi harus disampaikan kepada masyarakat, apalagi yang menyangkut keuangan. Selain itu, *warga sendiri sangat jarang menanyakan informasi, keputusan dan kegiatan di tingkat desa kepada aparat.* Kalaupun ada informasi yang disampaikan kepada warga biasanya dilakukan melalui pertemuan informal di desa seperti arisan, pengajian, dan halal bihalal.

Mengenai arus informasi, warga desa pada umumnya bersikap pasif terhadap berbagai informasi tentang pembangunan, kecuali informasi menyangkut program bantuan langsung seperti Raskin dan BLT. Di tingkat desa atau dusun, informasi tentang pembangunan biasanya disampaikan secara lisan dan berjenjang, yakni dari kepala desa ke kepala dusun/RW/RT dan selanjutnya turun ke warga. Jenis informasi yang sampai kepada masyarakat umumnya adalah informasi tentang bentuk kegiatan dan pelaksanaannya. Sementara itu, informasi mengenai dana atau anggaran kegiatan suatu program jarang disampaikan kepada publik. Selain itu, informasi yang disampaikan pemerintah desa umumnya seringkali bersifat instruktif atau upaya memobilisasi warga, seperti pengumuman tentang pelaksanaan kerja bakti.

Jika ada hal–hal yang dirasa kurang memuaskan atau bermasalah, pada umumnya masyarakat tidak mengungkapkan keluhan atau ketidakpuasannya kepada pemerintah desa. Mereka hanya membicarakannya dengan sesama warga atau tokoh masyarakat. Hanya sedikit masyarakat yang mau dan berani menyampaikannya ke pemerintah desa. Kondisi ini dipengaruhi oleh beberapa hal seperti adanya perasaan segan/sungkan, takut kepada aparat desa, serta sikap apatis (karena keluhan yang pernah disampaikan tidak pernah ditanggapi).

Secara umum, model partisipasi yang diterapkan PNPM tidak berdampak signifikan terhadap perubahan tatakelola pemerintahan (partisipasi, transparansi, akuntabilitas) di tingkat desa. Hal ini terlihat pada perbandingan antara desa yang telah menerima program PNPM sejak 2002, pada 2007, atau baru menerima pada 2009. Hanya ada satu desa yang melaporkan adanya dampak PNPM terhadap kegiatan lain di luar PNPM. Sementara di desa–desa lain, partisipasi atau transparansi sebagaimana diterapkan PNPM dianggap sebagai kekhususan PNPM yang tidak harus diterapkan dalam program lain.

Tidak berdampaknya PNPM terhadap tata pemerintahan secara umum antara lain disebabkan oleh beberapa hal berikut: (i) besarnya dominasi elite serta kurangnya inisiatif warga sehingga mempertahankan *status quo*, (ii) tidak adanya jaminan (insentif) bagi aparat maupun warga bahwa jika mereka menduplikasi mekanisme yang dijalankan PNPM pada kegiatan atau program di desa mereka akan mendapatkan sesuatu (proyek), dan (iii) ada indikasi kecenderungan warga dan aparat untuk bersikap normatif. Jika ketentuan program atau kegiatan tertentu tidak mensyaratkan partisipasi, transparansi dan akuntabilitas, maka mereka pun tidak akan menuntutnya.

3. Kemiskinan dan Dinamikanya

Mayoritas desa sampel mengalami penurunan jumlah penduduk miskin dalam delapan atau tiga tahun terakhir dengan laju penurunan yang berbeda antar desa. Beberapa faktor yang menyebabkan penurunan kemiskinan adalah adanya lapangan kerja baru atau perluasan kesempatan kerja (seperti eksploitasi tambang emas oleh rakyat di kabupaten Bombana, Sulawesi Tenggara), adanya kesempatan untuk menjadi buruh migran, pemekaran daerah (yang menciptakan pusat–pusat pertumbuhan ekonomi baru), dan pembukaan pabrik/ perkebunan baru di lingkungan komunitas. Selain itu, penurunan kemiskinan juga disebabkan oleh peningkatan harga komoditas perkebunan seperti yang terjadi di Sumatera Barat dan hasil tangkapan laut di Sulawesi Tenggara. Faktor lain yang lebih umum adalah semakin membaiknya infrastruktur jalan perdesaan, meningkatnya produktivitas pertanian, serta kontribusi berbagai bantuan pemerintah. *Dalam hal ini peran PNPM dalam penurunan kemiskinan sebagian besar bersifat tidak langsung, yaitu dengan menyediakan infrastruktur umum seperti jalan dan jembatan, maupun khusus pertanian seperti irigasi dan jalan usaha tani.*

Peningkatan jumlah penduduk miskin terjadi di dua desa di Jawa Timur. Ini disebabkan terutama oleh penurunan produktifitas tangkapan ikan akibat degradasi lingkungan (pencemaran laut akibat limbah industri) serta penurunan partisipasi tenaga kerja akibat mekanisasi industri. Untuk dua kasus ini *tidak ditemukan ada usaha untuk memanfaatkan PNPM sebagai instrumen untuk memecahkan masalah tersebut.*

Oleh warga desa, ciri–ciri kemiskinan terutama dihubungkan dengan aspek–aspek yang terkait kepemilikan asset, tingkat pemenuhan kebutuhan sehari–hari (termasuk pendidikan dan kesehatan) dan jenis pekerjaan. Minimnya kepemilikan aset atau tidak adanya pekerjaan tetap adalah faktor utama yang menyebabkan kemiskinan. Ciri–ciri ini tidak mengalami perubahan berarti dalam kurun waktu delapan atau tiga tahun terakhir.

Penentu dinamika kemiskinan adalah faktor ekonomi, sosial, kelembagaan masyarakat dan pemerintahan, keberpihakan pemerintah, dan penetapan sasaran program. Faktor ekonomi seperti naik–turunnya harga komoditas pertanian/perkebunan/nelayan maupun harga kebutuhan pokok serta berbagai bantuan pemerintah memiliki peran terbesar dalam mempengaruhi naik–turunnya kondisi kesejahteraan sebagian rumah tangga miskin dalam delapan tahun terakhir.

Kelompok masyarakat miskin yang tetap miskin secara umum disebabkan oleh tidak adanya kemampuan dan modal untuk meningkatkan taraf kehidupannya. Secara lebih spesifik, hal itu terjadi karena keterbatasan lapangan kerja alternatif selain yang telah mereka geluti, yaitu pertanian; kualitas SDM yang rata–rata di bawah SMP dan hanya memiliki keahlian tradisonal (bertani, nelayan atau bertukang); dan kekurangan modal, terutama modal uang. Khusus untuk modal, meski sudah banyak bantuan pinjaman modal namun bagi warga miskin bantuan yang dibutuhkan adalah yang tidak harus dikembalikan alias bantuan langsung tunai. Faktor lain yang juga penting menurut warga adalah sikap mental yang tidak berorientasi pada kemajuan tapi mencukupkan apa yang sudah ada; faktor usia yang sudah lanjut sehingga tidak bisa lagi bekerja produktif; atau karena status janda yang tidak mandiri secara ekonomi (tidak memiliki pekerjaan sendiri); dan karena kenaikan biaya hidup.

Program–program penanggulangan kemiskinan, terutama yang bersasaran khusus seperti BLT, Jamkesmas atau Raskin, memiliki pengaruh yang signifikan dalam mencegah warga miskin menjadi semakin miskin. Dana BLT, kartu Jamkesmas serta subsidi beras Raskin dianggap masyarakat miskin bisa meringankan kebutuhan utama mereka terkait kebutuhan uang tunai untuk kebutuhan mendesak, biaya berobat serta kebutuhan pangan. Tiga program ini juga selalu menempati urutan tiga program pemerintah yang dianggap paling bermanfaat bagi masyarakat miskin. Sayangnya, penentuan RTM maupun penerima program menjadi domain petugas/elite desa tanpa adanya ruang untuk partisipasi warga dan/atau transparansi dalam penentuannya.

PNPM khususnya dinilai tidak banyak berperan secara langsung dalam mengatasi kemiskinan. Ini disebabkan antara lain karena pelaksana program menganggap program ini bukan sebagai program penanggulangan kemiskinan,

melainkan program pembangunan desa pada umumnya. Akibatnya, kelompok miskin tidak dijadikan sebagai prioritas dalam pelaksanaan program. Hal itu terlihat dari perencanaan proyek yang tidak selalu mempertimbangan manfaatnya bagi warga miskin, penargetan tenaga kerja dalam pelaksanaan proyek fisik PNPM yang tidak secara khusus diambil dari warga miskin, atau keharusan swadaya bagi semua warga tanpa mengecualikan orang miskin.

4. Dinamika Akses dan Kualitas Layanan Publik

Secara umum, sebagian besar desa sampel sudah memiliki fasilitas layanan umum untuk bidang pendidikan, kesehatan, air bersih maupun pasar. Hal ini berkontribusi terhadap peningkatan akses masyarakat kepada layanan umum dalam kurun delapan atau tiga tahun terakhir. Dalam hal ini, PNPM dinilai cukup membantu karena ikut menyediakan tambahan dan/atau perbaikan terhadap berbagai sarana tersebut, termasuk perbaikan prasarana infrastruktur jalan. Selain itu, peningkatan infrastruktur jalan yang difasilitasi oleh PNPM juga dinilai membantu meningkatkan ekonomi masyarakat. Namun demikian, di sebagian desa sampel masih ada sebagian masyarakat yang masih mengalami kesulitan dalam mengakses fasilitas umum. Ini antara lain disebabkan oleh (i) ketersediaan sarana dan prasarana yang masih kurang, (ii) tidak adanya transportasi umum untuk menjangkaunya, dan (iii) tidak adanya layanan yang berkualitas serta memadai terutama dalam hal layanan kesehatan.

Terkait kualitas, secara umum masyarakat menilai bahwa kualitas pelayanan umum masih kurang baik. Di bidang kesehatan, sebagai contoh, warga pemegang kartu Jamkesmas merasa kurang diperhatikan dibanding pasien umum. Di beberapa desa sampel, pelayanan administrasi kependudukan, terutama KTP dan KK, dianggap semakin sulit karena harus diurus sampai ke tingkat kabupaten.

5. Dinamika Kebutuhan dan Pemenuhannya

Di hampir semua desa sampel, kebutuhan utama warga miskin adalah lapangan kerja, bantuan modal, dan pelatihan keterampilan. Kemudian menyusul kebutuhan beasiswa pendidikan, kesehatan gratis dan infrastruktur penunjang mata pencaharian warga (seperti irigasi dan jalan usaha tani). Sebagian besar kebutuhan ini sudah pernah dicoba dipenuhi baik oleh pemerintah dan juga oleh kelompok masyarakat sendiri. Namun berbagai usaha itu tidak pernah betul–betul bisa memenuhi kebutuhan tersebut. Hal itu antara lain karena (i) program yang ada tidak memadai untuk memenuhi kebutuhan warga, (ii) ada kondisi–kondisi sosial budaya di desa seperti kecemburuan sosial, bias elite atau kelompok non–miskin, dan (iii) penyimpangan atau ketidak–efektifan pelaksanaan program yang mengakibatkan berkurangnya dampak program dalam memenuhi kebutuhan desa.

PNPM Perdesaan jarang digunakan untuk memenuhi kebutuhan utama warga miskin. Program *open menu* PNPM lebih banyak diarahkan untuk pembangunan infrastruktur yang bersifat umum yang walaupun menyediakan akses secara umum dan memiliki manfaat ekonomis, belum tentu bersentuhan langsung dengan kepentingan utama warga miskin. Hal ini dikarenakan PNPM dipandang sebagai program pembangunan desa untuk kepentingan seluruh warga, bukan program untuk warga miskin. Program SPP walaupun bisa memenuhi sebagian kebutuhan modal, namun sulit diakses oleh warga miskin karena adanya ketentuan memiliki usaha sebagai syarat untuk mendapatkan pinjaman.

PNPM belum berhasil memberdayakan masyarakat desa sepenuhnya karena: (i) struktur kekuasaan di desa yang timpang dimana elite masih dominan dan warga miskin cenderung termarginalkan, (ii) model pemberdayaan PNPM menjadi cenderung mekanistik dalam pelaksanaannya di mana fasilitator hanya sekadar memastikan terlaksananya tahapan–tahapan program tanpa ada usaha lebih jauh untuk “menyadarkan” dan “meningkatkan kapasitas” masyarakat terkait tujuan program untuk mendorong terciptanya tatakelola pemerintahan yang baik (partisipasi, transparansi dan akuntabilitas) serta peningkatan kemampuan ekonomi masyarakat berbasis kemandirian, (iii) adanya kasus ketidaksesuaian antara mekanisme program dengan karakteristik budaya lokal di mana PNPM mendorong partisipasi individu dalam kegiatan program maupun dalam penyelenggaraan pemerintahan desa/nagari, sementara budaya lokal seperti di Sumatera Barat mengembalikan tradisi pemerintahan nagari yang mendorong partisipasi komunal melalui sistem representasi, (iv) kurang efektifnya kerja fasilitator yang disebabkan karena terlalu banyak pekerjaan teknis dan administratif, dan (v) rendahnya kualitas dan kurangnya pengalaman sebagian fasilitator serta seringnya rotasi wilayah dan tingginya *turn over* fasilitator.



PSF | PNP
SUPPORT
FACILITY



THE WORLD BANK BANK GROUP

