PELAKSANAAN PROGRAM INPRES DESA TERTINGGAL (IDT) : STUDI DI TIGA DESA SUMATERA BARAT

Alfitri, Emeraldy Chatra, Erwin, *dan* ***Maskota Delfi***

ABSTRACT

This essay condenses the evaluation report of IDT (the presidential instruction for underdeveloped village) project implemented in the Wast Sumatera. In conducting the evaluation the researchers focus their attention on four aspects: (1) the process, implementation and goal attainment of the IDT, (2) its actual problems and solutions, (3) virtuosity owned by the receiver groups (pokmas) and its influences to the attainment, and (4) the social and economic impacts of the IDT toward the group members. The researchers found that the dominant problems dealt with the pokmas are related to the technical supervision, business choice and village head's support. It also found that many supervisors were appointed without considering their incapability to technical assistancy needs.

1. PENDAHULUAN

Program IDT yang berdasarkan Inpres Nomor 5 Tahun 1993, diselenggarakan untuk mempercepat upaya mengatasi masalah kemiskinan yang diarahkan secara langsung kepada penduduk miskin di desa tertinggal. Program IDT ini didasarkan pada pemikiran untuk menumbuhkan dan memperkuat kemampuan penduduk miskin untuk meningkatkan taraf hidupnya dengan membuka kesempatan berusaha dan mengembangkan kegiatan sosial ekonomi untuk mewujudkan kemandirian penduduk miskin.

Upaya tersebut diterapkan dengan prinsip kegotongroyongan, keswadayaan, partisipasi, dan dengan memperhatikan sumber daya yang tersedia di lingkungan masyarakat setempat.

Pengamatan sementara pada pelaksanaan program di tahun pertama menunjukkan bahwa pelaksanaannya diwarnai oleh berbagai persoalan dan kendala, antara lain menyangkut pembentukan pokmas, penentuan jenis usaha, pendampingan, pengelolaan keuangan dan pelaporan. Secara umum berbagai kelemahan dan permasalahan pada tahun pertama dipahami karena adanya keterbatasan waktu dalam persiapan awal dan sosialisasi program.

Namun demikian, diantara berbagai persoalan dan kendala tersebut ternyata sejumlah desa yang melaksanakan program IDT juga ada yang "berhasil". Kriteria yang dipakai dalam melihat keberhasilan tersebut antara lain kemampuan anggota pokmas meningkatkan pendapatannya dengan dana IDT, pemanfaatan potensi setempat untuk menunjang peningkatan usaha, dan kemampuan untuk meningkatkan modal serta menggulirkannya.

Bertolak dari hal di atas, kiranya perlu diteliti pelaksanaan program IDT, dengan melihat desa-desa yang diasumsikan belum berhasil dan yang telah berhasil. Melalui itu, diharapkan dapat dikomparasikan pengalaman-pengalaman di desa-desa tersebut. Pertanyaan pokoknya disini adalah, apakah persoalan-persoalan dan kendala-kendala yang masih membayangi pelaksanaan program IDT, dan sebaliknya juga apakah kelebihan dan keunggulan-keunggulan dalam pelaksanaan program IDT yang membawa keberhasilan? Kemudian bagaimana proses dari dua kecenderungan tersebut berlangsung?

2. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Evaluasi pelaksanaan program IDT bertujuan untuk merumuskan bahan masukan bagi perbaikan pelaksanaan program IDT. Tujuan tersebut dapat dirinci sebagai berikut:

(1) Mengetahui proses perencanaan, pelaksanaan, dan perolehan hasil/pencapaian program.
(2) Mengidentifikasi persoalan-persoalan dan kendala-kendala yang masih dihadapi dan menentukan solusinya.
(3) Mengidentifikasi keunggulan-keunggulan yang dimiliki dalam pelaksanaan program yang berpengaruh pada keberhasilan.
(4) Melihat dampak sosial ekonomi program IDT secara umum pada anggota-anggota Pokmas.

Gambaran yang akan diperoleh dari tujuan-tujuan tersebut di atas, kiranya akan dapat dimanfaatkan sebagai titik tolak untuk pemahaman yang lebih komprehensif tentang pelaksanaan program IDT *vis a vis* penanggulangan kemiskinan di Sumatera Barat.

3. TINJAUAN PUSTAKA

Program pembangunan perdesaan, khususnya yang menyangkut masyarakat lapisan bawah, seyogianya menyentuh *real need* dari mereka. Namun hal ini sering terabaikan karena program yang diluncurkan sering bergaya *top-down*. Masyarakat miskin, sebagaimana yang dinyatakan Loekman Soetrisno (1995), sebagai *target group* sering diperlakukan sebagai obyek belaka sehingga mereka cenderung memiliki "sadar partisipasi" yang rendah terhadap program pembangunan yang dilaksanakan.

Kecenderungan demikian, menurut Huntington dan Nelson sebagaimana yang dikutip Affan Gaffar (1990, hal. 190), disebabkan pula oleh dua hal yang sering menghinggapi orang- orang miskin sendiri. Pertama, oleh keinginan mereka untuk hanya sekedar *survive* secara ekonomis. Dalam bahasa Scott (1983, hal. 7) hal ini adalah semacam dilema ekonomi yang banyak dihadapi rumah tangga petani yang hidup dalam batas subsistensi. Karena itu, perilaku yang muncul adalah mendahulukan selamat dan menghindari resiko (*safety first and risk-averse*). Kedua, umumnya masyarakat miskin beranggapan bahwa partisipasi itu tidak ada manfaatnya, karena sering diremehkan oleh mereka yang berkuasa, sehingga sering tidak didengar apa yang menjadi keinginan dan harapan mereka.

Menghadapi persoalan tersebut, Chambers (1987, 1995) menawarkan perlunya suatu model pembangunan yang partisipatif yang bersifat *bottom-up*. Kongkritnya perencanaan dan implementasi program di tingkat lokal hendaknya menerapkan asas *working and planning with the people*. Dengan demikian, program pembangunan yang diintroduksi ke tengah-tengah masyarakat miskin dapat diterima dan dilaksanakan dengan sepenuh hati dan secara bertanggungjawab.

Inpres Desa Tertinggal (IDT) pada dasarnya diprogramkan dengan semangat seperti demikian. Namun implementasinya di lapangan masih diwarnai oleh aneka persoalan yang sebagian memang bersumber dari perilaku aparat pemerintahan yang salah kaprah dengan masih bertindak dalam kerangka pikir *top-down approach* (Mubyarto, 1995).

Sementara itu di lain pihak, masyarakat menerima program IDT sebagai suatu inovasi. Suatu inovasi diintroduksi ke masyarakat pada prinsipnya melewati tahapan-tahapan. Dalam konteks ini, Rogers dan Shoemaker (1985) misalnya, menyebutkan pentingnya tahapan awal dimana sosialisasi program, dan yang kemudian diikuti dengan identifikasi persoalan dan potensi dalam perencanaan di tengah kelompok sasaran maupun masyarakat umumnya. Disamping itu, mereka menekankan pentingnya peranan agen pelopor perubahan dalam pelaksanaan program secara keseluruhan. Dalam pelaksanaan IDT, peran *agent of change* ini di tingkat desa dilakukan oleh kepala desa dan pendamping pokmas. Dalam kerangka ini, akan dipahami bahwa keberhasilan atau ketidak-berhasilan pelaksanaan IDT akan dipengaruhi oleh kemampuan dari kedua agen tersebut dalam berperan sebagai pelopor perubahan.

4. METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan di tiga desa IDT dari tiga Dati II di Sumatera Barat. Ketiga desa ini dipilih secara purposif dengan mempertim-bangkan tipologi desa dan perwilayahannya yakni perdesaan dan perkotaan. Ketiga desa tersebut adalah Desa ST di Kabupaten Agam dengan tipologi desa perladangan (DPL), Desa S di Kabupaten Tanah Datar dengan tipologi desa persawahan (DPS), serta desa (kelurahan) PT yang bertipologi desa jasa dan perdagangan (DJP) di Kotamadya Payakumbuh.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, dimana data-data yang terkumpul akan dianalisis secara kualitatif. Interpretasi evaluatif yang dilakukan mengacu kepada Panduan Program Inpres Desa Tertinggal yang dikeluarkan oleh Bappenas dan Depdagri. Sebelumnya data-data akan dikumpulkan melalui kuesioner dan wawancara bebas. Pengumpulan data primer ini dilakukan pada empat kategori responden yakni, anggota Pokmas, pengurus pokmas, pendamping, dan kepala desa. Selain itu, juga dikumpulkan dan digunakan data sekunder yang relevan.

Pembahasan dan analisis akan difokuskan pada variabel-variabel seperti pembentukan pokmas, pendampingan, peran kepala desa, jenis usaha, serta pengelolaan usaha dan keuangan. Selanjutnya pada sisi dampak akan dibahas manfaat program IDT, penggulíran dana, dan gairah/semangat berusaha anggota pokmas dan masyarakat desa umumnya.

5. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian di lapangan menunjukkan bahwa situasi kemiskinan atau ketertinggalan dari dua desa di Kabupaten Agam dan Kabupaten Tanah Datar dipengaruhi oleh kondisi geografisnya dimana lahan pertaniannya relatif terbatas. Desa ST di Kabupaten Agam berada di pinggang Gunung Singgalang dimana dua dusun tempat penduduk miskin terkonsentrasi masih belum dapat dicapai oleh kendaraan roda empat. Dengan kata lain, aksesibilitas desa ini terbatas. Kondisi yang hampir sama juga terdapat di Desa S Kabupaten Tanah Datar dimana kendaraan roda empat hanya dapat sampai ke pusat desa. Dua dusun yang ada di desa ini tidak dapat di lewati kendaraan roda empat, karena selain kondisi jalannya kurang memungkinkan, juga karena merambat kaki perbukitan dan buntu.

Hampir semua penduduk kedua desa tersebut bergerak di sektor pertanian. Rata-rata pendidikan mereka adalah Sekolah Dasar, dan keinginan untuk bersekolah yang lebih tinggi pun tampaknya tidak begitu besar. Karena untuk melanjutkan ke SMP saja anak-anak mereka harus berjalan kaki ke desa lain. Selain itu, himpitan kehidupan ekonomi tampaknya "memaksa" sebagian anak-anak untuk juga aktif bekerja membantu orang tua mereka. Sarana lain juga relatif terbatas. Misalnya, untuk kesehatan desa-desa ini hanya memiliki bidan desa. Karena itu, dapat dipahami jika sebagian masyarakat masih memanfaatkan jasa pengobatan tradisional. Sementara untuk kebutuhan ekonomi, desa-desa ini memanfaatkan pasar mingguan di desa lain yang merupakan pusat dinamika kecamatan.

Keadaannya kontras sekali dengan kelurahan PT di Kotamadya Payakumbuh. Apabila dilihat sepintas secara fisik, maka kelurahan ini sama sekali tidak mengesankan sebagai penerima bantuan IDT. Selain karena memang berada di tengah kota dengan sarana dan prasarana yang lebih baik dan lengkap, umumnya penduduknya bekerja sebagai pegawai dan bergerak disektor jasa dan perdagangan. Sedikit diantara penduduk aslinya masih menggarap lahan pertanian berupa sawah, kolam ikan, dan kebun kelapa. Komposisi penduduk asli dan pendatang adalah 40 : 60. Umumnya yang termasuk sebagai penduduk miskin di kelurahan ini adalah mereka yang bekerja di sektor informal dengan modal yang sangat terbatas.

Penentuan KK miskin sebagai bagian awal dari pelaksanaan program telah dilakukan dengan melibatkan aparat pemerintahan desa, ninik mamak, dan tokoh-tokoh masyarakat yang tergabung dalam LKMD. Dua desa di Kabupaten Agam dan Kabupaten Tanah Datar dapat menetapkan KK yang diprioritaskan untuk menjadi

anggota pokmas dengan baik, dalam arti dapat menjaring orang yang memang patut dan mungkin untuk dikategorikan sebagai KK miskin. Di Desa ST tercatat 113 KK. Sedangkan di Desa S tercatat 90 KK.

Akan tetapi, di Kelurahan PT penentuan KK miskin kurang berjalan sebagaimana mestinya. Meskipun penentuan KK miskin tersebut juga melalui musyawarah aparat kelurahan dan tokoh-tokoh masyarakat, namun hasilnya tidak semua yang terjaring adalah orang miskin. Dari 100 KK yang tercatat sebagai KK miskin, dinilai hanya anggota Pokmas Pelita 1 yang nyata-nyata miskin. Sedangkan, sebagian dari anggota Pokmas P 2 dan P 3 diragukan kemiskinannya, melihat kondisi fisik rumah, perabotan, dam aset-aset yang dimilikinya. Analisis sementara menunjukkan bahwa terdapat semacam keinginan untuk menentukan proporsi yang seimbang diantara pendatang dan penduduk asli dalam menerima dana IDT.

Penentuan jenis usaha di ketiga lokasi penelitian ini dilakukan berdasarkan musyawarah pokmas dengan didampingi oleh tenaga pendamping, yang kemudian juga dikonsultasikan dengan pihak kecamatan. Dari masing-masing 20 orang anggota Pokmas I di Desa ST dan S memilih usaha penggemukan sapi dan kerbau. Usaha ini mereka pilih karena telah mereka kenal juga sebelumnya, relatif mudah pemeliharaannya, dan pakannya yang juga mudah diperoleh di sekitar lahan pertanian mereka. Selain itu, mereka menganggap bahwa resikonya tidak terlalu tinggi. Kenyataan ini agaknya relevan dengan apa yang disinggung Scott (1983) sebagai upaya untuk meminimalkan resiko dan dahulukan selamat. Namun, dari pespektif lain, Popkin misalnya (1987), hal ini sebetulnya menggambarkan adanya pilihan- pilihan yang rasional diantara para petani.

Kebetulan kedua desa ini tidak "diarahkan" untuk menggemukkan "sapi unggul" dari luar. Melainkan diberi kebebasan untuk menggunakan sapi lokal. Prosesnya juga berlangsung baik dengan memberi kebebasan pada masing-masing anggota Pokmas untuk memilih dan menawar sapi yang diinginkannya di pasar ternak terdekat. Akibatnya, secara nyata terutama dapat dilihat pada Desa S yang berhasil dalam usaha ini, dimana telah terjadi pengguliran dari semula anggotanya (Pokmas I) 20 orang bertambah menjadi 25 orang. Dalam penilaian pokmas IDT se Sumatera Barat Pokmas I Desa S ini berhasil menjadi juara II. Proses yang berlangsung di sini relatif dapat menggambarkan adanya situasi *bottom up* yang berasaskan *working and planning with the people* seperti yang dipesankan oleh Chambers (1987, 1995).

Namun di kelurahan PT keadaannya berbeda. Sebagai wilayah dengan tipologi desa jasa dan perdagangan, maka jenis usaha yang

dipilih bervariasi: jualan di pasar, dagang ikan keliling, buka warung di depan rumah, tukang becak, *home industry* "batiah" dan lain-lain. Namun sebagian dari anggota Pokmas I disini diarahkan untuk berternak itik. Kendati sebetulnya itu tidak menjadi keinginan mereka. Akibatnya juga jelas bahwa akhirnya mereka kerepotan dengan jenis usaha yang tidak disukai dan dikuasai mereka itu. Sebagian ternak itik itu pada mati, sehingga jangankan untuk mencicil bahkan modal dana IDT itupun semakin menyusut.

Kinerja pendamping di ketiga lokasi ini bervariasi. Dari analisis tampak hal ini terutama berhubungan dengan pekerjaan pokok pendamping yang berpengaruh terhadap penguasaan teknis usaha yang dipilih pokmas, dan tempat tinggal pendamping yang berpengaruh pada mobilitas atau frekuensi pendamping ke pokmas binaannya. Di atas semua itu, hal ini tentu akan sangat dipengaruhi oleh keseriusan dan keikhlasan pendamping dalam bertugas.

Pendamping Pokmas I Desa S di Kabupaten Tanah Datar menunjukkan kinerja yang sangat baik, sehingga turut mengantar pokmas binaannya menjadi juara II se Sumatera Barat. Tenaga pendamping ini adalah penyuluh perternakan lapangan untuk Kecamatan Pariangan, yang tinggal di desa tetangga yang berjarak sekitar 2 km. Keahliannya cocok dengan usaha pokmas yang dibinanya, dan domisilinya sangat memungkinkan baginya untuk sering datang ke Desa S. Di lain pihak, pendamping Desa ST dan Kelurahan PT tidak banyak dirasakan keberadaannya dalam membantu pokmas. Pendamping Desa ST adalah seorang Jupen, dan pendamping di Kelurahan PT adalah seorang pegawai kantor camat. Keduanya, berdomisili di tempat lain yang relatif jauh dari tempat pokmas binaannya. Keadaan ini menunjukkan pentingnya keberadaan dari agen pelopor perubahan seperti yang ditekankan oleh Rogers dan Shoemaker (1985).

Aktivitas dan akseptabilitas pengurus juga sangat berpengaruh pada keberhasilan pokmas secara umum dalam usahanya. Pokmas I di Desa S beruntung memiliki pengurus yang aktif dan dapat diterima oleh semua anggotanya dengan baik. Kendati hanya berpendidikan setingkat SMTP, namun kegiatan dan keseriusan pengurus dapat dilihat dari kerapian administrasi pokmasnya, dan pengenalannya terhadap semua keadaan dan persoalan anggota pokmas. Dengan pengurus yang aktif dan juga kreatif ini, anggota Pokmas I Desa S juga sudah menyelenggarakan kegiatan-kegiatan lain seperti usaha simpan pinjam dan "julo-julo" tenaga dalam menggarap lahan pertanian masing- masing. Di Desa ST kegiatan pengurus belum begitu menonjol. Sementara di Desa PT, bahkan ada pengurus yang kurang akseptabilitasnya di kalangan anggota, karena juga belum lama sebagai pendatang.

Penelitian di ketiga desa ini juga menunjukkan bahwa peran dari Kepala Desa/ Lurah dan perangkatnya sangat berpengaruh pula pada keberhasilan pokmas. Kepala Desa S sangat aktif dan dapat mengelola pemerintahan desanya dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari administrasi desa yang lengkap dan kantor desa yang buka sampai malam (jam 21:00) dengan sistem piket. Pak Kades ini sangat menyadari bahwa masyarakat pada siang hari banyak yang sibuk ke sawah, maka diambil kebijaksanaan untuk menggunakan kantor desa sampai malam hari, baik untuk urusan administratif maupun program pembangunan seperti IDT ini. Secara khusus, Pak Kades juga dapat berperan banyak dalam kemajuan usaha ternak pokmas, karena kebetulan beliau adalah juga dukun ternak.

Sebaliknya, problem terlihat di Kelurahan PT, dimana selama pelaksanaan IDT mengalami pergantian lurah. Lurah yang baru masih sangat muda, dan belum menunjukkan kepemimpinan yang kuat. Tambah lagi sampai saat ini Lurah yang baru tersebut telah meninggalkan tempat selama lebih kurang 7 bulan untuk melanjutkan pendidikan. Sekarang pimpinan kelurahan dijabat oleh Sekretaris Kelurahan, seorang perempuan, dan tampaknya tidak memahami IDT secara baik.

Secara umum dampak program IDT yang dirasakan adalah bangkitnya gairah/semangat untuk berusaha meningkatkan kondisi ekonomi pokmas. Sebagian besar tampak antusias menekuni usaha yang dimodali dengan dana IDT. Namun, beberapa diantaranya juga kelihatan gelisah, karena memikirkan pencicilan akibat "salah pilih" jenis usaha. Hal seperti ini misalnya tampak di Kelurahan PT. Di samping itu, juga masih ada yang menerima dana IDT seperti menerima derma atau sedekah saja, tanpa menunjukkan tanggung jawab dan iktikad untuk melakukan pencicilan, walaupun sebetulnya mereka cukup berhasil dan mampu mencicil dengan hasil usahanya.

Dampak terhadap peningkatan pendapatan pokmas, dapat dikatakan, baru berlangsung di Desa S. Hasil dari beberapa kali panen penggemukan sapi telah dimanfaatkan oleh anggota pokmas untuk berbagai macam kepentingan. Misalnya, untuk investasi di bidang pertanian, untuk beli sapi tambahan, untuk pendidikan anak dan juga perbaikan kondisi rumah. Lebih dari itu, mereka juga telah dapat mencicil sehingga sampai saat ini telah dapat digulirkan untuk 5 orang anggota baru. Sementara itu, Desa ST belum memperoleh dampak ekonomi yang berarti, kecuali mereka sudah bangga dan optimis dengan memiliki aset produktif dari dana IDT. Sedangkan di Kelurahan PT, disamping yang merugi, juga ada yang telah berhasil terangkat kehidupan ekonominya melalui dana IDT. Namun pencicilan berjalan seret, sehingga belum ada penggulitan

sampai saat ini. Kecuali itu, terdapat kekhawatiran dana tidak akan kembali, karena adanya kemungkinan anggota pokmas untuk pindah ke daerah lain, dan kejadiannya sudah ada.

6. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Beberapa persoalan yang menyertai pelaksanaan program IDT terkait dengan pendampingan, pemilihan jenis usaha, dan dukungan kepemimpinan desa. Kurangnya penguasaan teknis pendamping terhadap jenis usaha anggota pokmas dan domisilinya yang relatif jauh dengan tempat pokmas binaan, berakibat pada kurang berjalannya program IDT sebagaimana mestinya. Selanjutnya, jenis usaha yang "diarahkan" tidak membantu anggota pokmas dalam upayanya mengangkat kehidupan ekonominya. Kemudian, kurangnya pemahaman dan dukungan dari Kepala Desa/Lurah dan perangkatnya terhadap program IDT menjadi kendala bagi keberhasilan pokmas.

2. Usaha yang dikembangkan sesuai dengan keinginan pokmas dan cocok dengan potensi yang ada sangat membawa kemungkinan bagi berhasilnya pelaksanaan program IDT. Apalagi jika didukung oleh antusiasme, ketekunan, dan komitmen yang kuat dari aktor-aktor terkait: anggota, pengurus, pendamping, dan aparat pemerin-tahan desa. Pada gilirannya, dampak sosial-ekonomi program IDT ini akan lebih terasa jika pokmas yang ada dapat menjadi basis bagi usaha-usaha sosial ekonomi yang lain, seperti simpan pinjam, julo-julo, dan sebagainya.

3. Masih perlu dilakukan sosialisasi program pada seluruh pihak terkait, termasuk anggota pokmas sendiri, terutama menyang-kut prinsip-prinsip pelaksanaan sebagaimana yang telah diatur pada panduan yang dikeluarkan oleh Bappenas dan Depdagri. Dengan demikian, pada pelaksanaannya seluruh komponen terkait dapat saling mengingatkan dan mengoreksi.

DAFTAR PUSTAKA

Affan Gaffar. " Pembangunan Sumber Daya Manusia Pedesaan sebagai Partisipasi Pembangunan". dalam AZ Abrar (ed.). *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru*. Ramadhani. Solo. 1990.

Bappenas dan Depdagri, *Panduan Program Inpres Desa Tertinggal*. Jakarta, 1994.

Cohen. John M and Norman T Uphoff, *Rural Development Participation*. Cornell University, Ithaca. NY. 1977.

Chambers, Robert, *Pembangunan Desa: Mulai dari Belakang*. LP3ES. Jakarta. 1987.

....., *Memahami Desa Secara Partisipatif*. Kanisius. Yogyakarta. 1996.

Loekman Soetrisno. *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Kanisius. Yogyakarta. 1995.

Mubyarto (ed.). *Program IDT dan Pemberdayaan Masyarakat*. Aditya Media. Yogyakarta. 1995.