



MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

INDONESIA MEMASUKI PEMILU PUTARAN II

Ekonomi Politik: Kebijakan Penyediaan Pangan Beras
Supriyadi Wiryatmodjo

Wayang Topeng Glagahdowo
Kajian Etnografi Perubahan dan Fungsi Wayang Topeng
pada Masyarakat Desa Pulungdowo, Kecamatan Tumpang,
Kabupaten Malang
Djoko Adi Prasetyo

Akomodasi Parpol Terhadap Kuota Perempuan
dalam Pemilu 2004
Dwi Windyastuti

Peran Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora
bagi Liberasi dan Humanisasi Teknologi
Nasikun

Citra Perempuan Islam Kontemporer:
Representasi Perempuan Islam dalam Sinetron Ramadhan
Yuyun W.I Surya

Problema Budaya dalam P2KP/Proyek Penanggulangan
Kemiskinan di Perkotaan
Retno Andriati

Resensi Buku:
Presiden Golput
Herwanto, AM

MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

Diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, sebagai terbitan berkala tiga bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu kemasyarakatan ke tengah khalayak peminat dan untuk membuka forum belajar-mengajar yang lebih efektif.

Pemimpin Umum

Hotman M. Siahaan

Wakil Pemimpin Umum

I. Basis Susilo

Penanggungjawab

Kris Nugroho

Dewan Redaksi

Soetandyo Wignjosoebroto (Unair)

Ramlan Surbakti (Unair)

Daniel Theodore Sparringa (Unair)

Mohtar Mas'ood (UGM)

Ashadi Siregar (UGM)

Herudjati Purwoko (Undip)

Edy Suhardono (Ubaya)

Pemimpin Redaksi

Doddy S. Singgih

Sekretaris Redaksi

Harijono

Redaksi Pelaksana

Bagong Suyanto

Yuyun Wahyu Izzati

Helmy Prasetyo

Produksi dan Pemasaran

Herwanto

STT No. 841/SK/Ditjen PPG/STT/1981

ISSN 0216-2407

Alamat Redaksi: FISIP Unair Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia

Telepon: 031-5034015, Fax: 031-5022492

e-mail: mkp@sby.centrin.net.id

PENGANTAR REDAKSI

Dalam edisi kali ini redaksi sengaja melanjutkan edisi sebelumnya –Indonesia memasuki Pemilu Putaran I– dengan mengambil tema Indonesia memasuki Pemilu Putaran II. Seperti kita ketahui bersama dalam tahap terakhir “partai final” perebutan tampuk kekuasaan RI 1 akan muncul dan terpilih sang pemimpin yang mewakili kehendak suara rakyat –karena dipilih secara langsung. Seperti apakah bentuk pemerintahan dan siapa saja tokoh-tokoh yang dipilih untuk mendampingi sang presiden, tentunya akan dapat kita rasakan manfaatnya dengan capaian program-program pembangunan sang Presiden yang dilontarkan saat kampanye terdahulu. Bahkan beberapa pengamat dengan berani mencoba mengkritisi jalannya pemerintahan dalam evaluasi 100 hari untuk mencermati serta dengan tegas mendeckline kinerja pemerintah.

Dengan adanya perubahan peta politik yang secara cepat, serta eskalasi suhu politik yang mulai memanaskan. Beberapa tulisan yang diterima redaksi mencoba untuk mengantisipasi perkembangan tersebut, apa yang terjadi ke depan dicoba untuk ditelaah dengan berkaca pada keberhasilan dan kegagalan yang pernah dilakukan pada masa pemerintahan terdahulu. Secara pandangan ekonomi Supriyadi Wiryatmodjo mengupas masalah Ekonomi Politik Kebijakan Penyediaan Pangan Beras, dari segi gender Dwi Windyastuti mencoba mengemukakan gagasan Akomodasi Parpol terhadap Kuota Perempuan dalam Pemilu 2004, penerapan dari segi budaya diulas dengan gamblang dalam Problema Budaya dalam P2KP/Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan oleh Retno Andriati, serta resensi dari Herwanto mengenai Presiden Golput yang ditulis oleh Muhamad Asfar. Di luar tema, redaksi memuat Wayang Topeng Glagahdowo (Kajian Etnografi Perubahan dan Fungsi Wayang Topeng pada Masyarakat Desa Pulungdowo, Kecamatan Tumpang, Kabupaten Malang) oleh Djoko Adi Prasetyo, Peran Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora Bagi Liberasi dan Humanisasi Teknologi oleh Nasikun serta Citra Perempuan Islam Kontemporer: Representasi Perempuan Islam dalam Sinetron Ramadhan oleh Yuyun W.I Surya.

Semoga kehadiran jurnal ilmiah *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* ini dapat membawa angin segar perubahan serta menambah wawasan dan sekaligus menjadi media interaksi yang dapat menjembatani para ahli, ilmuwan sosial, pemerhati masalah sosial-politik dan berbagai pihak terkait dalam mengkomunikasikan gagasan serta ide untuk pembangunan serta perkembangan masyarakat yang senantiasa berubah.

Topik Utama Edisi No. 1 (Januari) 2005:
Bencana, Solidaritas dan Integrasi Nasional

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi

iii

Daftar Isi

v

Ekonomi Politik: Kebijakan Penyediaan Pangan Beras

Supriyadi Wiryatmodjo

1

Wayang Topeng Glagahdowo

Kajian Etnografi Perubahan dan Fungsi Wayang Topeng pada Masyarakat Desa Pulungdowo, Kecamatan Tumpang,

Kabupaten Malang

Djoko Adi Prasetyo

17

Akomodasi Parpol Terhadap Kuota Perempuan dalam Pemilu 2004

Dwi Windyastuti

37

Peran Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora bagi Liberasi dan Humanisasi Teknologi

Nasikun

51

Citra Perempuan Islam Kontemporer: Representasi Perempuan Islam dalam Sinetron Ramadhan

Yuyun W.I Surya

67

Problema Budaya dalam P2KP/Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan

Retno Andriati

83

Resensi Buku: Presiden Golput

Herwanto, AM

PROBLEMA BUDAYA DALAM P2KP/PROYEK PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI PERKOTAAN

Retno Andriati

Dosen Jurusan Antropologi FISIP Unai

Abstract

Rural Poverty Eradication Project (P2KP) stage II is not effective enough. It is caused not only by Area Management Consultant, Provincial Regional Manager, Central Management Consultant, Project Management Unit of the Department of Settlement and Infrastructure, Directorate General of Housing and Settlement performance that are less professional. Its cultural value orientation, socio economic background affect its performace, though conceptually, P2KP is good as it has a long learning process. Power domination becomes a mental constrain for the work of P2KP. Those abovementioned parties do not cooperate with central, provincial and regional governments, that is why there are barriers to implement the program.

Keywords: *work professionalism, power domination, cultural value orientation*

Berbagai program telah diluncurkan pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan, namun hampir semua program masih menjadikan masyarakat miskin sebagai obyek, sehingga dari hasil penelitian di Indonesia, program pemberdayaan untuk masyarakat miskin banyak mengalami kegagalan dan muncul berbagai masalah yang tak pernah terselesaikan. (Suyanto, 2001, Kusnadi, 2003). Untuk itu Pemerintah kembali meningkatkan komitmen dengan meluncurkan program kebijakan makro P2KP atau Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan, dengan paradigma baru, yang menjadikan warga

miskin di perkotaan dan masyarakat di sekitarnya, termasuk aparat pemerintahan sebagai subyek untuk menanggulangi kemiskinan secara mandiri, bersama dan berkelanjutan pada Nopember 1999 melalui proses pembelajaran kepada masyarakat dan aparat pemerintah di kelurahan sasaran khususnya, serta masyarakat umumnya. Pelaksanaan kebijakan makro ini bertahap, mulai P Jawa sampai luar pulau dan setiap tahap berlangsung kurang lebih dua tahun.

Kemiskinan berdasar Pedoman Umum P2KP I tahap II, merupakan problema struktural dan multidimensional, mencakup politik, sosiaal, ekonomi, aset

dan yang lain. Karakteristik kemiskinan demikian ini memerlukan perubahan pendekatan untuk menanggulangnya, yaitu dengan pendekatan pengkokohan kelembagaan masyarakat. Namun, sayangnya berdasar observasi, masyarakat secara umum kurang begitu mengenal P2KP ini, padahal P2KP bertujuan agar semua masyarakat dan Pemerintah Daerah Pusat, Regional dan Daerah meningkatkan kepeduliannya untuk menanggulangi kemiskinan di perkotaan. Nampak proses publikasi dan sosialisasi mulai tingkat pusat sampai daerah secara formal lewat media, seperti strategi sosialisasi P2KP relatif kurang. Sementara P2KP telah memasuki tahap II, tanpa publikasi yang meluas dan terus menerus, akibatnya mekanisme kontrol masyarakat secara luas terhadap P2KP relatif kurang. Di samping itu penelitian tentang dampak P2KP juga relatif kurang dan laporan tentang monitoring evaluasi lebih berlaku untuk kalangan intern, yang sifatnya terbatas, sementara berdasar hasil observasi banyak kasus yang timbul, padahal P2KP yang berperspektif sosiologis-antropologis ini merupakan program pemberdayaan yang relatif baik secara konsep. Mengapa demikian? Studi tentang pemberdayaan masyarakat miskin yang selama ini telah banyak dilakukan lebih terfokus keberhasilan dan kegagalan yang lebih disebabkan oleh model pembagungan dengan paradigma relatif kurang tepat atau perilaku aparat dan masyarakat miskin sendiri yang kurang optimal. Masih belum banyak studi dilakukan bagaimana sesungguhnya kinerja konsultan/LSM atau mungkin perguruan tinggi, sebagai mitra kerja pemerintah dalam melaksanakan tugasnya sebagai agen pembaharu, yang diharapkan

mampu membawa perubahan dengan meningkatnya kesejahteraan masyarakat miskin, karena itu penulis tertarik mengkaji bagaimana kinerja agen pembaharu ini dalam program penanggulangan kemiskinan, khususnya kemiskinan perkotaan.

Penanggulangan kemiskinan secara makro selama ini kurang terpadu, sehingga banyak kurang mencapai sasaran. Pakar permukiman dari ITS, Prof. Ir. Johan Silas, MSc, dalam *Dialog Interaktif tentang Kendala dan Strategi dalam Proses Pelaksanaan P2KP* di RRI Surabaya, pada 11 April 2003 yang lalu, yang diselenggarakan KMW X (Lamongan), sangat mendukung P2KP dan mengatakan bahwa

...program semacam P2KP ini sudah mendunia. Artinya hampir semua negara yang menghadapi masalah kemiskinan melaksanakannya, karena negara-negara tersebut juga mengalami kegagalan dalam menanggulangi kemiskinan, di mana masyarakat relatif tetap miskin setelah program berakhir, mengingat perhatian terhadap lingkungan sosial, ekonomi, politik dan budaya lokal di mana kelompok miskin bertempat tinggal relatif kurang, akibatnya program kurang sinergi dengan program lokal. Setiap prioritas program penanggulangan kemiskinan seharusnya untuk era sekarang pada perbaikan dan peningkatan kualitas lingkungan fisik di sekitar wilayah tempat tinggal warga miskin, jika lingkungan permukiman mereka baik dan telah ada sarana serta prasarana jalan yang memadai, maka warga miskin dapat

mengembangkan usaha sesuai keahliannya...

Demikian juga dengan pendapat pakar sosiologi dan juga Dekan FISIP Universitas Airlangga, Prof. Dr. Hotman Siahaan, dalam *Dialog Interaktif tentang P2KP*, di TVRI Surabaya, tahun 2003, yang diselenggarakan KMW XII (Malang),

... bahwa implementasi P2KP bisa efektif, jika Konsultan pelaksana mempunyai wawasan sosiologis yang baik, karena pemahaman sistem sosial dan budaya masyarakat di kelurahan sasaran P2KP amat diperlukan...konsultan diharapkan sebagai inovator peka terhadap karakteristik sosial, ekonomi, politik, budaya setempat, dengan berbagai permasalahan yang mereka hadapi. Masyarakat ini jangan dianggap bodoh, mereka harus paham visi dan misi P2KP...

P2KP bertujuan agar warga masyarakat miskin dan warga masyarakat di kelurahan yang menjadi sasaran proyek, sebagai subyek diharuskan merumuskan kriteria kemiskinan setempat yang telah disepakati oleh warga melalui rembug warga pada awal proyek, agar mereka dapat mandiri untuk meningkatkan kesejahteraannya.

P2KP I tahap I, banyak mengalami kegagalan, seperti hasil penelitian Kusnadi (2003), di mana beliau juga terlibat sebagai Tenaga Ahli di KMW IX Jawa Timur untuk P2KP I tahap II, membuktikan bahwa Kinerja Konsultan Manajemen Wilayah kurang komprehensif dan kurang profesional, konsultan relatif sulit

mengaplikasikan konsep program ke dalam realitas masyarakat, karena konsultan kurang memenuhi prasyarat-prasyarat penguasaan akademik yang relevan dengan kebutuhan pemberdayaan, cara kerja mereka yang kurang pengalaman dalam melakukan pengelolaan dan pengembangan komunitas yang menjadi sasaran program (*community development*), kurang memiliki kemampuan komunikatif kemasyarakatan yang baik, kurang memiliki cukup waktu dan kurang bertanggungjawab untuk bekerja secara optimal dengan masyarakat sasaran, kurang menguasai teknis pelaksanaan program. Dengan keadaan KMW kurang komprehensif dan profesional, merupakan awal kegagalan program. KMW kurang dapat melakukan sosialisasi program secara optimal, mengingat hasil pelaksanaan program pemberdayaan ini banyak kasus muncul, seperti Badan Keswadayan Masyarakat, sebagai lembaga baru yang dibentuk sebagai syarat dapatnya dana bantuan disalurkan dalam mengelola dana bantuan kurang optimal dan terlalu dominan, sehingga timbul penyelewengan dana bantuan, kurangnya keterlibatan dan mekanisme kontrol dari berbagai pihak terkait untuk menanggulangi kemiskinan dan utamanya program kurang mencapai sasaran.

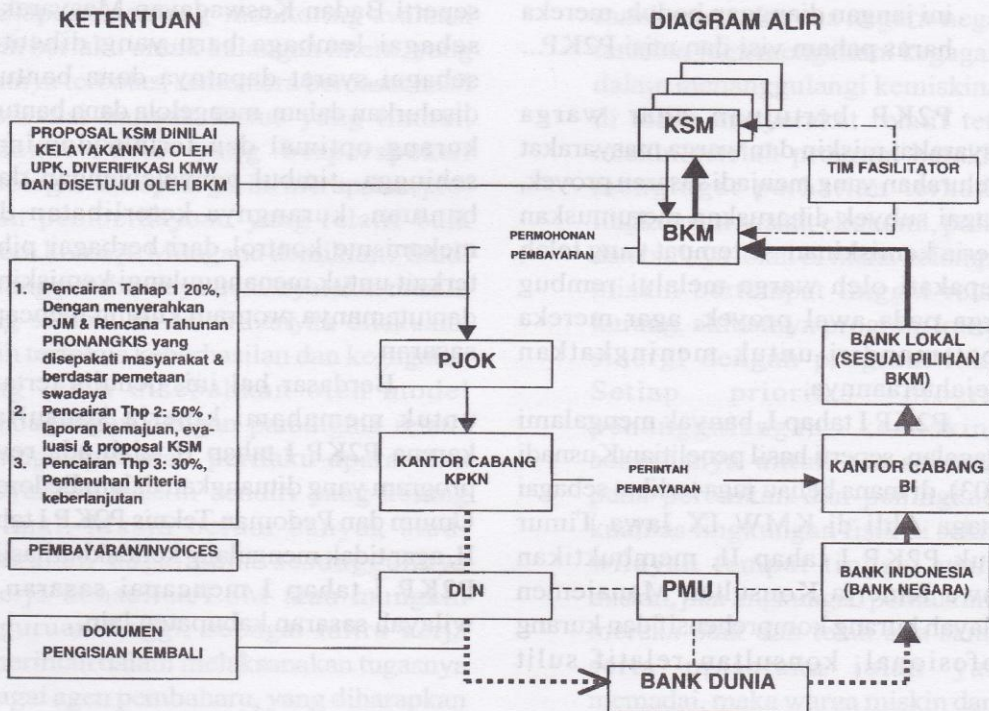
Berdasar hal ini, penulis tertarik untuk memahami kinerja konsultan, karena P2KP I tahap II telah ada revisi program yang dituangkan dalam Pedoman Umum dan Pedoman Teknis P2KP I tahap II, agar tidak mengulang ketidakberhasilan P2KP I tahap I mencapai sasaran di wilayah sasaran kabupaten lain.

Sekilas P2KP

P2KP merupakan program yang terkait dengan sektor perumahan dan pemukiman, dengan sumber dana dari hutang luar negeri, yang tentunya harus dikembalikan pada masa mendatang. Pemerintah mempercayakan proyek ini di bawah tanggungjawab Departemen Perumahan dan Prasarana Wilayah, Direktorat Jenderal Perumahan dan Permukiman untuk P2KP I tahap II yang dilaksanakan mulai Nopember 1999-Nopember 2001 dan P2KP I tahap II, mulai Juli 2002-Juni 2004. Sementara itu dengan adanya Kabinet Indonesia Baru saat ini, maka P2KP 2 di bawah tanggungjawab Departemen Pekerjaan Umum, Direktorat Jenderal Perumahan dan Permukiman.

karena Departemen Kimpraswil dihapus keberadaannya. Kimpraswil bekerjasama dengan Konsultan Manajemen Wilayah untuk melaksanakan P2KP I tahap I dan II, dengan sasaran wilayah Pantura atau Pantai Utara P Jawa. Sasaran P2KP I tahap II meliputi 1300 kelurahan dan desa perkotaan yang tersebar di 59 kabupaten/kota di 6 propinsi, yaitu Banten, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta dan Jawa Timur, yang ditetapkan oleh Tim Koordinasi Tingkat Pusat bersama Pemerintah Daerah, demikian juga dengan P2KP tahap 2 untuk wilayah P Jawa Selatan, Kalimantan dan Nusa Tenggara Barat dalam kebijakan makronya juga telah direvisi. Perihal Struktur Organisasi P2KP dapat dilihat pada bagan berikut:

BAGAN 5.3. DIAGRAM ALUR PENDANAAN BLM



KETERANGAN:

- ALUR PENDANAAN
- ALUR PERMINTAAN/PERINTAH PEMBAYARAN
- GARIS KOORDINASI
- GARIS PENDAMPINGAN/FASILITASI
-→ ARUS REPLENISHMENT

DLN	Direktorat Luar Negeri, Depkeu
PMU	Project Management Unit
PJOK	Penanggung Jawab Operasional Kegiatan
BKM	Badan Keswadayaan Masyarakat
CDP	Community Development Plan (PJM dan Rencana Tahunan Pronangkis)
BI	Bank Indonesia (Central Bank)
KSM	Kelompok Swadaya Masyarakat

Ada 44 langkah tahapan dalam P2KP I tahap II, yang harus dilakukan mulai pusat, propinsi, kota/kabupaten sebelum dana bantuan sampai di kelurahan sasaran, agar pelaku P2KP memahami substansi materi P2KP. Tahapan ini mulai persiapan, pelaksanaan pengembangan masyarakat sampai tahap-tahap yang terus menerus dan berkala.

Dana bantuan P2KP ini sebagai alat saja agar warga sekitar peduli terhadap warga miskin, jika mereka tak melalui proses tahapan yang ditentukan P2KP, maka dana bantuan tidak akan diberikan. Warga masyarakat miskin dapat memanfaatkan dana tersebut, jika mereka membentuk Kelompok Swadaya Masyarakat atau KSM, karena bantuan ini sifatnya tidak untuk individu. Ada konsep tridaya yang dikembangkan untuk penanggulangan kemiskinan, yaitu lingkungan fisik, ekonomi dan sosial dan 2 kelompok sasaran sosialisasi P2KP, yaitu kelompok primer adalah warga miskin dan kelompok sekunder adalah aparat pemerintah daerah dan propinsi, masyarakat umum, tokoh-tokoh masyarakat, pemerhati, LSM, organisasi sosial, akademisi.

Sosialisasi P2KP ini melalui

pertemuan formal, informal dan media tentang visi, misi, prinsip dan nilai P2KP. *Visi P2KP* adalah masyarakat mampu membangun sinergi dengan berbagai pihak untuk menanggulangi kemiskinan secara mandiri, efektif dan berkelanjutan. *Misinya* adalah memberdayakan masyarakat perkotaan, terutama masyarakat miskin, dalam upaya penanggulangan kemiskinan, melalui pengembangan kapasitas, penyediaan sumber daya, dan membudayakan kemitraan sinergis antara masyarakat dengan pelaku-pelaku pembangunan lokal lainnya. *Prinsip P2KP* adalah demokrasi, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas, desentralisasi. *Nilainya* dapat dipercaya, ikhlas/kerelawanan, kejujuran, keadilan. Kesetaraan, kebersamaan dalam keragaman. Prinsip dan nilai P2KP ini harus dijunjung tinggi, dikembangkan dan dilestarikan semua pelaku P2KP, baik masyarakat, konsultan maupun pemerintah.

Metode Penelitian

Lokasi studi P2KP I tahap II ini dipilih secara purposive, yaitu KMW X, dengan wilayah sasaran Kabupaten Tuban,

Bojonegoro dan Lamongan dan KMW XVI untuk P2KP 2, dengan wilayah sasaran Kabupaten Jombang, Blitar, Lumajang, Sumenep dan Pamekasan. Metode penelitiannya adalah observasi partisipasi dengan perspektif Antropologi, karena kebetulan keterlibatan penulis sebagai TA atau Tenaga Ahli di KMW X, mulai Desember 2002-Oktober 2004. Teknik pengumpulan data primer melalui wawancara mendalam atau *depth interview*, dengan informan pelaku P2KP, yaitu personil KMW X, aparat Pemerintah Daerah (Bappeda, Dinas Kimpraswil dan Dinas terkait, PJOK, Camat, Lurah), anggota BKM dan warga masyarakat. Sebagai penguatan informasi wawancara mendalam juga dilakukan pada Bapeprop atau Badan Pembangunan Propinsi Jawa Timur, Regional Manajer II Jawa Tengah dan Regional Manajer III Jawa Timur, TA Monitoring Evaluasi RM III, TA Media Informasi KMW XI (Surabaya), KMW XII (Malang), KMW XIII (Probolinggo) Jawa Timur.

Temuan dan Analisis Teoritik

Uraian pengkategorian data ini dianalisis berdasar tahapan kegiatan, agar pola kerja, yaitu keteraturan kerja yang dilakukan Konsultan Manajemen Wilayah, Regional Manajer III Jawa Timur dan Konsultan Manajemen Pusat secara terus menerus selama proyek dapat lebih dipahami.

1. Tahap Persiapan

Temuan data di lapangan menunjukkan sejak awal proyek, KMW X telah dirundung problema, dengan terjadinya pergantian semua Tenaga Ahli, kecuali Manajer Pelatihan dan Sub Team Leader Tuban atas permintaan Pimpinan

Proyek dari Kimpraswil Pusat, karena saat Pimpinan Proyek melakukan dialog dengan KMW X, mereka tak menguasai substansi materi P2KP dan Pimpro menganggap mereka tak layak sebagai ahli pemberdayaan KMW. Sub Leader Bojonegoro-Lamongan selamat-tak diganti, karena dia tidak hadir dalam dialog itu. Dalam hal ini penulis termasuk pengganti.

TL pergi haji sekitar Januari 2003, tugas digantikan sementara oleh orang manajemen, namun perkembangan lebih lanjut TL pengganti ini berkeinginan menjadi TL sesungguhnya. Inilah awal problema dan konflik muncul. Seperti halnya proses pemilihan pimpinan pada umumnya, dia melakukan manuver, dengan melihat kekurangan TL yang pergi haji, dia bertahan, tidak mau pindah, sehingga TL sudah pulang haji tak dapat bekerja kembali. Konflik berlanjut, saat TL pengganti mencari dukungan fasilitator, sementara para TA tidak memperlakukan siapapun menjadi TL, karena TL pengganti, berdasarkan pendapat para TA kinerjanya kurang profesional dan kurang pengalaman sebagai ahli pemberdayaan, tidak mempunyai jiwa kepemimpinan atau *leadership*, tidak bisa koordinasi namun merasa diri berkuasa. Hanya syarat administrasi saja dari lamanya pengalaman kerja yang memenuhi syarat.

Pihak manajemen sampai bergerilya siapa mendukung TL dan TL baru. Akibatnya kinerja konsultan kacau dan kurang terkontrol, khususnya kinerja dengan tanggungjawab struktural antara TL, STL dan Tim Fasilitator. Tim fasilitator sebagai ujung tombak kurang menjalankan program secara maksimal, saling fitnah dan menjelekkan teman terjadi serta

kontrol STL kurang, karena TL pengganti kurang bisa mengkoordinasi Sub Team Leader, sementara para TA sebagai tenaga ahli pendukung kurang optimal bekerja, karena dukungan manajemen kurang, kurang menguasai tugas dan kurang pengalaman di lapangan, instruksi KMP sering berubah dan mendadak, TL kurang komunikatif, ada salah satu TA sudah membantu tugas TL, namun malah TA tersebut dibebani tugas TL terus, TL santai dan tak mempunyai rencana kerja, sementara TA tersebut beban kerjanya bertambah, yaitu tugasnya sebagai TA ditambah tugas TL. TA lebih sibuk pada fungsi pemenuhan penulisan laporan untuk kelengkapan administrasi, mereka bekerja sendiri-sendiri dengan seringnya ada perubahan format-format dari KMP. Pekerjaan fasilitator ketika sosialisasi ke masyarakat menjadi terganggu, dengan tugas pembaruan format laporan per kelurahan. Nampak bahwa KMP kinerjanya kurang profesional dan asal proyek berjalan.

Dalam proses selanjutnya, ternyata TL pengganti, berkembang resmi sebagai Team Leader. *Leadership* TL tetap kurang optimal dan rapat atau kegiatan pertemuan lebih sering dipimpin TA Monev, atas permintaan TL. Akibatnya jika ada problema budaya muncul TL sering menyalahkan TA, baik di luar arena rapat maupun dalam rapat. Kondisi kurang kondusif ini ditambah lagi dengan posisi berkantor TL di Lamongan, STL Tuban berkantor di Tuban, STL Bojonegoro-Lamongan lebih berkantor di Lamongan, padahal ada kantor STL di Bojonegoro. Dampaknya maka fasilitator Lamongan lebih sering diskusi ke TL dan TA-TA (mereka juga berkantor di Lamongan). Sub Leader Bojonegoro-

Lamongan kurang fungsional dan Sub Tem Leader Tuban kurang dapat melakukan koordinasi, baik dengan aparat Pemerintah Daerah. PJOK maupun dengan tim fasilitator. Pola kerja ini berlangsung sampai akhir proyek.

Persiapan fasilitator ke lapangan relatif kurang, karena media sosialisasi berupa Pedoman Umum dan Petunjuk Teknis P2KP, brosur, leaflet, poster dan spanduk datangnya terlambat dan tulisan bahasa Indonesianya sulit dipahami, karena kalimatnya panjang dan banyak pengulangan. Bahkan isi spanduk kurang relevan dengan tahapan proyek. Nampak proyek asal membuat, tanpa melibatkan Tim Tenaga Ahli Media Informasi, sehingga bahasanya kurang komunikatif.

2. Tahap Pelaksanaan dan Tahap-tahap yang terus menerus serta berkala

Temuan data pada tahap pelaksanaan dan tahap-tahap yang terus menerus serta berkala, hanya akan diuraikan tentang kinerja KMW yang bermasalah dan berdampak panjang sampai akhir dan pasca proyek. Berbagai temuan data adalah sebagai berikut:

TL bekerja sendiri dengan fasilitator, berdasar hubungan pertemanan, yang disebut TL sebagai Tim Peduli, namun bagi yang lain kinerja demikian mengabaikan kinerja TA, sampai-sampai TA SIM menjuluki TL dan kroninya, karena keberadaan TA kurang dianggap TL, mengingat menurut TL, ada TA-TA yang kurang paham tugasnya dan tidak maksimal, masing-masing bekerja sendiri. Namun, saat TA-TA bekerja optimal, TL tetap sibuk dengan kroninya sendiri. Sampai akhirnya Bank Dunia melakukan supervisi dan hasilnya KMW X terburuk nomor 2 kinerjanya setelah KMW DI

Yogyakarta. Konflik meruncing, karena TL dengan mengkambinghitamkan para TA, yang didukung Regional Manajer/RM III bahwa kinerja para TA kurang maksimal, karena yang dilihat hanya produk kerja saja, bukan pendampingan fasilitator di lapangan dan tanpa wawancara tentang apa yang sesungguhnya terjadi.

TA Media Informasi dipojokkan, seolah TA ini bertanggungjawab terhadap semua proses sosialisasi P2KP. Hal ini terjadi pada mayoritas KMW, sehingga akibat protes TA Media Informasi saat pertemuan antar TA Media Informasi per Regional dengan TA Media Informasi Pusat, maka TL KMP mengeluarkan Strategi Sosialisasi baru, bahwa tugas sosialisasi adalah tanggungjawab KMW dan pelaku P2KP lainnya, bukan tanggungjawab Pada saat proses sosialisasi, tidak semua fasilitator menggunakan media dan menyebarluaskan media informasi, STL tidak memberikan sanksi, karena mekanisme kontrol STL relatif kurang dan fasilitator kurang optimal bekerja di lapangan. Padahal waktu itu manajemen ikut memojokkan TA Media Informasi dan meminta agar mengaku bekerja kurang, bukan karena dana manajemen tak ada.

Di samping itu KMW dinilai tidak optimal, karena TA SIM tak memasukkan data jumlah media yang digunakan, jenis media dan penggunaan media apa untuk setiap rembug, berdasar informasi TA Monev RM III, padahal data ini penting untuk penilaian kinerja KMW. TA SIM (dia pernah ikut P2KP I tahap II di KMW IX) sering kacau dalam proses pengumpulan data melalui tim fasilitator yang dikoordinasi STL, karena kinerja SIM Pusat tak terprogram dan berganti terus,

akibatnya mengacaukan kinerja TA SIM dan tim fasilitator, mengingat mereka sering kehilangan data atau data harus direvisi.

TA Monev jarang ke lapangan, karena khawatir bertentangan dengan STL yang cenderung menutupi masalah di lapangan dan TL memutuskan sendiri, cukup data monitoring dari STL. Akibatnya Unit Pengaduan Masyarakat/UPM di KMW kurang maksimal dan Badan Keswadayaan Masyarakat/BKM yang dibentuk, cenderung mengatasi masalah secara langsung dan verbal, hingga tak menulis pengaduan berdasar form P2KP. Akibatnya fasilitator dan senior fasilitator mengisi sendiri form pengaduan, yang seringkali cenderung menutupi masalah dan semaunya sendiri. Sementara bagi KMW, analisis data dari form pengaduan, sifatnya hanya memenuhi syarat administrasi saja.

Manajer Pelatihan hanya sebatas menyelenggarakan pelatihan untuk aparat Pemda, PJOK, dinas terkait, namun substansi materi terabaikan. Komentar miring dari peserta pelatihan sering terjadi, karena ada pelatih KMW menggurui dan kurang profesional. Bahkan pelatihan UPK/Unit Pengelola Keuangan gagal, karena semua peserta tak bisa melakukan pembukuan, karena TA Kredit Mikro kurang dapat menerjemahkan substansi materi pembukuan keuangan BKM.

Sementara itu pada awal RKM (Rembug Kesiapan Warga), fasilitator kurang dibekali KMW data tentang gambaran umum kelurahan sasaran, seperti data potensi wilayah, tokoh masyarakat, karang taruna, jumlah dan keaktifan organisasi sosial, jumlah RW dan RT, sehingga memudahkan fasilitator dalam berkomunikasi. Fasilitator sendiri

tak sempat melakukan pendataan, karena keterbatasan waktu dan instruksi dari KMW yang harus segera membentuk kader masyarakat. Pemilihan kader masyarakat di tingkat kelurahan secara langsung, tidak melalui penjarangan di tingkat RT. Kader terpilih tidak semua dapat menjalankan tugas karena keterbatasan pendidikan dan ada juga yang tidak dapat berbicara di depan umum dan kader ini sifatnya relawan, tak ada uang transport, maka kader kurang aktif, sehingga kader kurang fungsional selama pendampingan di lapangan.

Refleksi kemiskinan bertujuan agar masyarakat dapat menyimpulkan tentang gambaran kemiskinan wilayah menurut versi masyarakat se tempat, namun ada kekeliruan prosedur dan persepsi, maka peserta rembug hanya masyarakat kurang mampu, sehingga diskusi tidak berjalan lancar karena keterbatasan wawasan mereka dan nampak fasilitator terlalu dominan, akibatnya fasilitator lebih melakukan pendefinisian kemiskinan sendiri dibanding peserta rembug warga.

Proses pembentukan Kelompok Swadaya Masyarakat/KSM masih jauh dari harapan yang diinginkan Proyek, karena keterbatasan fasilitator dalam menterjemahan bahasa Pedoman Umum P2KP. Banyak KSM dibentuk karena permintaan masyarakat tanpa melihat batasan syarat yang harus dipenuhi oleh masyarakat, sehingga ada desa yang sampai membentuk 130 KSM, sedang dana yang ada hanya Rp 80 juta. Hal ini menimbulkan permasalahan tersendiri bagi BKM, fasilitator dan STL tidak begitu merespon.

Tim fasilitator ini mempunyai latar belakang akademik yang beragam dan secara umum kurang mempunyai

wawasan sosiologis-antropologis, bahkan banyak fasilitator yang kurang bisa berbicara di depan umum, kurang bisa berbicara sistematis dan kurang menguasai substansi materi P2KP, kurang melibatkan aparat kelurahan, PJOK/ Penanggung Jawab Operasional Proyek, menutupi problema di lapangan, membuat PJM/Program Jangka Menengah sendiri, yang seharusnya BKM yang membuat dengan pendampingan fasilitator dan pola kerja kurang efektif, di mana senior fasilitator tidak punya wewenang memberi sanksi fasilitator, hanya melapor ke STL, sementara STL tak obyektif, jika fasilitator dekat STL tak ditegur, hingga problema makin menumpuk.

TKK atau Tim Koordinasi Kota/ Kabupaten Bappeda mengatakan bahwa koordinasi STL dengan mereka relatif kurang efektif, karena STL tidak mempunyai agenda kerja dan target pencapaian, cenderung menutupi kinerja fasilitator yang kurang baik. PJOK sendiri kurang aktif, karena dana dampingan dari Bupati ke PJOK, lewat camat sering tak sampai, lurah dan aparat kurang diajak koordinasi fasilitator pada awalnya dan ada PJOK tidak diberitahu fasilitator saat realisasi pembangunan fisik, lurah dan aparat kurang dilibatkan, padahal harus ada sinergi program.

Di samping itu koordinasi pihak KMW dengan Pemerintah Daerah relatif kurang berjalan harmonis, karena kurangnya penyamaan persepsi tentang P2KP, tugas dan peran PJOK dalam pengawalan proses pendampingan di masyarakat, misalkan dalam pembuatan PJM Pronangkis/Program Jangka Menengah Proyek Penanggulangan Kemiskinan tingkat kelurahan tidak terlibat sama sekali, sehingga ada beberapa desa/

kelurahan dalam penyusunan PJM Pronangkis tidak sesuai dengan program desa/kelurahan atau kecamatan setempat. Tidak ada koordinasi di lapangan dan PJOK kurang peduli, karena PJOK tidak diikuti serta dalam diskusi PJM Pronangkis dan tidak ada uang operasional bagi PJOK, sehingga mereka berkecil hati tidak bersedia membantu di lapangan. Namun, saat pertemuan dengan Kepala Seksi PMD, TKKP Bappeda, Sub Team Leader, mengatakan bersedia membantu.

KMW kurang mengadakan agenda pertemuan rutin dengan Pemda setempat, guna mengatasi permasalahan yang timbul di lapangan, akibatnya permasalahan menjadi rumit antara Pemda dan KMW, masing-masing berjalan sendiri-sendiri, pihak Pemda selalu menunggu laporan dari pihak KMW. Akibatnya kurang dapat memberikan pendapat untuk mengatasi masalah, khususnya untuk PJM Pronangkis.

Apalagi saat STL Exit Strategy yang memantau kinerja BKM P2KP I tahap I, Pemda kurang mendukung, karena KMW (dalam hal STL dan TL) kurang sosialisasi P2KP yang secara konsep dirubah, padahal STL seharusnya melibatkan para TA, namun TL dan STL Exit meminggirkan TA, merasa diri sudah mampu menguasai. Ternyata aparat Pemda mengeluhkan sikap dan perilaku TL dan STL Exit yang merasa berkuasa di wilayah mereka, kurang koordinasi dan selalu mengatur tanpa peduli agenda Pemerintah Daerah, contoh pelaksanaan Lokakarya 3 Kabupaten Tuban, Bojonegoro, Lamongan menjadi satu, sementara kebijakan masing-masing Pemda berbeda. Banyak peserta lokakarya tak hadir, nampak asal lokakarya sudah terselenggara dan memenuhi syarat

administrasi. Lebih menarik lagi Dinas Kimpraswil Pemda tidak tahu menahu P2Kpnya Kimpraswil Pusat, karena Kimpraswil Pusat melalui PMU/Project Management Unit langsung ke Bappeprop, kurang koordinasi dengan Departemen Dalam Negeri, yang secara struktural mempunyai kewenangan terhadap bupati. Bappeprop juga kurang diajak koordinasi oleh RM III, karena tak agenda rutin.

Muncul banyak kasus BKM kebingungan untuk memanggil masyarakat yang menunggak pinjaman, bagaimana solusinya, ketua BKM membawa uang BKM dan ada campur tangan kepala desa terhadap kelangsungan kinerja BKM baik di Tuban, Bojonegoro dan Lamongan, pinjaman untuk kelompok menengah, karena kelompok miskin tak mau pinjam, takut tak bisa membayar cicilan.

Pendekatan persuasif RM III ke KMW sering membuat Kinerja KMW-KMW kedodoran, yang penting laporan bulanan telah memenuhi syarat administrasi, dengan kadang mengabaikan kasus-kasus di lapangan. Hal ini juga dialami RM II Jawa Tengah, KMW DI Yogyakarta lebih cepat melakukan tahapan kegiatan, salah tidak masalah-jalan terus, ternyata dana BLM lebih cepat turun dan masyarakat miskin relatif senang. RM II juga mempertanyakan P2KP ini menuntut orang untuk menjadi malaikat, karena pelaku yang terlibat harus ikhlas dan rela, meskipun tidak ada imbalan uang, yang penting ada penghargaan sosial dari masyarakat.

Masyarakat di kelurahan sasaran mengeluh tentang lamanya proyek, rembug terus, namun dana tak segera turun. Sampai timbul plesetan singkatan P2KP, yaitu *Proyek Paling Kesusuhen Pol*

(*Proyek Paling Lama Sekali*) atau *Proyek Paling Kesuwen tapi Penak* (*Proyek Paling Lama tapi Enaak*). Untuk BLM- Bantuan Lama Menanti. Masyarakat jenuh karena mereka juga harus berswadaya sendiri untuk konsumsi pada hampir setiap rembug dan menghabiskan waktu, mengingat rembug berlangsung lebih dari 2 jam hingga larut malam. Sementara itu, mereka membandingkan dengan program pemberdayaan kemiskinan yang lain, waktunya tak lama dan dana cepat keluar.

Kinerja KMW yang kurang optimal dan profesional ini juga terjadi dalam KMW XVI, manajemen terlalu campur tangan untuk kinerja KMW, sehingga Team Leader hanya boneka, rekrutmen tenaga administrasi tanpa persetujuan TL dan ternyata administrasi kurang profesional. Fasilitas TL dan yang lain dipangkas manajemen, karena mereka memenangkan proyek berdasar penawaran terendah dan pendekatan ke Pimpinan Proyek saat di Pusat, bukan atas profesionalisme Konsultan. Pemberdayaan kemiskinan dengan dana minimal, bagaimana konsultan dapat bekerja maksimal. Kekacauan manajemen, yang berprinsip pokok tidak rugi, tanpa mempertimbangkan dan melaksanakan visi, misi, prinsip dan nilai P2KP membuat Team Leader, dua Koordinator Kota dan dua Tenaga Ahli mengundurkan diri. Salah satu TA sangat dominan, karena manajemen yang mendukungnya, membuat proses rekrutmen fasilitator tidak transparan, kasus muncul fasilitator dengan nilai tinggi saat Fokus Grup Diskusi dari Team Leader baru dan Ketua Bappeda, ternyata tes TPA sosialnya dengan materi sama tentang ke P2KP an,

dinilai kurang, karena ada titipan fasilitator dan teman-teman sendiri yang akan masuk, maka beberapa fasilitator P2KP tersingkir. Padahal Pimpro menjanjikan mereka yang berpengalaman ke P2KP an akan lebih diprioritaskan. Bahkan fasilitator tanpa tes dapat mengikuti pelatihan fasilitator, yang tentu saja menyalahi prosedur. Tim Khusus mengatakan tak ada susulan tes TPA, sementara RM III mengatakan ada tes susulan untuk fasilitator. Mereka saling melempar tanggungjawab dan tes TPA nya juga menyalahi aturan tes umum, jika tes TPA maka soal tes adalah tentang logika, bukan tes sosial yang sejenis ujian kuliah mahasiswa, karena masalah definisi pemberdayaan menurut beberapa ahli. Soal tes kurang relevan dan ada unsur jebakan, mengingat tes TPA untuk pekerjaan, calon pengikut tes harus belajar terlebih dahulu.

Temuan data tersebut menarik, karena proses pembelajaran dalam P2KP yang didewakan, kurang berjalan, karena orientasi nilai budaya personil KMW yang lebih mementingkan diri sendiri dan ini menurut Koentjaraningrat (1992) merupakan rintangan-rintangan mental dalam pembangunan di Indonesia, meskipun telah mengikuti pelatihan P2KP, ternyata orientasi nilai budayanya tidak berubah. Sejalan dengan pemikiran Koentjaraningrat adalah pemikiran Scott, James C. (1981 dan 2000), yang mengatakan bahwa perilaku petani dahulukan selamat, merupakan moral ekonomi untuk memencar resiko guna memenuhi kebutuhan subsistennya, juga merupakan bentuk protes atau perlawanan petani miskin/buruh tani terhadap kelompok petani kaya/berkuasda atau negara, dengan nampak patuh, ternyata tak melaksanakan. Perilaku

demikian berdasar temuan data tersebut nampak, bahwa personil KMW secara intern berperilaku dahulukan selamat/*safety first*, kurang mengedepankan moral kerja yang baik, agar dia nampak lebih bekerja baik dan tetap memperoleh gaji. Kenyataan ini semakin didukung, jika rapat, personil-personil ini tak paham arti koreksi atau kritik, karena mereka marah jika dikritik, merasa dipojokkan, belum paham bahwa masalah akan selalu timbul dalam proses kerja mereka, yang penting ada solusinya. Protesnya berbentuk keluhan, gosip, fitnah, marah, mengganggu pekerjaan yang lain. Mereka kurang memahami visi, misi, nilai dan prinsip P2KP. Dalam proses mempertahankan pekerjaannya untuk survive, mereka memiliki prinsip dan melakukan resiprositas negatif, yang penting dirinya selamat dan tak merugi secara ekonomi.

Dalam hal ini Scott (1990), dengan teorinya tentang hubungan kekuasaan, mempunyai pemikiran bahwa kelompok yang tersubordinasi oleh kelompok penguasa dalam masyarakat, akan mampu mengembangkan subkultur dan melakukan *counter culture* kepada kelompok penguasa, karena adanya hubungan kekuasaan yang tidak seimbang. Nampaknya kelompok subordinat patuh terhadap yang berkuasa, melalui wacana terbuka dalam bentuk *public transcript*/transkrip formal, muncul dipermukaan, mereka menerima keputusan sepihak dari Team Leader atau Sub Team Leader, sementara para Tenaga Ahli atau tim fasilitator, melakukan perlawanan tanpa organisasi dan tanpa bentuk/transkrip tersembunyi/*hidden transcript*, melalui sikap dan perilaku tertentu yang melanggar tata aturan/kesepakatan

bersama dalam proses interaksi sosialnya, dengan bekerja masing-masing sesuai tugasnya dan permintaan laporan dari KMP. Akibatnya timbul konflik terbuka dan tersembunyi antara penguasa/TL, STL KMW dan senior fasilitator serta fasilitator, demikian juga antara TL, STL dengan para Tenaga Ahli. Konflik tersebut dapat terjadi secara vertikal atau horizontal, dan konflik ini terjadi semua jenis pekerjaan sampai akhir proyek, bahkan sampai perpanjangan proyek selama 4 bulan. Kasus di lapangan muncul dalam pelaksanaan P2KP I tahap I dan II, kredit macet, karena tidak ada pendapatan atau pendapatan tidak menentu pada bulan puasa.

Selanjutnya Scott mengatakan *public transcript* dan *hidden transcript* merupakan hubungan kekuasaan antara kelompok penguasa dan kelompok sub ordinat, hubungan ini sifatnya kontekstual, di mana kelompok sub ordinat dalam berbicara dan bertindak bermuka ganda. Nampaknya mereka setuju tetapi mengkritik dan tidak setuju terhadap bentuk hubungan kekuasaan yang menekannya, dengan berbicara masalah yang dihadapi secara berbeda dan bergosip kepada sesama kelompok yang tersubordinasi atau kelompok lain yang mereka anggap dapat menampung keluhan dan membantu menyelesaikannya, sehingga kelompok sub ordinat dapat menentukan strategi tertentu untuk melakukan perubahan. Karena itu ideologi hegemonis tidak pernah menguasai kelompok sub ordinat secara penuh, mereka akan mencari dan menentukan strategi tertentu untuk mengatasinya agar kerja mereka selesai sampai akhir proyek, tanpa diganti.

Penutup

P2KP kurang berhasil untuk menanggulangi masyarakat miskin di perkotaan, karena pola kerja dari kinerja Konsultan Manajemen Wilayah, Regional Manajer, Konsultan Manajemen Pusat sampai Project Manajemen Unit kurang profesional, lebih mementingkan kepentingan kelompoknya sendiri, apalagi Dinas Kimpraswil Daerah tidak dilibatkan oleh pusat untuk pelaksanaan P2KP di daerah dan Bappeprop serta Pemerintah Daerah sering ditinggalkan keterlibatannya

oleh Kimpraswil Pusat, KMP, RM dan KMW. Orientasi nilai budaya mereka merupakan rintangan mental dalam pembangunan, karena proses pembelajaran hanya slogan saja, kurang dijalankan di lapangan, yang meninggalkan kasus menumpuk, monitoring evaluasi kurang maksimal, masyarakat miskin yang menjadi sasaran proyek relatif tetap miskin. Karena mereka kurang dapat memanfaatkan dana bantuan secara maksimal. BKM lebih memanfaatkan untuk kepentingan sendiri, mekanisme kontrol dari masyarakat kurang berjalan.

Daftar Pustaka

- Andriati, Retno, Belajar...belajar...belajar P2KP dalam *Buletin KMW* X. Edisi Agustus 2002-Agustus 2003.
- Koentjaraningrat, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan* (Jakarta: PT Gramedia. 1992).
- Kusnadi, Jebakan Kegagalan Program Pemberdayaan Masyarakat Pesisir: Pilihan Pendekatan Institusional dalam *Akar Kemiskinan Nelayan* (Yogyakarta: LKiS. 2003).
- Sairin, Sjafrid dkk. *Pengantar Antropologi Ekonomi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2002).
- Soetrisno, Loekman, *Kemiskinan, Perempuan dan Pemberdayaan* (Yogyakarta: Kanisius, 1987).
- Scott, James C. *Moral Ekonomi Petani*. Terjemahan. (Jakarta: LP3ES. 1981).
- *Senjatanya Orang-Orang Kalah*. Terjemahan. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. 2000).
- Scott, James. *Domination and The Arts of Resistance: Hidden Transcript* (New Heaven & London: Yale University Press. 1990).
- Suyanto, Bagong, Kemiskinan dan Pemberdayaan Masyarakat Miskin dalam *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, Th XIV, No. 4, Oktober 2001.