

**AKOMODASI BUDAYA DALAM IMPLEMENTASI
PROGRAM PENGENTASAN KEMISKINAN DI PEDESAAN: Studi Kasus di
Kecamatan Kaliorembang Jawa Tengah**

M. Alie Humaedi¹

(Naskah diterima tanggal 23 Januari 2012 disetujui 16 Maret 2012)

Abstract

The article below is a research report of the adoption of culture accommodation in alleviating poverty in Kaliorembang district, Central Java. The researcher applies an ethnographic approach to examine the implementation of current government policy of the PNPM Mandiri from 2009-2011. The researcher argues the culture accommodation may reduce characteristics of instrumental construction in poverty alleviation and the number of people lives in poverty. Further, if the culture accommodation is strengthened people through their natural mechanism can more contribute in alleviating poverty. The dynamic nature of local culture may become most important key that encourages their participation and empowerment in the process of poverty reduction.

Key words: Liyan, cultural accommodation, poverty reduction programs, traditions and social institutions, participatory and empowerment.

Abstrak

Kemiskinan seolah tidak pernah surut dari bumi Indonesia, padahal pemerintah telah banyak meluncurkan program pengentasan kemiskinan. Selain masalah substansial dan teknis, ada juga persoalan perbedaan perspektif antara pemerintah dan agen kebijakan sebagai kebudayaan *liyan* dengan masyarakat beserta kebudayaannya sebagai target dari implementasinya. Apakah implementasi program

¹Peneliti Bidang Kajian Budaya dalam persoalan kemiskinan, kebencanaan dan masyarakat adat terpencil (dan terpinggirkan), Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, email: aliehumaedi@yahoo.com; m.alie.humaedi@lipi.go.id. Peneliti mengucapkan terima kasih kepada Dr. Ninuk Kleden-Probonegoro selaku Peneliti Koordinator Program Kompetitif subbidang *Critical and Strategic Social Issues* (CSSI) yang mengizinkan penggunaan data penelitian di Kaliorembang tahun 2009-2011 sebagai bahan penulisan dan dasar pemikiran artikel di Jurnal Kajian ini.

pengentasan kemiskinan telah mengakomodasi karakter kebudayaan masyarakat? Bagaimana mekanisme pengelolaan kebudayaan itu dapat diakomodasi dalam kebijakan? Penelitian etnografi di Kaliori Rembang selama tiga tahun (2009-2011) telah berusaha mengungkap akomodasi kebudayaan dalam implementasi program PNPM Mandiri. Akomodasi ini bisa mengurangi sifat konstruksi instrumental kemiskinan atau kenyataan faktual kemiskinan masyarakat. Jika sisi akomodasi budaya di tengah kepentingan program dikuatkan, diharapkan masyarakat melalui mekanisme alaminya dapat ikut serta mengurangi kemiskinan, dampak kemiskinan dan juga mekanisme yang memproduksi kemiskinannya. Sifat dinamis menjadi kunci terpenting dari proses pengelolaan kebudayaan lokal yang melahirkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat untuk mengurangi kemiskinannya.

Kata Kunci: *Liyan*, akomodasi budaya, program pengentasan kemiskinan, tradisi dan kelembagaan sosial, partisipatif dan pemberdayaan.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Barangkali kita bertanya mengapa masyarakat miskin dan daerah miskin tetap banyak, padahal pemerintah telah berupaya keras mengentaskan kemiskinan melalui kebijakan dan programnya. Sejak zaman Orde Lama hingga Orde Baru, puluhan kebijakan dan program telah diluncurkan, antara lain program Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961-1969 dalam bidang koperasi Indonesia atau biasa disebut Penasbede,² telah menunjukkan kemauan pemerintah untuk terlibat langsung meningkatkan kesejahteraan masyarakat pascaperang kemerdekaan. Saat itu, kelaparan, pengangguran, kriminalitas, dan proses urbanisasi tidak sehat yang ditampilkan dalam bentuk permukiman kumuh menjadi pandangan harian masyarakat, tidak hanya di desa tetapi juga di perkotaan.³ Tujuan Penasbede untuk meningkatkan kesejahteraan melalui jalan penggiatan koperasi sebagai basis kekuatan ekonomi seperti yang ditawarkan Muhammad Hatta pun gagal. Selain soal ketidaksiapan infrastruktur dan jaringan agen program di tingkat masyarakat, kegagalan itu disebabkan

² Printono, *Penasbede: Koperasi Indonesia*, Bandung: Dua R, 1961, hal. 15.

³ Taufik Abdullah dan Sukri Abdurachman, *Indonesia Across Order: Arus Bawah Sejarah Indonesia 1930-1960*, Jakarta: LIPI Press-NIOD-Obor, 2011, hal. 23.

oleh adanya pendekatan ekonomi politik yang seringkali diselewengkan oleh partai politik.

Tidak ingin mengulang kegagalan Penasbede, pemerintah Orde Baru lalu mengenakan kebijakan dan program pengentasan kemiskinan atau peningkatan kesejahteraan yang berasaskan pada Garis-garis Besar Haluan Negara. Ada 7 asas dalam arah implementasi kebijakan dan programnya, yaitu: 1) manfaat; 2) usaha bersama dan kekeluargaan; 3) demokrasi; 4) adil dan merata; 5) perikehidupan dalam keseimbangan; 6) kesadaran; 7) kepercayaan diri sendiri.⁴ Dengan mempertimbangkan tujuh asas pembangunan yang dianggap mengakomodasi kepentingan pemerintah dan kebutuhan masyarakat itu, menurut Susetiawan⁵ ada dua program yang cukup berhasil, yaitu: Program Kredit Candaq Kulak dan Inpres Desa Tertinggal (IDT). Kedua program ini mulai dijalankan tahun 1985-an dan bertahan hingga 1995-an. Sayangnya, kata keberhasilan selalu menunjuk atau dikaitkan pada persoalan besarnya tingkat penyerapan kredit atau nama lain "pertumbuhan ekonomi" oleh masyarakat dan jumlah infrastruktur yang dibangun di pedesaan.

Dalam prosesnya, dua program ini telah banyak melibatkan masyarakat dalam mengambil keputusan perumusan implementasinya. Salah satu bukti keterlibatan itu misalnya, koordinasi antara satuan gugus pengurangan kemiskinan dan paguyuban masyarakat. Paguyuban petani melahirkan usulan *gaduhan* (perputaran) dan *maron* (pembagian) ternak secara berkelompok. Demikian juga dengan paguyuban nelayan seperti Himpunan Mina Tani melahirkan usulan hubungan *bakul-langgan* agar bisa mendapatkan keuntungan secara berkeadilan. Sayangnya, dua program ini gagal, selain rezim yang berkuasa turun, apresiasi atas keberhasilan diartikan semata sebagai konsepsi pertumbuhan ekonomi yang berujung pangkal pada menguatnya kelompok elite pedesaan.

Setelah berhentinya program IDT dan sebelum diluncurkannya program PNPM, pemerintah membuat program "antara" penanggulangan kemiskinan yang bersifat sementara, yaitu Bantuan Langsung Tunai (BLT). BLT adalah program spektakuler yang dilahirkan pemerintah pada awal era reformasi. Dikatakan "spektakuler", karena di samping serapan dana program ini sangat besar, mencapai angka di atas 10 triliun⁶ ia juga menjadi semacam "hadiah" bagi masyarakat dari pemerintah rezim baru pasca turunnya rezim lama. BLT juga diikuti dengan hadirnya program beras untuk orang miskin (Raskin) dan Asuransi Kesehatan Orang Miskin (Aseskin) yang semuanya bersifat kompensasi dan jaminan sosial yang diberikan negara kepada warganya. Ketiga program yang

⁴ Sekretariat Negara, *Garis-garis Besar Haluan Negara*, Jakarta: Setneg, 1985. hal. 14.

⁵ Susetiawan, *Kapitalisme dan Kemiskinan di Indonesia*, Yogyakarta: PSPK, 2009, hal. 3.

⁶ Detik Com, *BLT: Kemiskinan dalam Pasar* (www.detik.com, diakses 23 Januari 2012).

disebut terakhir ini murni didasarkan pada kehendak pemerintah melalui standar operasional yang ditetapkan oleh Tim Nasional Pengentasan Kemiskinan (TNPK) yang melibatkan sedikitnya 8 kementerian.⁷

Pemerintah menyadari implementasi program yang sifatnya *caritas* atau dikenal ilustrasi “pemberian ikan” kurang efektif, dan harus diiringi program “pemberian kail”. Apalagi program *caritas* seperti BLT dan Raskin telah menimbulkan persoalan, seperti *moral hazard* dan hilangnya rasa kebersamaan. Untuk mengurangi dampak itu, program “pemberian kail” pun ikut diluncurkan bersamaan dengan Raskin dan Aseskin. Salah satu program “pemberian kail” adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat atau PNPM Mandiri. Program ini diharapkan mampu menumbuhkan dan menguatkan partisipasi masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya. Pada awal peluncurannya, ia masih meniru program IDT dalam menggugah partisipasi masyarakat, walaupun masih sama-sama mengedepankan sektor pembangunan infrastruktur. Setelah berjalan lima tahun, mulai tahun 2006, program pemberdayaan berupa simpan pinjam ekonomi perempuan (SPP) pun diluncurkan.

Selang tiga tahun konsep optimalisasi dikenalkan untuk memberi kesempatan kepada masyarakat mengajukan program pelatihan dan keterampilan peningkatan kesejahteraan ekonomi, seperti *home industry*: pengasinan ikan, menjahit, pembuatan kue, dan lainnya atau kegiatan peningkatan pengetahuan. Sayangnya, konsep optimalisasi hanya diartikan sebagai langkah cepat dan administratif pelaksanaan proyek atau kegiatan saja, sehingga penumbuhan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat seperti target program tidak begitu tercapai. Pelaksanaan program sepertinya hanya urusan Unit Pelaksana Kegiatan (UPK) PNPM Mandiri di tingkat kecamatan, para agen lapangan (fasilitator), dan kelompok elit masyarakat yang masuk dalam Komite Pengawas Pembangunan Sarana (KPPS). Bahkan, masyarakat dari kelompok miskin sering dihindari untuk terlibat dalam berbagai program, khususnya program simpan pinjam karena dikhawatirkan akan berdampak bagi kelancaran pelaksanaan program pembangunan infrastruktur.

B. Perumusan Masalah

Konsep optimalisasi pada implementasi program PNPM Mandiri sebagaimana disebutkan menunjukkan adanya dua sisi kepentingan yang bertolak belakang. Dari sisi kebijakan dan program, keberhasilan selalu diklaim

⁷ Tim Penanggulangan Kemiskinan Nasional, “Standar Operasional Prosedur Program tahun 2010”, hal 1 (www.menkokesra.go.id/tnpk/deputi_pengentasan_kemiskinan/pemberdayaan/data.php, diakses 20 Januari 2012).

bila dana program terserap untuk berbagai kegiatan yang diajukan. Sementara itu, dari sisi masyarakat, keberhasilan diartikan bila program yang masuk akan berdampak luas bagi masyarakat, termasuk orang miskin. Dua sisi kepentingan inilah yang menimbulkan perbedaan persepsi dan pendekatan. Pertanyaannya, apakah program pemerintah yang relatif mengakomodasi kebudayaan masyarakat seperti PNPM Mandiri yang didesain sebagai program pemberdayaan masyarakat akan kembali mengalami kegagalan, seperti program pemerintah sebelumnya? Apa sebenarnya yang menyebabkan implementasi program mengalami kekurangan kalau tidak mau dikatakan kegagalan? Padahal secara struktural, fondasi yang dibangun untuk pelaksanaan program nasional ini sungguh luar biasa hebat dan strategisnya. Selain dana besar, program ini sengaja dipisahkan dari pemangku wilayah, dengan pelibatan *civil society*, agar serapan dana program berputar di masyarakat.

C. Tujuan

Tulisan ini sedikit banyak memberi analisis yang sedikit berbeda dari penelitian lain, bahwa ada alasan-alasan kultural mengapa program sebaik dan sestrategis PNPM Mandiri saja akan bisa dianggap kurang atau bahkan gagal di kemudian hari. Salah satu alasan kultural yang dikedepankan pada tulisan ini adalah bagaimana memosisikan tradisi dan kelembagaan sosial masyarakat di tengah implementasi kebijakan dan program itu. Posisi keduanya penting, karena keduanya betul-betul dilahirkan dari sistem sosial kehidupan masyarakat, sedangkan program dilahirkan dari keinginan dan kepentingan pihak luar yang bisa jadi dalam praktiknya tidak mengakomodasi nilai dan sistem sosial yang ada. Walaupun dapat dikatakan bahwa gejala kegagalan seperti disebutkan tidak bisa digeneralisasi sebagai kegagalan program secara umum, namun dari kasus Kaliorembang Jawa Tengah minimal dapat disajikan diferensiasi kasuistik bahwa program pengentasan kemiskinan apapun akan mengalami kegagalan atau berpotensi gagal ketika keliru atau salah langkah dalam mengakomodasi tradisi dan kelembagaan sosial masyarakatnya. Dengan demikian, perspektif kultural dan kepentingan asasi masyarakat perlu menjadi perhatian utama dari implementasi program pengentasan kemiskinan, termasuk saat proses perumusan, penyusunan dan persetujuan kebijakan dan program pengentasan kemiskinan yang menjadi salah satu fungsi legislasi DPR.

D. Kerangka Pemikiran

Pada bulan Maret 2011 BPS menyebut orang miskin di Indonesia mencapai 27,8 juta. Padahal bila dimasukkan kategori hampir miskin dengan

14 indikator BPS, jumlah orang miskin itu bisa bertambah besar. Disinyalir bisa mencapai angka 40 juta penduduk miskin. Pertanyaannya, mengapa jumlah ini kian membesar, padahal telah banyak program pengentasan kemiskinan dari pemerintah di satu sisi, dan di sisi yang lain masyarakat sendiri memiliki tradisi dan kelembagaan sosial yang memiliki fungsi pereduksian kemiskinan bagi anggota masyarakatnya yang masuk dalam kriteria miskin atau *sekeng*. Sepertinya ada proses yang salah ketika masyarakat dengan tradisi dan kelembagaan sosialnya menghadapi dan merespon kebijakan dan program yang masuk itu.

Menurut Ninuk Kleden-Probonegoro dan M. Alie Humaedi, sikap kebudayaan yang inheren dalam kehidupan masyarakat memengaruhi respons tradisi dan kelembagaan sosial atas kebijakan dan program. Secara teknis, respons inilah yang dapat diartikan sebagai strategi pengelolaan kebudayaan.⁸ Strategi ini diartikan Arifin sebagai mekanisme alami dan stimulasi masyarakat dalam menggerakkan sistem dan struktur sosial untuk pencapaian kepentingan bersama, termasuk meningkatkan kesejahteraan.⁹ Dengan konsep yang sedikit berbeda, strategi pengelolaan kebudayaan dapat dipahami sebagai mekanisme masyarakat dalam mempertahankan kapasitas dan daya tahan yang dimiliki untuk mengurangi segala kerentanan yang ada. Pengertian ini berasal dari definisi *resilience* seperti yang diungkap dalam dokumen Kerangka Aksi Hyogo 2004.¹⁰ Dalam konteks tulisan ini, pengelolaan kebudayaan mengandung dua arti. *Pertama*, strategi pelaku kebudayaan untuk menggerakkan sistem yang ada dalam produk kebudayaan; dan *kedua*, strategi pelaku kebudayaan mengaktifkan potensi modal sosial budaya yang ada.¹¹ Apabila strategi itu diletakkan pada tradisi dan kelembagaan sosial, maka pengelolaan kebudayaan adalah strategi para pelaku kebudayaan untuk mengaktifkan lembaga tersebut. Para pengelola itu sendiri bisa berasal dari masyarakat dalam mempertahankan tradisi dan kelembagaan sosialnya, dan juga bisa dilekatkan kepada para agen kebijakan dan program. Sebagai agen, kebijakan dan program berperan sebagai alat pemerintah supaya dapat masuk dan diterima dalam institusi dan kehidupan sehari-hari masyarakat.

Kebijakan dan program tidaklah semata diartikan selalu bersifat teknis, rasional, dan mempunyai orientasi perilaku, tetapi keduanya juga dapat dimaknai

⁸ Ninuk Kleden-Probonegoro dan M. Alie Humaedi, *Lembaga Tradisi: Antara Eksistensi dan Reproduksi Kemiskinan*, Jakarta: LIPI Press, 2011, hal. 253.

⁹ Haswinar Arifin, *Pengentasan Kemiskinan berbasis Pemberdayaan Masyarakat*. Bogor: Akatiga, 2009, hal. 7.

¹⁰ UNDRR, *Kerangka Aksi Hyogo 2004*, hal 14 (www.undrr.org/aksihyogo.pdf, Januari 2012).

¹¹ Ninuk Kleden-Probonegoro dan M. Alie Humaedi, *Segoro dan Negoro: Kemiskinan dari Perspektif Kebudayaan*, Jakarta: LIPI Press, 2009, hal. 5.

sebagai fenomena antropologis yang mempunyai tiga dimensi, yakni agen, bahasa dan kekuasaan, serta teknologi politik. Mengutip pandangan Shore & Wright¹² bahwa (i) Pada dimensi agen, kebijakan dalam arti ini berisi masalah kebudayaan. Kebijakan dan program dapat digunakan sebagai alat hegemoni pemerintah, sehingga ia dapat masuk dan diterima dalam institusi dan kehidupan sehari-hari masyarakat. (ii) Dimensi bahasa dan kekuasaan. Dimensi ini memerhatikan bahasa yang digunakan dalam kebijakan. Dari bahasa yang dikaji, kebijakan dapat menjadi alat legitimasi melalui kata-kata yang sering sengaja disamarkan oleh pembuat kebijakan. Kata-kata yang disamarkan itulah yang mempunyai kekuatan politis. Berarti dalam hal ini kebijakan dapat dilihat sebagai suatu konsep kebudayaan, yang memungkinkan diperlakukan sebagai teks yang maknanya dapat diinterpretasi, dipandang sebagai narasi yang bisa memunculkan perdebatan wacana, dan kebijakan sebagai retorik yang dapat menguasai massa (fungsi legitimasi). (iii) Dalam dimensi teknologi politik, kebijakan adalah alat untuk mendidik individu dalam suatu masyarakat dengan cara mengangkat sifat netral kebijakan yang nonpolitis, tujuan sebenarnya untuk kepentingan kekuasaan.

Dengan demikian, kebijakan dan program pengentasan kemiskinan sekalipun adalah sesuatu yang dihadirkan dari kewenangan pemerintah yang melalui agennya berusaha mengkomunikasikan kewenangan, sekaligus mengimplementasikannya dalam berbagai bentuk wadah yang biasanya sudah ada di masyarakat sejak dahulu. Artinya, kebudayaan setempat akan terus-menerus berhadapan dengan kebudayaan *liyan* dalam bentuk program. Kebudayaan *liyan* atau *other* dimaknai sebagai sesuatu yang berasal dari luar atau pihak lain, berhadapan atau memasuki kebudayaan diri pelaku.¹³ Pertanyaannya, bagaimana sikap *liyan* dalam menghadapi kebudayaan masyarakat dan bagaimana sikap kebudayaan masyarakat menerima *liyan*?

Dalam menghadapi *liyan*, masyarakat tentu akan melakukan strategi internal kelembagaan dan juga strategi menghadapi kebijakan dan program (strategi eksternal). Kleden-Probonegoro dan Humaedi menegaskan bahwa proses penghadapan itu akan melahirkan tiga kemungkinan, yaitu: *Pertama*, kepentingan negara masuk sebagai mekanisme produk kebudayaan lokal; *kedua*, tradisi dan kelembagaan sosial sebagai produk kebudayaan lokal mengakomodasi kepentingan negara, dalam hal ini dapat tumbuh suatu produk kebudayaan baru;

¹² Cris Shore dan Susan Wright, *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*, London: Routledge, 1997, hal. 14-37.

¹³ Pierre Bourdieu, *The Field of Cultural Production: Essays on Art and Literature Pierre Bourdieu*. Randall Johnson (ed), Columbia: Columbia University Press, 1997, hal. 37-42.

dan *ketiga*, produk kebudayaan lokal tidak terpengaruh oleh kepentingan negara.¹⁴ Tiga kemungkinan ini dapat melahirkan dua hal, reproduksi kemiskinan dan pengurangan kemiskinan atau tepatnya reduksi kemiskinan. Reproduksi kemiskinan diandaikan dapat terjadi ketika kepentingan negara yang masuk menguatkan sifat ketergantungan masyarakat kepada negara. Selain itu tumbuhnya produk kebudayaan baru dapat membuat jarak antara kepentingan negara (termasuk pasar) dan kebutuhan masyarakat. Bila produk kebudayaan lokal tidak terpengaruh oleh kepentingan negara, maka masyarakat tidak akan keluar dari sifat lokalitas dan sulit menerima perubahan. Sedangkan pengurangan kemiskinan mungkin dapat terjadi apabila produk kebudayaan (lokal maupun kepentingan negara) dapat dikelola dengan baik dan aktif oleh pelaku kebudayaan dan agen kebijakan.

E. Metode Penelitian

1. Lokasi dan Waktu Penelitian

Gejala hubungan antara tradisi dan kelembagaan sosial di satu sisi, serta kebijakan dan program di sisi yang lain dimunculkan dari kasus yang terjadi di pedesaan Kaliore Rembang Jawa Tengah. Kecamatan ini dikenal sebagai wilayah yang memiliki Rumah Tangga Miskin (RTM) cukup banyak, mencapai 7800 RTM atau sekitar 12 % dari Kabupaten Rembang (Pronangkis 2010). Rata-rata tingkat kemiskinan di tiap desa di Kaliore berkisar antara 20-35%, bahkan ada yang mencapai angka 45% dari jumlah seluruh keluarga. Jumlah orang miskin ini relatif tinggi untuk kasus di pedesaan Jawa, terlebih ketika wilayahnya dikenal memiliki sumber daya potensial perikanan dan pertanian. Secara nasional, Kabupaten Rembang dikategorikan sebagai wilayah rawan miskin.¹⁵

Angka kemiskinan di atas belum turun, walaupun banyak program dan lebih khusus lagi PNPM Mandiri telah memasuki desa-desa ini. UPK Kaliore sebagai pengelola PNPM Mandiri dianggap sebagai UPK terbaik di Kabupaten Rembang dan peringkat kedua tingkat provinsi. Semua usulan kegiatan desa yang diajukan selalu dinyatakan berhasil dan dilakukan relatif baik; dengan laporan keuangan yang rapi dan bisa dipertanggungjawabkan. Sayangnya, ketika pihak pengelola dinyatakan sebagai salah satu dari yang terbaik, kemiskinan tetap saja hadir di tengah masyarakat. Sepertinya ada perbedaan indikasi dari apa yang disebut keberhasilan pengelola; dari perspektif pemerintah dan

¹⁴ Ninuk Kleden-Probonegoro dan M. Alie Humaedi, *Lembaga, loc.cit.*, hal. 12.

¹⁵ BPS, *Analisis dan Penghitungan Tingkat Kemiskinan 2008*, Jakarta: BPS, hal. 26-27.

perspektif masyarakat. Dua fenomena, yaitu fenomena pelaksanaan program di tingkat masyarakat dan perbedaan konsepsi tentang keberhasilan implementasi di Kaliori Rembang inilah yang selama tiga tahun, sejak tahun 2009 sampai 2011, diamati dan menjadi basis dari tulisan ini.

2. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode etnografi. Etnografi adalah metode pengungkapan nilai-nilai dalam praktik kehidupan dan sistem sosial di masyarakat, baik dalam aktivitas harian ataupun saat merespons berbagai situasi dan unsur lain (*liyan*) yang masuk ke dalam sistem kebudayaannya.¹⁶ Metode ini sangat tepat untuk mengurai tarik menarik antara kebudayaan pelaku di mana kebijakan dan program itu diimplementasikan. Nilai kebudayaan beserta praktik yang tercipta saat merespon kebudayaan atau kepentingan *liyan* menjadi penting sebagai perspektif pengembangan strategi budaya implementasi program pengentasan kemiskinan di masyarakat.

Dalam pengumpulan datanya, metode etnografi menuntut peneliti *live in* untuk melakukan observasi, wawancara mendalam, dan berbagai survei yang dianggap penting. Pada setiap tahunnya, *live in* dilakukan selama satu bulan. Wawancara dilakukan kepada informan kunci seperti fasilitator program, pelaksana kegiatan, ketua kelompok SPP, dan masyarakat umum berdasarkan kekhususan pengetahuannya. Amatan tertuju pada pelaksanaan tata aturan program, mata pencarian, interaksi sosial, kegiatan sosial keagamaan masyarakat, dan lain-lain. Penelusuran beberapa dokumen juga menjadi bagian penting dari pengumpulan data.

3. Metode Analisis Data

Setelah data dikumpulkan berdasarkan panduan atau pedoman wawancara dan observasi, maka data itu kemudian dikategorikan, dianalisis dan ditafsirkan dengan fakta yang terjadi di masyarakat. Data harus ditafsirkan oleh fakta, sehingga berujung pada titik akhir bahwa suatu nilai atau praktik kebudayaan tertentu adalah hasil repetisi yang terus-menerus terjadi. Bukan suatu peristiwa spontan yang tidak memiliki tujuan bersama di luar dari sistem sosial yang dijalani. Seluruh analisis dan interpretasi data ditulis secara komprehensif berdasar tema yang ditentukan. Salah satunya adalah sikap masyarakat yang diwujudkan dalam tradisi dan kelembagaannya saat menghadapi program.

¹⁶ James P Spreadly dan Mc Curdy D.W, *The Cultural Experience: Ethnography in Complex Society*, Chicago: Science and Research Ass, 1976, hal. 67.

II. Hasil dan Pembahasan

Beberapa kebijakan dan program telah masuk ke pedesaan, ada BLT, Raskin, Aseskin, PPEP, PNPM, dan lain-lain. Program-program itu ada yang dikelola langsung oleh pemerintah tingkat kabupaten, kecamatan, dan desa. Ada juga program yang dikelola oleh satu organisasi khusus yang didirikan untuk mengimplementasikan program pemerintah. Misalnya, program PNPM Mandiri, baik berupa program pembangunan infrastruktur maupun simpan pinjam ekonomi perempuan (SPP) yang dikelola oleh UPK di tingkat kecamatan. Program terakhir ini yang lebih diamati dalam tulisan. Alasannya, bertumpu pada anggapan sebagian orang bahwa program PNPM Mandiri relatif mengakomodasi kebudayaan masyarakat di tingkat lokal. Wahana partisipasi yang dibangunnya didasarkan pada nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, seperti musyawarah dan gotong royong. Sebagai pelaksana program PNPM Mandiri, UPK dibentuk di setiap kecamatan. Para pengurus UPK diangkat berdasarkan pemilihan dari wakil-wakil desa, sementara para fasilitator direkrut secara terbuka dengan berbagai persyaratan yang ditetapkan oleh Tim Nasional Penanggulangan Kemiskinan (TNPK). Di tingkat UPK, ada dua orang fasilitator, fasilitator pembangunan dan fasilitator sosial ekonomi (pemberdayaan). Mereka mendapat arahan dari fasilitator kabupaten (Faskab). UPK sendiri bertanggung jawab kepada Badan Koordinasi Pengawasan Pembangunan (BKPP) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) tingkat kabupaten.

Dalam kerjanya, fasilitator dibantu tim verifikasi dan Tim Pelaksana Kegiatan Desa (TPKD). TPKD diangkat dari pengurus desa untuk melaksanakan dan mengawasi program usulan yang disetujui oleh perwakilan seluruh desa dalam musyawarah antardesa (MAD) tingkat kecamatan. Usulan program sepenuhnya dari masyarakat, namun umumnya lebih banyak usulan pembangunan infrastruktur daripada pemberdayaan dan pendampingan sosial ekonomi. Urutan pengajuan programnya adalah proses pengajuan usulan dari desa, proses verifikasi simpan pinjam dan verifikasi infrastruktur yang dilakukan UPK dan TKPD, revisi usulan, Musyawarah Antar Desa, Pengusulan dana, pencairan dana, dan pelaksanaan kegiatan. Semua tahap kegiatan itu melibatkan masyarakat. Para fasilitator seharusnya hanya membimbing usulan program yang diajukan desa. Sayangnya, sebagian di antara mereka membuat proposal usulan.

A. Program SPP sebagai Syarat Usulan Program Infrastruktur

Selain infrastruktur, optimalisasi program PNPM tahun 2010 lebih diarahkan ke program pelatihan dan pemberdayaan. Salah satu usulan itu adalah pelatihan bordir-menjahit dan pembuatan kerupuk. Di Kaliori, dua kegiatan ini diajukan oleh Desa Banyudono dan Purworejo. Dua program ini telah disetujui dalam forum MAD, karena kebijakan pusat berdasarkan Standar Operasional Prosedur (SOP) PNPM tahun 2010 lebih mengutamakan kegiatan seperti ini. Desa lain tetap mengajukan program infrastruktur dengan alasan mudah mempertanggungjawabkan, dan memang sudah menjadi kebutuhan desa itu untuk menyediakan infrastruktur yang diusulkan. Di samping itu, pembangunan infrastruktur, oleh sebagian *petinggi* (kepala desa), dianggap mampu menggerakkan roda ekonomi masyarakat, dengan keterlibatannya dalam *mboro* (kerja lepas). Selain itu, ada juga unsur keuntungan bagi panitia pelaksana kegiatan (PKK) di tingkat desa, rata-rata 10% dari biaya program.

Program SPP PNPM Mandiri di UPK Kaliori pun berjalan dengan baik, meskipun masih ada tunggakan di sana sini. Namun, tunggakan itu masih berada di bawah nilai rata-rata dari suatu sanksi dapat diterapkan. Ada sekitar 24 kelompok yang tersebar di semua Desa Kaliori. Pada tahun 2009, dana yang dikucurkan UPK Kaliori untuk SPP PNPM mencapai Rp 240 juta. Bunga simpanan per bulan mencapai 1,8%; nilai bunga itu diperuntukkan bagi peningkatan modal guliran. Bunga itu dibagi dengan ketentuan setengah persen untuk biaya pengelolaan dan 1,3% untuk dana talangan simpan pinjam.¹⁷ Bunga ini jauh lebih kecil dibandingkan dengan bunga dari lembaga keuangan lain, seperti koperasi, BRI, terlebih *bank titil* atau *bank plecit*, suatu lembaga keuangan mikro yang mempraktikkan bunga tinggi.

Program SPP PNPM ini tidak membutuhkan *borg* (agunan). Koperasi atau bank biasanya ada *borg* berupa BPKB motor atau sertifikat tanah. Kalau BPKB nilai pinjamannya bisa sampai Rp 5 juta; kalau sertifikat jarang sekali laku karena sering menimbulkan masalah, sebagaimana dikemukakan oleh Ahmadun, seorang verifikatur PNPM UPK Kaliori yang telah menjaminkan 4 BPKB motor kepada koperasi umum.¹⁸ Bagi Ahmadun, jumlah bunga pinjaman koperasi tidak memberatkan, di samping teknis peminjamannya sangat mudah. Utang ke koperasi itu bisa kapan saja dan ada juga program musiman yang dapat ditutup bila musim panen tiba, tanpa terkena penalti. Sayangnya, program PNPM tidak meniru model pinjaman koperasi yang sifatnya musiman itu. Dana PNPM hanya bersifat satu kali waktu berjalan, tidak bersifat elastis, dan hitungan

¹⁷ UPK Kaliori, *Laporan SPP PNPM Mandiri UPK Kaliori 2009*, Rembang: UPK, 2010, hal. 4.

¹⁸ Wawancara dengan Ahmadun, verifikatur, 14 April 2010, di UPK Kaliori.

periodik satu tahun anggaran. Padahal, kebutuhan masyarakat tidak bisa diterka kapan waktu datangnya, terlebih ketika musim paceklik tiba. Seandainya dana PNPM Mandiri dapat dipinjam bersifat musiman, maka program SPP akan disenangi oleh masyarakat desa dan bisa jadi memilih PNPM daripada memilih koperasi, *bank titil*, dan lembaga keuangan mikro lainnya. Jadi, inilah kelemahan PNPM Mandiri, yang secara teknis belum bisa “siap-siap” menjaga kebutuhan masyarakat yang bersifat dadakan.

B. Menjauhi Orang Miskin atau *Sekeng*

Pengajuan dana simpan pinjam ekonomi perempuan PNPM Mandiri harus bersifat kolektif. Hal ini menuntut orang harus berkumpul dalam satu kelompok. Misalnya, di Kaliori ada kelompok Tahlil 1, Fatayat, Muslimat, Rahayu, dan seterusnya. Masing-masing kelompok terdiri dari minimal lima orang dan maksimal 10 orang. Bagi kelompok baru, masing-masing anggota dapat diberi pinjaman minimal Rp1 juta, dan bagi kelompok lama (telah dievaluasi baik dan tidak pernah mendapat sanksi) bisa memperoleh Rp5 juta/orang. Sayangnya, hampir semua pinjaman program SPP Mandiri di Kaliori itu rata-rata digunakan untuk konsumsi (bersifat konsumtif), seperti membeli perabotan, biaya sekolah, dan makan. Walaupun dalam pengajuan, dan seharusnya, dana pinjaman itu digunakan untuk biaya modal.¹⁹ Memang ada juga dana pinjaman itu benar-benar digunakan untuk modal *bakul macal* (jualan sayur) misalnya, tetapi realitas ini jarang ditemui. Dalam soal penggunaan ini, pihak UPK dan verifikatur di lapangan tidak pernah menghalanginya. Bila mengikuti aturan berdasarkan SOP PNPM secara ketat, program SPP sendiri tidak akan bisa berjalan baik di lapangan.

Setiap kelompok SPP berusaha dinilai baik oleh UPK melalui verifikaturnya, yaitu dengan cara mengembalikan pinjaman tepat waktu. Agar penilaian itu tetap terjaga, anggota dalam kelompok dipilih “dari orang yang memiliki kemampuan ekonomi” untuk bisa mengembalikan pinjaman. Cara inilah yang menyebabkan *wong beli duwe* atau *mboten gadah* (orang tidak mempunyai) dan terlebih kelompok *sekeng* (fakir miskin) sulit untuk terlibat dalam kelompok sehingga mereka akan kesulitan mendapatkan akses peminjaman dari program SPP PNPM Mandiri. Lilik, fasilitator UPK, juga menegaskan bahwa selama ini satu kelompok SPP PNPM biasanya terbentuk dari orang yang memiliki kedekatan keluarga dan rata-rata yang “dirasa” dapat atau mampu mengembalikan dana pinjaman beserta bunganya itu.²⁰

¹⁹ Wawancara Ibu Sumiyati, Ketua Kelompok Barzanzi, 19 April 2010, di Babadan Kaliori.

²⁰ Wawancara dengan Lilik, Fasilitator, 25 Mei 2009, di UPK Kaliori.

Wong beli duwe dan *seking* di Kaliori, seperti yang ditemukan di Sambiyon, Dresi Wetan, dan Tunggulsari akhirnya selalu luput dari program SPP PNPM walaupun mereka adalah target terpenting dari keputusan peluncuran program ini. Asumsi anggota lain, bahwa di samping mereka belum teruji untuk mengembalikannya, mereka sendiri rata-rata tidak memiliki keberanian untuk mengajukan permintaan pinjaman dengan cara membentuk kelompok yang setingkat ekonomi yang sama itu. Dana simpan-pinjam PNPM yang seharusnya mengutamakan sentuhannya terhadap orang miskin, malah terbalik menjadi fasilitas bagi orang berkecukupan untuk mendapatkan akses pinjaman. Dalam soal ini, pihak UPK sendiri tidak bisa menolaknya. Di satu sisi, program SPP PNPM harus tetap berjalan dan menjadi syarat dari usulan program pembangunan infrastruktur yang diajukan setiap desa. Sementara itu, di lain sisi, peminjam rata-rata dipilih dari orang yang berkecukupan agar mereka dapat mengembalikan pinjaman dan tidak mengganggu pelaksanaan pembangunan infrastruktur desa.

Setiap program yang diusulkan, baik infrastruktur atau SPP akan terlebih dahulu diverifikasi oleh tim khusus yang dibentuk UPK dan PKD. Verifikasi ditujukan melihat kelayakan lokasi dan kemampuan sumber daya masyarakat yang dilihatnya dari dana *sharing* partisipasi masyarakat terhadap kegiatan infrastruktur yang diajukan. Sedangkan verifikasi untuk sektor pemberdayaan berupa simpan pinjam ditujukan untuk melihat kemampuan dan kapasitas setiap kelompok pengusul pinjaman dalam mengimplementasikan dana pinjaman itu. Verifikasi SPP adalah suatu tahap memproses persetujuan permohonan dana dari setiap kelompok. Dana itu umumnya diperuntukkan bagi modal, seperti kelompok Tahlil 1 di Tasikharjo Kaliori yang mengajukan permohonan modal usaha untuk bidang penggaraman baik dalam soal kelola ataupun dalam soal distribusi garam. Meskipun namanya program simpan pinjam ekonomi perempuan, namun tidak berarti keanggotaan kelompok harus semua perempuan. Kelompok Tahlil 1 misalnya, anggota kelompoknya bahkan semuanya adalah pria,²¹ dan hanya satu orang yang dikategorikan *beli duwe* (orang miskin).

Untuk menghimpun menjadi satu kelompok, menurut Rusli, lebih dahulu mengajukan tawaran antara satu dengan lainnya. Penawaran ini dilakukan agar bisa memilih warga yang dianggap bertanggungjawab untuk membayar pinjaman, karena bila tidak akan merepotkan ketua kelompok, dan tentu mengganggu dana pembiayaan pembangunan fisik infrastruktur yang bersifat kolektif desa.²² Artinya, bila suatu kelompok melakukan kesalahan atau lambat

²¹ Wawancara dengan Yanto, 2 Mei 2009, di Desa Purworejo Kaliori.

²² Wawancara dengan Rusli, 3 Mei 2009, di Desa Pantiharjo Kaliori.

mempertanggungjawabkan pinjaman, mereka akan berhadapan langsung dengan seluruh masyarakat yang merasa dirugikan karena terhambatnya dana pembangunan infrastruktur fasilitas publiknya. Menurut verifikasi, dana ini memang tidak hanya dikhususkan untuk orang miskin saja, tetapi juga bagi orang yang berada pada tingkat menengah. Ini sudah menjadi kebijakan program, apalagi dana simpan pinjam PNPM relatif banyak dan harus bisa digulirkan.²³ Bila tidak digulirkan, otomatis akan memutus kegiatan program itu sendiri.

C. Perempuan yang Dikedepankan

Target implementasi program pemerintah umumnya adalah perempuan, karena dianggap menjadi kunci keberhasilan suatu program. Merekalah yang mampu menggerakkan ekonomi kerakyatan, di samping menggerakkan kegiatan program. Dengan target program seperti itu, perempuan di desa sekarang ini mulai berani berutang kepada siapapun dan dalam bentuk apapun. Hebatnya lagi, perumpamaan *wong wedhok kendel utang* (orang perempuan berani utang) muncul beriringan dengan keberadaan berbagai program yang berasal dari pemerintah. Baru panen saja, di mana gabah di rumah masih banyak yang belum tentu habis dimakan dalam satu musim panen, buru-buru mereka mencari utang, baik di SPP PNPM ataupun kredit program lain seperti BKKBN.²⁴

Tabiat baru mereka mencari utang pascapanen, dianggap ibu Suki sebagai *wis umume* (sudah tabiat umum). Mereka ikut berutang, bisa saja untuk modal, kebutuhan lain atau keperluan yang mengada-ada karena di tangan sudah ada uang. Para perempuan yang *kendel utang* itu, sesuai tuntutan operasional program, lalu menghimpun diri menjadi kelompok yang lebih banyak dibangun berdasarkan kecocokan individu. Mereka berusaha "menggaet" tetangga terdekatnya yang dianggap memiliki kesamaan sifat. Kelompok itu dikoordinasikan oleh ketua yang umumnya adalah orang yang memiliki pergaulan lebih luas dan luwes serta mampu menyusun usulan program.

Usulan pinjaman modal yang diajukan kelompok perempuan di pedesaan Kaliori sebagian besar perdagangan dan pertanian. Tetapi tidak semua hasil pinjaman itu digunakan untuk modal dari apa yang diusulkan. Sebagian di antara uang pinjaman menjadi biaya konsumsi. Pengembalian pinjaman baik yang berasal dari program ataupun *bank titil* (keuangan mikro dengan bunga tinggi) berasal dari dua sumber. *Pertama*, uang suami yang diserahkan untuk belanja harian keluarga. Umumnya, pengembalian utang ini dikarenakan suami mengetahui dan menyetujuinya untuk kebutuhan bersama, seperti biaya sekolah

²³ Wawancara dengan Ahmadun dan ditegaskan oleh Lilik, 25 Mei 2009, di UPK Kaliori.

²⁴ Wawancara dengan Ibu Suki, 20 April 2010, di Desa Karangsekar Kaliori.

anak atau biaya memperbaiki rumah. Untuk maksud itu, mereka tidak akan sembarangan berutang, baik kepada SPP ataupun kepada *bank titil*. Jumlahnya harus betul-betul dilihat dan dihitung secara seksama berdasarkan penghasilan harian keluarga itu.

Seorang suami yang bekerja menjadi buruh tani, selain hasil sawah miliknya pada musim panen, umumnya mendapatkan penghasilan Rp30.000. Jumlah itu dibagi untuk memenuhi kebutuhan keluarga sebesar Rp 20.000, karena itu ada rentang dana yang memungkinkan untuk membayar atau mencicil utang sebesar Rp10.000.²⁵ Dengan demikian, dana pengembalian utang mencapai 33% dari pendapatan keluarga. Dahulu kebutuhan lauk pauk sedikit terbantu dengan adanya BLT dan uangnya bisa digunakan untuk membeli beras bila cadangan beras sudah tidak ada lagi atau khusus beli lauk pauk bila beras masih ada. Walaupun uang itu tidak sejumlah dari nilainya, karena harus dibagi dengan warga lain yang tidak mendapatkannya. Alasan *bagi roto* (bagi rata) itu adalah semua warga bekerja pada kegiatan desa, sehingga berhak mendapat bagian dari pemberian pemerintah. Uang BLT sebenarnya cukup untuk lauk pauk, tetapi bagi sebagian besar kaum perempuan merasa sangat kesal ada *weweh* atau *buwoh* (kondangan) yang harus dihadiri mereka. Dengan sendirinya, mereka harus berpikir mencari uang untuk sumbangan itu; untuk *tiyang istri* (perempuan) minimal Rp10 ribu dan untuk *tiyang jaler* (laki-laki) minimal Rp15 ribu. Keduanya harus melakukan *buwoh*, sehingga seringkali mereka harus menjual gabah simpanan atau meminjam uang ke tetangga dan saudara, atau sampai-sampai mereka harus meminjam uang kepada *bank titil*.²⁶

Anggota Barzanzi 2 mengatakan bahwa meminjam ke *bank titil*, jumlahnya pun tidak banyak. Umumnya mereka hanya meminjam Rp100 ribu yang *dititil* sampai nominal Rp125-130 ribu. Beberapa perempuan yang diwawancarai tidak berani meminjam ke SPP PNPM Mandiri, karena jumlah nominal pinjamannya sangat besar, sehingga mereka takut tidak bisa mengembalikannya. Ketika mereka tidak mampu membayar, hal ini berdampak pada proyek pembangunan di desanya, sehingga mereka akan dijuluki orang sekampung sebagai "*orang reseh*" dan atau "*orang bolor*". Persentase cukup besar untuk pembayaran utang sesungguhnya dapat mengganggu stabilitas keuangan keluarga, terlebih ketika mereka sedang menghadapi musibah (sakit) atau saat musim hajatan di mana tuntutan *buwoh* semakin besar. Umumnya untuk memenuhi kebutuhan itu, perempuan desa menyisihkan uang belanja yang sifatnya tidak terlalu penting, seperti sabun dan mengurangi uang jajan si anak. Bila kebutuhan terlalu besar, maka persentase cicilan utang pun

²⁵ Wawancara dengan kelompok Barzanzi: Titi, Maisara dan Yani, 9 April 2010, di Babadan.

²⁶ Wawancara dengan Pak Gunardi, Petinggi Dresi, 15 April 2010, di Desa Dresi Kulon.

akhirnya ikut terserap. Bila telah terjadi serapan dana pembayaran utang, keluarga itu pastilah akan limbung. Artinya telah terjadi ketidakseimbangan antara pengeluaran dan pendapatan. Bila kondisi ini tidak segera diatasi, misalnya dengan cara menjual cadangan gabah nonkebutuhan pangan harian, maka berbahaya bagi keharmonisan keluarga. Meskipun awalnya pinjaman itu disetujui bersama istri dan suami. Dalam perkembangannya, hubungan suami dan istri menjadi renggang, bu Suki mengibaratkannya "*ra olih jatah*" (tidak mendapatkan jatah), istri tidak mau melayani suami sebelum kondisi labil itu segera diatasi.²⁷ Realitas ekonomis akibat utang ini pun akhirnya berujung pada tingginya angka perceraian.²⁸

Kedua, pendapatan istri. Uang yang diperoleh dari hasil kerja istri, baik dalam sektor perikanan ataupun pertanian. Ibu Mitha di Dresi Wetan, menyatakan bahwa perempuan desa rata-rata menjadi "wanita karir", sebagai pengupas udang dan rajungan, *bakul* ikan, dan *macal*. Kalau hanya mengandalkan suami, pasti keluarganya mengalami kekurangan. Apalagi mereka sebagian besar hanya bertumpu pada sawah milik yang tidak lebih dari satu kledokan atau 0.2 ha.²⁹ Upah dari pekerjaan, baik bersifat harian atau mingguan berdasar timbangan hasilnya, digunakan khusus urusan dapur, anak, atau utang yang harus dicicil secara harian, *minggon* atau bulanan, baik ke *bank titil*, koperasi ataupun kepada program yang ada. Meskipun uang belanja dari suami tetap diberikan, mereka akan memanfaatkannya sebaik mungkin. Sepertinya tidak ada kabar bahwa perempuan desa di Dresi atau di Tunggulsari berlaku boros. Mereka menghabiskan uang belanja suami dan uang hasil pekerjaannya untuk kebutuhan pokok keluarga dan pengembalian utang.

Sayangnya, pembagian kerja yang baik dan diiringi semangat kerja keras seperti ini juga tidak menghasilkan tingkat kesejahteraan yang memadai. Seluruh hasilnya hanya dipusatkan pada pemenuhan kebutuhan pokok dan pengembalian utang dengan bunga yang tinggi itu. Sepertinya, peristiwa khusus seperti sakit, rekreasi, dan sekolah tinggi tidak boleh terjadi. Seandainya pemusatan kedua dari keuangannya bisa dihilangkan/diputus, kesejahteraan dalam arti sederhana, pemenuhan kebutuhan pokok (sandang, papan) dan kebutuhan sekunder mungkin bisa diarahkan kepada peningkatan kualitasnya.

²⁷ Wawancara dengan Ibu Suki, 20 April 2010, di Desa Karangsekar Kaliori.

²⁸ Satu tahun setidaknya telah terjadi perceraian sebanyak 12 kali di setiap desa di Kaliori. Peneliti langsung menampik informasi ini, karena di buku monografi desa dan kecamatan, dan juga berdasarkan keterangan dari petugas Kantor Urusan Agama (KUA) di Kecamatan Kaliori, angka-angka itu tidak pernah tampak. Si penghulu langsung membantah lagi bahwa angkanya tidak akan pernah ada, karena umumnya perceraian tidak dilaporkan ke KUA.

²⁹ Wawancara dengan ibu Mitha, 6 Maret 2011, di Dresi Wetan Kaliori.

Sayangnya, hadirnya program pemerintah yang berhubungan dengan “modal” malah berbuah simalakama. Program itu bahkan menambah jumlah besaran utang yang dimiliki. Kaum perempuan menjadi target dari penambahan utang, karena ia yang menjalankan sistem dan mekanisme keuangan keluarga. Ia jugalah yang dapat memenuhi kebutuhan pokok di tengah keterbatasan pendapatan, meskipun akhirnya ia semakin terjebak pada jeratan utang.

Tiap bulan perempuan berusaha mengumpulkan pengembalian pinjaman itu. Mereka menyisihkan upah harian suaminya sebagai biaya pembayaran, termasuk mengambil uang penghasilan dirinya bila mereka juga bekerja.³⁰ Bila suatu saat mereka tidak mampu mengumpulkan uang sebesar cicilan per bulan itu, umumnya akan dipinjam dahulu oleh ketua kelompok atau anggota lain yang kebetulan memiliki uang lebih. Semua perencanaan ini dilakukan berdasarkan obrolan bersama.

D. Cara Lokal dalam Penyelesaian Masalah Program

Sebagai suatu program, PNPM Mandiri pun kerap menghadapi persoalan. Persoalan itu tidak semata pada saat implementasi program, pertanggungjawaban keuangan, dan pembagian kerja perangkat yang ada di dalam UPK-nya sendiri. Persoalan juga menyangkut hubungan dengan pihak pemerintah tingkat desa dan kecamatan yang seringkali merasa disisihkan dari proses implementasi program. Perlu diketahui, dalam pelaksanaan program PNPM Mandiri, pemerintah kecamatan hanya sebagai penasihat dan pengarah kegiatan. Semua pelaksanaan program dilakukan UPK yang langsung berhubungan dengan aparatur desa sebagai pihak pelaksana usulan yang diajukannya. UPK, meskipun *ad hoc*, seolah menjadi lembaga *extra ordinary* yang dapat mengatur proyek di tingkat desa. Dalam arti ini, pihak kecamatan tentu tidak akan mendapatkan “cipratan” proyek. Perselisihan antara UPK dengan pihak kecamatan seringkali terjadi. Pihak kecamatan sering mengatasnamakan kepentingan wilayahnya, sedangkan UPK selalu berargumen bahwa apa yang dilakukannya telah sesuai SOP yang ditetapkan TPK nasional.

Persoalan di atas pun menimpa UPK Kaliori. Dalam anggapan mereka, pihak kecamatan terlalu campur tangan dalam pelaksanaan program PNPM Mandiri di desa-desa tertentu, seperti Dresi, Pantiharjo, dan Sambiyon, sehingga keputusan MAD sering tidak dilaksanakan. Pihak UPK sering “mengalah” dengan mengikuti apa yang dikehendaki camat, khususnya dalam soal penerapan sanksi

³⁰ Wawancara dengan anggota kelompok Yasin: Anah, Taming, 7 Maret 2011, di Babadan.

bagi Pantiharjo yang terlambat menyerahkan laporan tahun berjalan 2009.³¹ Bila sanksi itu diterapkan sesuai ketentuan SOP PNPM, maka Pantiharjo tidak akan mendapatkan program PNPM pada tahun 2010. Saat itu, Pantiharjo sendiri mengusulkan dua program infrastruktur, padahal pembangunan infrastruktur tahun 2009 dianggap gagal. Sayangnya, pihak UPK melalui MAD (yang sebenarnya tetap menyetujui diterapkannya sanksi atas Pantiharjo) mendapat tekanan dari camat, sehingga keputusan MAD tetap menyetujui satu program infrastruktur Pantiharjo senilai Rp13 juta.

Masyarakat di Kecamatan Kaliori sendiri mengetahui bagaimana kondisi wilayah dan pemerintahan Pantiharjo ini. Wilayah yang terdiri dari satu RT, satu RW, satu dusun, dan satu desa; alias hanya terdiri dari 66 orang dengan RTM 60 KK, memang dikenal sebagai wilayah yang sangat miskin sumber daya manusia. Sumber daya terbaik kebanyakan berasal dari luar desa yang mengontrak atau membeli rumah di sini, tetapi tidak mau terlibat dalam berbagai program yang ada. Alasannya di samping tidak diminta oleh pemerintah desa, mereka juga segan untuk berpartisipasi karena akan dianggap “menyerobot” hak-hak masyarakat setempat.

Desa yang 60% penduduknya menjadi nelayan tradisional, 20% petambak garam dan pekerjaan serabutan lain; 10% bekerja di sektor jasa; dan 10% lain adalah pengangguran tertutup dikepalai oleh seorang perempuan. Ia merasa sengaja “dikorbankan” karena tidak ada yang bersedia menjadi kepala desa yang tidak memiliki *bengkok*, hasil retribusi perikanan, dan lain. Kepala desa ini semata mendapatkan insentif pemerintah, tanpa masukan keuangan dari sektor lain. Demikian juga dengan perangkat desa lainnya. Bisik-bisik desa tetangga pun merebak, bahwa untuk mencari tambahan itu, mereka akhirnya melakukan kutipan “tidak wajar” dari dana program PNPM Mandiri infrastruktur. Pihak panitia pelaksana kegiatan (PPK) Pantiharjo, seperti desa lain, sebenarnya diperkenankan untuk mengutip biaya operasional 10% dari seluruh biaya proyek pembangunan. Sayangnya “kutipan” atau yang di atasnamakan biaya operasional dari hasil penggelapan belanja barang fiktif itu mencapai 50% sehingga bahan material yang sedianya untuk membangun infrastruktur yang disetujui dalam MAD penetapan di tahun 2009 akhirnya “menguap”, dan pembangunan infrastruktur pun terancam gagal total. Pihak paling tertuduh selain kepala desa adalah ketua dan bendahara PPK. Dari dana Rp50 juta yang diberikan,

³¹ Informasi ini pernah disampaikan Lilik di bulan November 2009, ia menelepon mengenai kasus yang sedang dihadapi UPK Kaliori. Waktu itu saya bahkan menyarankan agar para pengelola dan fasilitator UPK terlebih PNPM Mandiri untuk membicarakannya secara baik dengan Camat Kaliori dengan fasilitasi dari badan pemberdayaan masyarakat Kabupaten Rembang. Saran ini katanya sempat digodog, tetapi para kepala desa dan UPK lebih memilih sikap mengalah dan melakukan pembiaran saja (seperti yang dijelaskan Supri).

hampir Rp26 juta tidak bisa dipertanggungjawabkan. Akibatnya, pembangunan infrastruktur terbengkalai; terjadi pula kesulitan pelaporan pertanggungjawaban yang seharusnya dikumpulkan pada November 2009. PPK tidak sanggup melaporkan pertanggungjawaban itu secara riil. Sampai waktu MAD pengusulan tahun 2010 dilakukan, laporan tahun 2009 Pantiharjo pun belum masuk. Desa ini lalu ditetapkan MAD sebagai desa yang terkena sanksi sesuai SOP buku PNPM Mandiri tahun 2008, dan mendapatkan penalti atau ancaman tidak diberikan dana pembangunan infrastruktur. Artinya, dua usulan kegiatan tahun 2010 dari Desa Pantiharjo ditolak untuk disetujui oleh pihak UPK. Hal ini didasarkan pada hasil rapat MAD yang diikuti seluruh kepala desa dan pengelola PPK.³²

Mendengar keputusan MAD itu, Camat Kaliore akhirnya turun tangan. Ia menyalahkan UPK yang tidak mengkoordinasikan terlebih dahulu kepada camat sebagai pihak penanggungjawab wilayah. Dalam sudut pandang camat, Pantiharjo bagaimana pun harus mendapatkan dana kucuran pembangunan infrastruktur tahun 2010. Ketetapan sanksi dalam MAD yang berakibat pada gagalnya persetujuan program kegiatan tahun 2010 harus dicabut dan dibicarakan ulang. Dikisahkan menurut informan, di suatu malam di bulan November, Camat melakukan pembicaraan kepada semua *petinggi* yang ada di wilayahnya mengenai nasib Desa Pantiharjo ini. Pihak *petinggi* sendiri saat itu banyak yang tidak setuju, dan mengembalikan urusan ini kepada UPK, karena mereka yang mengelola program.³³ *Lobby* camat ini dapat dikatakan berhasil dan tidak berhasil. Dikatakan berhasil, karena seolah ada kesatuan kepala desa sekecamatan untuk ikut berpihak pada keinginan Camat. Dikatakan tidak berhasil, karena *lobby* ini tidak membuahkan keputusan apapun untuk membela sepenuhnya Pantiharjo. Para *petinggi* bersepakat untuk mengembalikan urusan ini kepada UPK. Pertemuan ini telah memetakan mana yang menjadi pendukung camat dan mana pula para *petinggi* yang tetap berjalan sesuai SOP PNPM Mandiri yang ada. Dilemanya, di satu sisi posisi *petinggi* adalah penanggungjawab wilayah yang serta merta menjadi bawahan camat. Di sisi lain, ia dalam posisi sebagai pelaksana program kegiatan yang diberikan oleh pihak UPK Kaliore.

Lobby yang dilakukan camat ini akhirnya ditanggapi pihak UPK dengan melakukan pertemuan khusus yang sebenarnya tidak diatur dalam SOP PNPM

³² Wawancara dengan Jumari, Ketua UPK Kaliore, 8 Maret 2011, di UPK Kaliore.

³³ Wawancara dengan bapak S. dan H. T, 25 Maret 2011, di Desa Sambiyon.

Mandiri. Hal ini terpaksa dilakukan demi mencari titik temu terbaik untuk kepentingan bersama, dan khususnya agar Pantiharjo dapat bekerja sesuai prosedur yang ada. Pertemuan ini dihadiri semua *petinggi* dan PPK dari seluruh desa di Kaliori, kecuali *petinggi* dan PPK Pantiharjo. Padahal pertemuan itu untuk membicarakan soal mereka, yang saat itu telah diikhtiarkan untuk mencari jalan tengah antara sanksi dan kelanjutan pelaksanaan programnya. Pantiharjo sebagai pihak yang diperjuangkan, walaupun telah diundang, justru tidak hadir dalam pertemuan. Kenyataan ini membuat jengkel para *petinggi* dan PPK desa lain. Rapat merekomendasikan pembentukan tim penanganan kasus dan pencarian solusi yang bertugas bukan untuk menggagalkan program yang diusulkan Pantiharjo di tahun 2010, tetapi bertugas khusus untuk mencari jalan terbaik. Tim ini akan mengakomodasi agar apa yang dipesankan atau ditetapkan Camat Kaliori diterima, dan juga tidak melanggar SOP yang ditetapkan oleh Program PNPM Mandiri.

Tim kemudian menemukan bahwa telah terjadi kebocoran dana program yang dilakukan bendahara PPK dan pengurus lainnya. Temuan ini disampaikan kepada UPK, dan berharap kasus kebocoran tidak menjadi alasan pembatalan usulan yang ada. Tim merekomendasikan bahwa Pantiharjo dapat menerima program infrastruktur dengan dana terbatas dan hanya satu program yang berbiaya paling ringan yang dapat disetujui. Soal sanksi jangan diperpanjang, dan Pantiharjo harus diberi dispensasi dengan catatan tidak boleh dicontoh oleh desa lainnya.³⁴ Dengan rekomendasi tim, MAD penetapan memutuskan Pantiharjo hanya menerima satu program kegiatan fisik dengan dana Rp13 juta. Desa ini pun harus tetap mempertanggungjawabkan biaya programnya. Untuk sementara dana SPP tidak diberikan, sampai pertanggungjawaban keuangan sebelumnya dan pertanggungjawaban proyek sebesar Rp13 juta tahun 2010 selesai. Keputusan ini terpaksa dilakukan agar rasa keadilan dapat dirasakan seluruh desa tanpa mengorbankan ketetapan sanksi yang ada. Anehnya, walaupun desa lain telah banyak membela Pantiharjo, desa ini tetap *adem ayam* saja. Bahkan, pihak PPK tidak bisa mempertanggungjawabkan Rp10 juta dari total hilang Rp26 juta yang ada sebelumnya. Sepertinya mereka tidak lagi peduli sanksi yang sebenarnya menjadi rambu-rambu yang ada untuk pelaksanaan program. Mereka seolah berada di bawah lindungan camat, walaupun camat telah mendapat sindiran keras sewaktu studi banding kerja UPK dan PNPM Mandiri di Demak. Setiap UPK memiliki aturan sendiri, dan camat tidak bisa menekan UPK untuk melalaikan rambu-rambu yang ada. Sindiran itu dirasakan camat, terlebih ketika Pantiharjo sendiri semakin menunjukkan bahwa mereka

³⁴ Wawancara dengan Jumari, 8 Maret 2011, di UPK Kaliori.

tidak sanggup mempertanggungjawabkan laporan sebelumnya dan mempersiapkan proposal penetapan untuk MAD tahun 2010 yang juga masih terlambat diusulkan.³⁵

Pantiharjo merasa "kuat" dan dibela camat, karena salah satu pengurus PPK-nya memiliki akses langsung kepada Bupati Rembang. Dahulu ia menjadi tim sukses dari bupati. Beberapa isu pun bermunculan terkait persoalan ini. Bagaimana pun pihak camat tetap menyalahkan UPK, karena merasa "dilangkahi" pada tiap tahap pelaksanaan program. Pihak UPK PNPM Mandiri seharusnya berkoordinasi dengan dirinya, baik dalam soal pengusulan, penetapan, dan pelaksanaan program, termasuk pencairan dana program. Dengan tekanan seperti itu, UPK dan PPK seluruh desa di Kecamatan Kaliori merasa bahwa hal itu hanya alasan birokrasi camat saja untuk mendapatkan kewenangannya kembali.

Kepentingan ekonomi politik dan kekuasaan sangat kental dalam dua kasus di atas. Lilik sebagai fasilitator teknis dan Wahyu sebagai fasilitator sosial PNPM akhirnya tergusur dan dipindahkan ke Sluke dan Gunem. Sementara itu, fasilitator kabupaten, Ali Mufiz pun, dipindahkan ke wilayah III, yaitu Sarang dan sekitarnya.³⁶ Pihak kabupaten tidak lagi menempatkan ketiga orang ini di Kaliori, karena muncul kekhawatiran akan menimbulkan suasana tidak nyaman dalam kerja di lapangan. Juga akan semakin meruncingkan hubungan antara pihak kecamatan dengan UPK, sehingga bisa berakibat fatal bagi pelaksanaan Program PNPM Mandiri semua desa di Kaliori. Pada tahun 2010, UPK Kaliori akhirnya turun peringkat, dari peringkat 1 Provinsi Jawa Tengah di tahun 2008, menjadi peringkat 3, dengan alasan banyaknya kebocoran dana infrastruktur dan dana macet simpan-pinjam SPP.

Kasus di atas sengaja dipaparkan untuk mengurai tarik menarik berbagai kepentingan yang ada, yaitu antara jalur birokrasi pemerintahan (kabupaten-kecamatan-desa), sebagai pemangku wilayah, dengan pihak UPK, sebagai pelaksana program yang lebih banyak digerakkan oleh orang yang berada di luar pemerintah. UPK sendiri adalah itikad baik pemerintah untuk membangun apa yang disebut *civil society* melalui partisipasi masyarakat dalam pembangunan berkelanjutan. Kedua pihak yang sama-sama memiliki kepentingan itu yang seringkali berhadapan; dan penyelesaian terhadap masalah yang ada pun kerap kali melibatkan keputusan masyarakat setempat atau mungkin juga memilih untuk mengendapkannya sehingga suasana menjadi normal kembali.

³⁵ Wawancara dengan Abdullah K, Faskab, 17 Maret 2011, di UPK Kaliori.

³⁶ Penggantinya ibu Retno Heri Mulyani sebagai fasilitator sosial dan Ahmad Billal sebagai fasilitator teknik.

E. Mengakomodasi Budaya dalam Implementasi Program

Dari beberapa kasus di atas, (i) kelancaran pinjaman sebagai syarat program infrastruktur; (ii) menjauhi orang miskin atau *sekeng*; (iii) perempuan menjadi target program; dan (iv) penyelesaian masalah program dengan ekspresi kekuasaan, menunjukkan bahwa program tidak bisa dilepaskan dari aspek sosial budaya kehidupan masyarakat. Persoalannya adalah bila aspek-aspek ini diposisikan secara keliru oleh pengelola program yang dampaknya tidak hanya mengganggu implementasi program, tetapi juga menghancurkan tata nilai, sistem dan mekanisme sosial yang telah berkembang di masyarakat.

Jika masyarakat sebelumnya menggunakan tradisi dan kelembagaan sosial untuk menjaga eksistensi orang miskin, minimal memenuhi kebutuhan hidup, seperti melalui *alang-alang* (pemberian ikan dan beras), *jimpitan* untuk pembiayaan kesehatan, kedukaan, dan biaya sosial lain; utang *bakul* yang dijamin untuk penyediaan alat produksi kepada nelayan *langgan* yang rata-rata miskin, dan lebih kecil risikonya daripada utang ke *bank titil* dengan *rente* tinggi; dan *embungan* untuk penyediaan air, maka kehadiran program telah menjauhkan masyarakat kepada kelompok miskin. Fenomena ini disebabkan dua hal. *Pertama*, masyarakat beranggapan bahwa tanggung jawab sosial mereka terhadap kelompok miskin telah diambil alih pemerintah, sehingga orang miskin terlindungi dari segala kerentanan. *Kedua*, semakin banyaknya program *caritas* "kedermawanan" kepada orang miskin, semakin merenggangkan hubungan sosial yang sebelumnya terjalin erat di masyarakat. Kelompok mampu melihat bahwa kewajiban sosial yang ada, seperti gotong royong, penarikan *jimpitan*, ronda malam, dan kerja bakti dalam arti kewajiban pelaksanaan program harus diserahkan kepada orang miskin, karena mereka telah dikompensasi oleh bantuan yang diterima dari program pengentasan kemiskinan. Pada kasus pedesaan, kebiasaan gotong royong yang sebelumnya melibatkan semua lapisan masyarakat kecuali mereka yang mengajukan *sa(i)le* (izin *petinggi* karena hajatan), sekarang ini terlihat tidak lagi melibatkan seluruh anggota masyarakat. Peran serta mereka tidak jarang dikaitkan penerimaannya atas bantuan program.

Lebih parah adalah ketika pelaksanaan Program PNPM Mandiri, yang umumnya ditangani oleh kelompok menengah atas di pedesaan, maka pilihannya menjauhkan orang miskin atau *sekeng* dari bantuan modal SPP Mandiri, dan hanya melibatkan mereka pada kerja pelaksanaan pembangunan infrastruktur yang umumnya tidak dibayar, karena bagian dari indikator *cost sharing*. Pilihan ini dilakukan dengan rasional kalkulatif bahwa ketika orang miskin dilibatkan dalam utang SPP, kemungkinan akan mengganggu kelancaran pengembalian SPP, dan juga mengganggu pembangunan infrastruktur. Padahal banyak kasus, orang *bolor*, sebutan penunggak utang, kebanyakan berasal dari kelompok

menengah, sementara orang miskin dikenal berhati-hati dan sangat takut bila menunggak utang.

Pilihan di atas bisa dikatakan buah ekspresi keangkuhan dan semacam "balas dendam" terhadap orang miskin yang dianggapnya telah menerima banyak bantuan dari program pengentasan kemiskinan. Suatu pilihan yang tidak bijak sebagai akibat dari salah langkahnya pendekatan dalam implementasi program. Dikatakan demikian karena program sepenuhnya hanya menggunakan pendekatan formal dan administratif saja. Dalam kasus penetapan kriteria orang miskin yang berhak menerima bantuan program misalnya, pemerintah melalui skema sensus hanya berpatok pada 14 indikator BPS yang menetapkan tiga kriteria (miskin, hampir miskin dan sangat miskin) atau 21 indikator dari BKKBN dengan lima kelompok miskin (KS I, II, III, Pra sejahtera, dan Pra-sejahtera Plus)³⁷ tanpa dimulai dari penentuan indikator yang sifatnya melalui kesepakatan dan penetapan bersama oleh seluruh anggota masyarakat. Tidak jarang, sensus dan pengkriteriaan secara formal orang miskin penerima bantuan terjebak oleh kuatnya ekspresi kekuasaan elite lokal dan kepentingan kelompok menengah atas.

Demikian juga pilihan menjadikan perempuan sebagai target pelaksanaan program. Sebelum pilihan ini diputuskan, tidak ada pemahaman bersama dan pembicaraan mekanismenya di masyarakat. Pilihan ini memang didasarkan pada asumsi bahwa perempuan lah yang menjadi kunci pengatur keuangan keluarga. Dengan melibatkannya dalam program, ia pun bisa memajukan kehidupan keluarganya dengan mekanisme pinjaman. Padahal di sisi lain, dalam kebudayaan Jawa,³⁸ perempuan pedesaan umumnya dianggap *koncowinging*, teman sedapur, di mana fungsi privat atau domestik keluarga lebih diutamakan daripada fungsi publiknya. Fungsi privat atau domestik selama ini diarahkan pada proses kemandirian bagaimana suatu keluarga itu dapat memenuhi kebutuhan pangan, sandang, dan papannya sendiri.

Sementara itu dalam proses peralihan kepada pemenuhan dan aktualisasi fungsi publiknya, ia selalu didukung oleh kekuatan luar (*liyan*) termasuk di dalamnya program, maka kemandirian yang ada di ruang privat dan domestiknya akhirnya menjadi terganggu dan kemandirian mereka untuk memperoleh, menyimpan, dan mengatur keuangan pun sedikit demi sedikit pudar. Kekuatan pasar pada mekanisme ruang publik terlebih yang melekat pada program, ikut diejawantahkan ke ruang domestik, di mana ketergantungan pada pihak lain pun semakin nyata. Idiom *wong wedhok kendel utang*, orang perempuan berani utang, baik pada saat musim banyak hasil ataupun musim

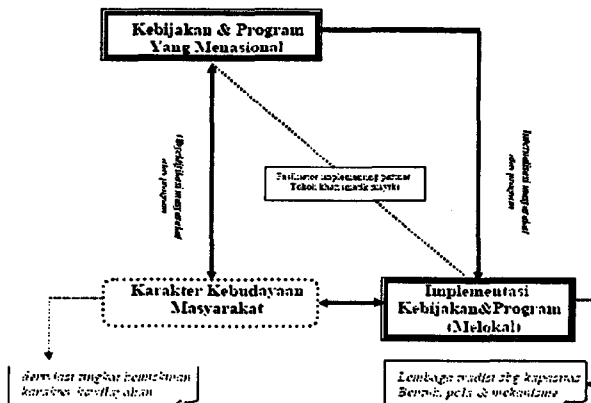
³⁷ BPS, *op. cit.*, hal. 42.

³⁸ Frans M. Suseno, *Etika Jawa: Analisa Filsafat Kebijaksanaan Hidup Orang Jawa*, Jakarta: Gramedia, 1984.

sepi hasil, menunjukkan bahwa pengaruh pasar yang melekat dalam program memiliki permasalahan yang tidak kecil bagi seorang perempuan dan suatu keluarga di pedesaan. Bila ini terus berlanjut, maka eksistensi fungsi perempuan dalam ruang privat dan domestik akan hilang, dan beralih menjadi persepsi publik yang sangat tergantung pada kekuatan *liyan*.

Fenomena kegagalan peralihan yang privat ke publik dalam menghadapi persoalan program pun menimpa para pelaksana program dan pemangku wilayah. Ketika muncul permasalahan program, di mana pelaku berasal dari kelompok menengah atas, maka ekspresi kekuasaan dari pihak yang berwenang dan dianggap memiliki akses kekuasaan tampak begitu liar dan tidak pada tempatnya. Dalam hal negatif atau kekeliruan implementasi program, pendekatan formal dan administratif yang didasarkan pada standar operasional prosedur program anehnya seringkali tidak berjalan; walaupun pendekatan formal dari pemangku wilayah sepertinya berhasil mengatasi permasalahan seperti pada kasus Pantiharjo Kaliori Rembang. Akibatnya, proses pelaksanaan program akan dianggap tidak nyaman, baik oleh masyarakat umum ataupun para pelaksana program yang mengedepankan SOP program.

Di satu sisi ketegasan formal menjadi penting, tetapi di sisi lain pelupaan pendekatan lokal sama artinya dengan kegagalan pelaksanaan program. Akomodasi dua sisi dengan mempertimbangkan antara implementasi program dan karakter kebudayaan masyarakat menjadi kunci keberhasilan perencanaan dan implementasi program. Para agen program harus betul-betul jeli melihat potensi dan kelemahan kedua sisi ini dan seharusnya diberi kewenangan untuk mengakomodasi keduanya pada penyusunan rencana dan pelaksanaan program. Skema di bawah ini bisa menjadi pemikiran pengakomodasian kedua aspek itu.



Skema Akomodasi Budaya dalam Program Pengentasan Kemiskinan

Skema di atas berdiri pada model pengelolaan kebudayaan yang seringkali diartikan sebagai siasat atau strategi mengelola kemampuan atau potensi yang dimiliki masyarakat dalam menghadapi dan menerima kebijakan dan program pengentasan kemiskinan pemerintah. Siasat ini dilakukan demi keselarasan dengan praktik kehidupan masyarakat, termasuk dengan tradisi dan kelembagaan masyarakat yang telah ada dan ikut menjaga eksistensi kehidupan mereka sebelumnya. Bagaimanapun, kebijakan dan program adalah kebudayaan *liyan* yang di dalamnya memiliki elemen dan kepentingan sendiri. Sebagai kebudayaan *liyan*, kebijakan dan program tentu memiliki para agen dan cara komunikasi untuk menyampaikan kepentingan yang ada. Dalam maksud inilah para agen kebudayaan pun harus terus-menerus berusaha mengemasnya dalam bahasa yang dimengerti oleh masyarakat yang akan dihadapinya, terlebih masyarakat yang telah memiliki kebudayaan lokal yang selalu dianggapnya baik. Siasat ini dapat dirumuskan dan “digodog” berdasarkan kecenderungan masyarakat yang dihadapinya. Usaha seperti ini telah terlihat dari upaya agen kebijakan dalam Program PNPM Mandiri. Mereka menggunakan forum MAD dan pertemuan antarkelompok sebagai ajang menemukan strategi tepat dalam merumuskan program pembangunan, ekonomi, dan pemberdayaan masyarakat dengan bahasa masyarakat.

Selain soal pengelolaan kebudayaan, program pengentasan kemiskinan sebaiknya harus dihindarkan dari perspektif kompetisi dan optimalisasi. Asas kompetisi hanya mengarah pada potensi menguatnya ekspresi kekuasaan dan kepentingan kelompok menengah atas di pedesaan, dan akhirnya meminimalkan keterlibatan dan sentuhan ke dan dari orang miskin. Sementara itu asas optimalisasi telah memunculkan kecenderungan bahwa yang terpenting optimal dalam arti pertanggungjawaban administrasi (program boleh gagal, yang terpenting laporan administrasi), seperti layaknya sebuah proyek. Selain itu, partisipasi masyarakat dalam program mulai berganti kepada penumpuan individu yang dianggap layak, cakap, dan mampu mengurus mereka. Kalau kedua perspektif ini terus dipegang, maka program pengentasan kemiskinan seperti PNPM pun akhirnya akan sama dengan program kebijakan pemerintah lainnya yang mengalami kegagalan.

Oleh karena itulah, perspektif kompetisi dan optimalisasi dalam program pengentasan kemiskinan harus diganti dengan perspektif akomodatif, partisipatif, dan pemberdayaan yang sifatnya dinamis dan menyesuaikan dengan budaya setempat. Sangat diharapkan bahwa program pengentasan kemiskinan dari kebudayaan nasional dapat diakomodasi kebudayaan lokal, demikian juga sebaliknya. Dalam hal ini, sangat dibutuhkan peran agen untuk dapat menerjemahkan simbol kebudayaan daerah dalam nuansa nasional, dan

sebaliknya isu nasional dalam pemahaman daerah. Akomodasi keduanya, akan memudahkan penggugahan partisipasi dan pemberdayaan di tingkat masyarakat.

Proses dalam skema di atas sebenarnya akan berbuah pada pengurangan kemiskinan masyarakat berkat partisipasi mereka sendiri melalui tradisi dan kelembagaan sosialnya ataupun berkat pemberian stimulus oleh pemerintah terhadap kapasitas dan daya tahan masyarakat yang ada dan melekat pada tradisi dan kelembagaan yang dimilikinya sendiri. Dengan demikian, pemerintah dengan kapasitasnya hanya menjadi pendamping dan pemberi stimulus bagi persiapan pelaksanaan strategi, kebijakan, dan program pengentasan kemiskinan.

III. Kesimpulan

Beberapa temuan dan rekomendasi pengentasan kemiskinan yang diusulkan di atas menunjukkan bahwa strategi pengurangan kemiskinan secara nasional tetap harus berorientasi pada konteks lokal. Strategi program pengentasan kemiskinan yang dibuat secara umum, meskipun berlandung dibalik prinsip efisiensi dan efektifitas, tetap sia-sia bila tidak mengindahkan karakter kebudayaan masyarakat. Alih teknik dalam akomodasi antara keduanya adalah apa yang disebut strategi pengelolaan budaya dalam mengentaskan kemiskinan. Dikatakan strategi pengelolaan budaya, karena basis utama pengelolaan aktivitas pereduksian kemiskinannya berasal dari tradisi yang menjadi sistem sosial bersama. Strategi budaya tidak semata dipahami sebagai jalan melakukan aktivitas harian tetapi juga kemampuan komunitas menghadapi persoalan kerentanan dan keterbatasan secara bersama. Nilai-nilai yang dibangun untuk menggerakkan wadah yang disebut tradisi itulah dari apa yang dinyatakan strategi budaya.

Strategi pengelolaan budaya lebih khususnya mengakomodasi budaya dalam implementasi program pengentasan kemiskinan, sedikitnya menstimulus tiga sasaran strategis, yaitu: *Pertama*, integrasi secara lebih efektif pertimbangan resiko kemiskinan ke dalam kebijakan, perencanaan dan program pembangunan berkelanjutan di semua tingkat, dengan penekanan khusus pada strategi kebudayaan di bidang pencegahan dan pengurangan kemiskinan pada kelompok rentan miskin termasuk di dalamnya upaya peredaman resiko akibat kemiskinan, baik faktual ataupun konstruksi instrumental; *Kedua*, pengembangan dan penguatan lembaga, mekanisme dan kapasitas tradisi dan kelembagaan sosial di semua tingkat, terutama di tingkat komunitas sehingga dapat secara sistematis menyumbangkan pada peningkatan ketahanan terhadap bahaya kemiskinan; dan *ketiga*, secara sistematis memadukan pendekatan peredaman

atau pengurangan kemiskinan dan keterbatasan ke dalam rancangan dan pelaksanaan kebijakan dan program pengurangan kemiskinan pemerintah bagi kelompok miskin.

Stimulus sasaran strategis ketiga ini bisa ada memiliki bentuk. *Pertama*, menjadikan strategi pengelolaan budaya dalam pengentasan kemiskinan sebagai model nasional yang sifatnya *general*, di mana ia menjadi bentuk kebijakan dan program baru pada bidang pengentasan kemiskinan. *Kedua*, menjadi semacam standar operasional prosedur lokal dari pelaksana lapangan dalam mengimplementasikan kebijakan dan program di tingkat masyarakat lokal. Dua bentuk ini bisa dijalankan berdasarkan kebutuhan dari para pihak (*stakeholder*), yaitu pemerintah dan satuan kerja pelaksana program pengentasan kemiskinan di tingkat pusat dan daerah, terlebih lagi ketika DPR juga ikut merumuskan mekanisme dan strategi aplikatifnya dalam perundang-undangan.

Daftar Pustaka

- Abdullah, Taufik dan Sukri Abdurachman, *Indonesia Across Order: Arus Bawah Sejarah Indonesia 1930-1960*, Jakarta: LIPI Press, 2011.
- Arifin, Haswinar, *Pengentasan Kemiskinan berbasis Pemberdayaan Masyarakat*. Bogor: Akatiga, 2009.
- Bourdieu, Pierre, "*The Field of Cultural Production: Essays on Art and Literature*". Columbia: Columbia University Press, 1997.
- Kleden-Probonegoro, Ninuk, dan M. Alie Humaedi, *Segoro dan Negoro: Kemiskinan dari Perspektif Kebudayaan*, Jakarta: LIPI Press, 2010
- , *Lembaga Tradisi: Antara Eksistensi dan Reproduksi Kemiskinan*, Jakarta: LIPI Press, 2011.
- Printono, *Penasbede: Koperasi Indonesia*, Bandung: Dua R, 1961.
- Sekretariat Negara, *Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1985*, Jakarta: Sekretaris Negara, 1985.
- Spredly, James P dan Mc Curdy D.W, *The Cultural Experience: Ethnography in Complex Society*, Chicago: Research Ass, 1972.
- Shore, Cris dan Susan Wright, *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*, London: Routledge, 1997.
- Suparlan, Parsudi (ed), "Kemiskinan dan Kebudayaan" dalam *Kemiskinan di Perkotaan*, Jakarta: Sinar Harapan, 1984.
- Suseno, Frans Magnis, *Etika Jawa: Sebuah Analisa Filsafat tentang Kebijaksanaan Hidup Orang Jawa*, Jakarta: Gramedia, 1984.
- Susetiawan, *Kemiskinan di Indonesia*, Yogyakarta: PSPK, 2009.

Laporan

- Badan Pusat Statistik, *Analisis dan Penghitungan Tingkat Kemiskinan Tahun 2008*, Jakarta: BPS, 2009.
- Kabupaten Rembang, *Program Penanggulangan Kemiskinan (Pronangkis) tahun 2009*, Rembang: Bappeda, 2010.
- PNPM Mandiri, *Standar Operasional Prosedur (SOP) PNPM tahun 2010*, Jakarta: TNPK-PNPM Mandiri, 2010.
- UPK Kaliori, *Laporan SPP PNPM Mandiri 2009*, Rembang: UPK, 2010.

Website

- Bappenas dalam www.bappenas.go.id diakses 20 Juli 2010
- BLT: Kemiskinan dalam Pasar (www.detik.com, diakses 23 Januari 2012).

TPKN, *Standar Operasional Prosedur Program tahun 2010*, (www.menko.kesra.go.id/tnpk/deputipengentasankemiskinanpemberdayaan/data.php, diakses 20 Januari 2012).

UNDRR, *Aksi Hyogo 2004*, (www.undrr.org.aksihyogo.pdf, 12 Jan 2012).

