**Eksistensi Kearifan Lokal dalam Implementasi Bantuan Luar Negeri Bank Dunia melalui PNPM Mandiri di Sumatera Barat**

**1Anita Afriani Sinulingga\*; 2Sofia Trisni; 3Silsila Asri**

1,2,3 International Relations Department

Faculty of Social and Political Science, Andalas University

Kampus Limau Manis Padang, Sumatera Barat, 25163

\*email: [anitaafriani@soc.unand.ac.id](mailto:anitaafriani@soc.unand.ac.id)

**Abstrak**

Penelitian ini berangkat dari asumsi bahwa dalam keberhasilan pembangunan yang menggunakan pendekatan *Community Driven Development (CDD)* seperti PNPM Mandiri dipengaruhi oleh eksistensi kearifan lokal di masing-masing daerah. Pendekatan CDD memusatkan perhatian pada partisipasi aktif dari berbagai elemen masyarakat dalam proses pembangunan yang bertujuan untuk pemberdayaan dan peningkatan kemandirian masyarakat dalam memenuhi kesejahteraannya. Masyarakat Sumatera Barat memiliki kearifan lokal yaitu falsafah adat Minangkabau *‘adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah’*. Tatanan sosial masyarakat Minangkabau yang terintegrasi secara kuat dengan falsafah ini menimbulkan karakteristik tersendiri dalam partisipasi yang menjadi basis pelaksanaan pembangunan dengan pendekatan CDD. Melalui penggunaan metode penelitian kualitatif dengan teknik wawancara mendalam dan *purposive sampling*, penelitian ini menemukan bahwa terdapat dualisme yang bertentangan dalam sinergisitas prinsip adat dan pendekatan CDD, dimana secara normatif pendekatan pembangunan Bank Dunia memiliki keselarasan dengan nilai-nilai dalam falsafah adat Minangkabau namun keselarasan nilai-nilai tersebut mengalami kontraproduktif terhadap pencapaian tujuan pemberdayaan masyarakat pasca bencana.

**Kata Kunci**: Kearifan Lokal, Bank Dunia, Sumatera Barat, PNPM, *Community Driven Development*

**Pendahuluan**

Gempa 30 September 2009 merupakan salah satu bencana alam terbesar yang pernah terjadi di Sumatera Barat. Bencana alam ini telah mengganggu kinerja perekonomian wilayah Sumatera Barat dan sekitarnya serta meningkatkan jumlah penduduk miskin di Sumatera Barat. Kerusakan yang terjadi akibat gempa ini tersebar di 13 dari 19 kabupaten/ kota dan memakan korban jiwa lebih dari 1.100 orang (World Bank, 2017). Wilayah yang mengalami guncangan paling hebat pada saat gempa adalah wilayah pesisir barat Sumatera Barat, yang berbatasan dengan Samudra Hindia. Kerusakan terparah terjadi di Kota Padang, Kabupaten Padang Pariaman, Kabupaten Agam, Kabupaten Pesisir Selatan. Wilayah yang mengalami kerusakan sebagian besar adalah pusat-pusat aktivitas ekonomi, pendidikan dan pemerintahan di Sumatera Barat, sehingga berdampak terhadap penurunan kinerja perekenomian Sumatera Barat.

Perlambatan ekonomi terlihat dengan penurunan PDRB Sumatera Barat yang sebelum terjadi gempa mengalami kenaikan. Jumlah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi Sumatera Barat tahun 2008 triwulan I (8.517, 32 miliar rupiah) mengalami kenaikan hingga pada tahun 2009 triwulan III (9.369, 09 miliar rupiah) yang merupakan puncak peningkatan. Setelah terjadi bencana gempa bumi jumlah PDRB Provinsi Sumatera Barat pengalami penurunan sebesar 230,23 miliar rupiah pada tahun 2009 triwulan IV menjadi 9.138,85 miliar rupiah (Zein et al, 2014). Begitu juga dengan indeks kemiskinan dan indeks pembangunan manusianya.

Pasca bencana telah dilakukan proses rekonstruksi dan rehabilitasi dengan bantuan pemerintah pusat dan di dukung oleh donor internasional (pemerintah dan non pemerintah) yang dikoordinasikan dan disinergikan dengan pemerintah daerah. Bank Dunia adalah salah satu lembaga donor internasional yang konsisten dalam memberikan bantuan pembangunan kepada negara berkembang termasuk Indonesia (Wong, 2012). Beberapa dekade terakhir, Bank Dunia mengaplikasikan pendekatan *Community Driven Development* (CDD) dalam menjalankan misinya mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan di negara-negara yang dibantu (Susilo, 2012). CDD merupakan suatu program pembangunan yang menekankan pada keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan pendistribusian dana bantuan pembangunan (World Bank, 2013). Bank Dunia mendukung lebih kurang 400 proyek CDD di 94 Negara di dunia dengan nilai bantuan hampir US$ 30 Milyar. Salah satu bentuk pembangunan yang mengaplikasikan CDD adalah PNPM Mandiri di Indonesia.

Penelitian ini berasumsi bahwa keberhasilan program PNPM Mandiri bergantung pada proses harmonisasi atau sinergi yang terjadi antara nilai-nilai budaya dan kearifan lokal dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip universal pembangunan internasional yang menggunakan pendekatanCDD, khususnya dalam pelaksanaan proyek PNPM Mandiri. Dengan demikian, penting sekali untuk memahami perbedaan prinsip-prinsip adat dan budaya dalam setiap pelaksanaan pembangunan berbasis CDD untuk mendapatkan partisipasi aktif dari masyarakat. Sumatera Barat memiliki kearifan lokal yang berasal dari karakteristik adat dan budaya Minangkabau. Dengan demikian institusi lokal dan masyarakat yang akan berpartisipasi aktif dalam pelaksanaan PNPM Mandiri adalah komunitas masyarakat adat yang memegang teguh prinsip-prinsip adat, misalnya prinsip *‘adat* *basandi syarak, syarak basandi kitabullah’*. Selain mencoba untuk mengidentifikasi relasi antar aktor lokal, nasional dan internasional yang terbentuk dalam implementasi PNPM Mandiri yang memiliki kepentingan, prinsip-prinsip nilai yang berbeda, penelitian ini juga ditujukan untuk menganalisis sinergisitas antara kearifan lokal dengan program pembangunan PNPM Mandiri yang berangkat dari prinsip-prinsip pendekatan pembangunan CDD.

**Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dan didisain berupa penelitian studi kasus. Unit analisis penelitian ini adalah masyarakat adat dan masyarakat lokal di nagari pada tiga lokasi yaitu Kabupaten Agam, Kabupaten Padang Pariaman dan Kota Padang, sebagai wilayah yang mengalami dampak terparah pada gempa 2009. Ketiga wilayah ini juga merupakan perwakilan dari struktur sosial masyarakat adat Minangabau yang cukup berbeda karakteristiknya. Wilayah Agam dalam struktur adat termasuk wilayah *luhak nan tigo*, yang merupakan wilayah inti dalam adat Minangkabau. Struktur sosial masyarakatnya lebih homogen dengan tingkat kepatuhan terhadap pemimpin yang cukup tinggi. Kabupaten Pariaman merupakan daerah rantau yang memiliki karakteristik sendiri sebagai wilayah pesisir Sumatera Barat. Kota Padang merupakan ibu kota Sumatra Barat dengan struktur masyarakat yang lebih heterogen, dengan tatanan pemerintahan yang sama dengan kota lain di Indonesia, tidak menerapkan sistem pemerintahan nagari melainkan kelurahan. Kabupaten Agam dan Kabupaten Padang Pariaman menggunakan skema PNPM Mandiri Pedesaan dan Kota Padang menggunakan skema PNPM mandiri Perkotaan.

Jenis data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh dari wawancara mendalam (*indept interview*) langsung dari subyek atau informan. Pemilihan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling* yaitu pihak yang terkait dan terlibat langsung terkait dengan permasalahan penelitian seperti masyarakat dan pemerintah. Selain wawancara, informasi diperoleh melalui teknik observasi lapangan di lokasi penelitian. Sementara itu data sekunder ditelusuri dengan studi dokumentasi yang terkait dengan topik penelitian. Data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian, antara lain dokumen-dokumen yang terkait dengan kebijakan pembangunan kembali masyarakat pasca bencana di tingkat pemerintah provinsi hingga nagari, laporan kegiatan pembangunan masyarakat pasca bencana di wilayah Sumatera Barat, terutama melalui PNPM Mandiri, Peraturan Perundang-undangan yang relevan dengan isu penanggulangan bencana, khususnya di Sumatera Barat, yang terkait dengan aturan kerjasama internasional serta hasil penelitian dan literatur yang dipandang relevan dengan penelitian.

**Pembahasan**

**Relasi Antar Pemangku Kepentingan dalam PNPM Mandiri Pola Khusus Rehabilitasi Bencana di Sumatera Barat**

Berdasarkan Undang-undang No. 25 tahun 2004, kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi merupakan kebijakan yang diintegrasikan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional dan daerah. Mekanisme perencanaan dan penganggaran pembangunan tahunan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah untuk penyusunan RAPBN, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota untuk penyusunan RAPBD, sesuai dengan mekanisme dalam peraturan dan perundang‐undangan. Dengan demikian program rehabilitasi dan rekonstruksi Sumatera Barat pasca bencana gempa tahun 2009 merupakan bagian integral dari RPJMN dan RPJMD tahun 2010-2014 dan mencakup kurun waktu 18 (delapan belas) bulan, dengan mulai berlakunya sejak tahun anggaran 2009 hingga tahun 2011 dengan mengikuti tahun anggaran yang berlaku. Prinsip utama yang menjadi landasan dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi adalah prinsip pembangunan berkelanjutan, sehingga kegiatan pembangunan perlu memperhatikan dampak jangka panjang. Proses rehabilitasi dan rekonstruksi terutama ditujukan untuk memulihkan lima sektor yaitu pemulihan perumahan dan prasarana lingkungan pemukiman; pemulihan prasarana publik, pemulihan sosial, pemulihan ekonomi produktif; dan pemulihan lintas sektor.

Sumber dana penanggulangan bencana menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Dana penanggulangan bencana Sumatera Barat terdiri dari beberapa sumber antara lain ABPN/ APBD, Hibah Luar Negeri, Hibah dari perusahaan/swasta/masyarakat nasional serta Penyertaan dana swadaya masyarakat. Dana yang terkumpul dikelola oleh pemerintah daerah untuk proses rehabilitasi dan rekonstruksi berdasarkan perencanaan dan strategi yang telah disusun dan berkoordinasi dengan berbagai pihak baik nasional maupun internasional. Sumber pendanaan tersebut ditampung melalui Rekening Penerimaan Bantuan Bencana Alam Sumatera pada Bank Indonesia. Pemanfaatannya menggunakan mekanisme APBN melalui Menteri Keuangan sebagai Pengguna Anggaran, sedangkan Sekretaris Utama Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Selain penerimaan melalui rekening tersebut diantas, bantuan internasional dapat diterima melalui skema *Multi Donor Fund* Sumatera Barat yang dikelola berdasarkan ketentuan undang-undang dan ketetapan Pemerintah. Besaran dana bantuan kemanusiaan untuk Sumatera barat dapat dilihat melalui Tabel 1.

**Tabel 1**

**Perkiraan Penerimaan Dana Bantuan Terbesar Dari Sumber Multilateral Dan Bilateral**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **No.** | **Sumber** | **Komitmen (juta)** | **Status** | **Executing Agency** |
| **1** | The World Bank:  UPP/ PNPM Urban  KDP/ PNPM Rural  PAMSIMAS  ILGR  WASAP  Early Childhood Education and Development  WINRIP | USD 20-30  USD 17  USD 5  USD 3  USD 0,5-1  USD 1,5  USD 6 | Reprogramming  Reprogramming  Reprogramming  Reprogramming  Reprogramming  Reprogramming  Reprogramming | DJCK, Dep.PU  Depdagri  DJCK, Dep.PU  Depdagri  World Bank  Depdiknas  DJBM, Dep.PU |
| 2 | ADB:  Asia Pacific Disater Response Fund  Project | USD 3  USD 18-25 | Reprogramming |  |
| 3 | IDB: | USD 30,5 | Gabungan hibah, soft loan, pinjaman |  |
| 4 | UN-Family: | USD 38,5 | Tersedia USD 14,5 M |  |
| 5 | UN-OCHA:  Bantuan Teknis  Emergency | In-kind  USD 0,17 |  |  |

Sumber: diolah dari Bappenas, 29 Oktober 2009

Dapat dilihat melalui tabel di atas, bantuan kemanusiaan Bank Dunia merupakan bantuan luar negeri terbesar bagi Indonesia dalam penanggulangan bencana di Sumatera Barat. Bantuan tersebut disalurkan melalui berbagai program yang sudah berjalan di Indonesia maupun di Sumatera Barat sebelum bencana terjadi, diantaranya adalah program PNPM Mandiri Perkotaan dan PNPM Mandiri Pedesaan. PNPM Mandiri telah dilaksanakan sejak tahun 2007 sampai tahun 2015 dengan sumber pendanaan yang berasal dari Bank Dunia. PNPM Mandiri merupakan salah satu dari tiga program pengentasan kemiskinan yang dicanangkan pemerintah dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 (Triyono, dkk: 2013). Program tersebut dijalankan di bawah binaan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (Ditjen PMD), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Tujuan dari program ini adalah memberikan pendampingan dan pembekalan untuk memampukan masyarakat miskin menentukan arah, langkah, dan upaya untuk memanfaatkan sumberdaya yang tersedia dalam rangka mengentaskan dirinya dari kemiskinan (World Bank, 2013). Inti dari PNPM Mandiri adalah program pemberdayaan masyarakat yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pasca bencana yang beruntun terjadi di beberapa daerah di Indonesia tahun 2009 dan 2010, Pemerintah Indonesia meminta kepada Bank Dunia untuk menggunakan pendanaan PNPM Mandiri yang sedang berjalan digunakan untuk rehabilitasi dan rekonstruksi (World Bank, 2011). Di sisi lain, pada saat terjadi gempa, di Indonesia termasuk di Sumatera Barat sedang dijalankan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Tahap III. Meninjaklanjuti permintaan Pemerintah Indonesia tersebut Bank Dunia mengeluarkan program *Additional Financing* (pendanaan tambahan) yang pelaksanaannya sejalan dengan platform PNPM Mandiri dan menerapkan pendekatan pembangunan yang dimotori oleh masyarakatatau dikenal denganpendekatan *Community Driven Development*/ CDD (Melinda, 2011). Program PNPM Mandiri pola khusus rehabilitasi bencana dilaksanakan mulai bulan Maret 2010 sampai dengan Desember 2012 (World Bank, 2011). Namun beberapa program di Sumatera Barat khususnya Mentawai belum selesai dilaksanakan akibat beberapa kendala teknis, program ini diperpanjang satu tahun sampai tahun 2013 (World Bank, 2013).

Pendanaan tambahan pola khusus rehabilitasi bencana ini berasal dari skema PNPM *Support Facility* (TF070967 dan TF071562) dengan tiga program bantuan pembangunan Bank Dunia yang sedang dijalankan di Indonesia antara lain 1) Hibah sebesar US$14.1 million untuk PNPM RURAL (pedesaan) III- *Disaster Management Support Project* dengan nomor proyek 115052 dan *loan* (pinjaman lunak) nomor 7867-ID. 2) Hibah sebesar US$1.4 million untuk PNPM URBAN III (Perkotaan)- *Disaster Management Support Project*, dengan nomor proyek P118113 dan nomor *loan* 7866-ID. 3) Hibah sebesar US$11.5 million untuk proyek rehabilitasi dan rekonstruksi pemukiman berbasis komunitas (Rekompak) di bawah program PNPM Mandiri dengan nomor proyek 103457. Proyek ini khusus dilaksanakan untuk daerah Yogyakarta dan Jawa Tengah (World Bank, 2011).

*Additional Financing* ini meskipun dilekatkan pada PNPM Mandiri yang sedang berjalan, pendanaan ini bukan bersifat hibah tetapi pinjaman lunak yang harus dikembalikan oleh Pemerintah Indonesia, sebagaimana halnya bantuan dana yang disalurkan oleh Bank Dunia melalui PNPM Mandiri secara umum (Melinda, 2011). Dalam *Project Paper* yang disepakati antara Pemerintah Indonesia dan Bank Dunia, alokasi dana tidak hanya untuk Jawa Tengah, Yogyakarta dan Sumatera Barat (Mentawai) tetapi juga wilayah-wilayah lain yang ditimpa bencana. Sehingga meskipun untuk Sumatera Barat dalam *Project Paper* lebih banyak disebutkan Mentawai, namun juga dialokasikan pada wilayah lain yang ditimpa bencana yakni Kabupaten Pariaman, Kota Padang, Kabupaten Agam dan wilayah lainnya yang mengalami kerusakan akibat gempa.

Pada tujuan yang tercantum di atas secara normatif, program ditujukan untuk rehabilitasi fisik, rehabilitasi sosial dan rehabilitasi ekonomi. Namun dalam alokasi pendanaan yang didasarkan pada panduan *Project Paper*, 75% alokasi anggaran dimanfaatkan untuk pembangunan kembali atau pemulihan infrastruktur (fasilitas sosial dan umum) dan untuk bantuan langsung modal sebesar 25%. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa dengan membangun fasilitas akan memberikan tambahan pendapatan bagi masyarakat yang terlibat dalam proses rekonstruksi. Selain itu dengan dibangunnya kembali fasilitas publik maka secara ekonomi dan sosial masyarakat dapat kembali memulai aktivitas mereka sebagaimana biasa. Rehabilitasi ekonomi dilakukan dengan memberikan stimulan modal awal melalui skema pinjaman bergulir untuk kelompok perempuan.

Proses rehabilitasi dan rekonstruksi dijalankan dengan berlandaskan pada undang-undang pengelolaan bencana di Indonesia yakni UU No. 24 tahun 2007 yang mensyaratkan proses rehabilitasi dan rekonstruksi berbasis masyarakat (*Community Based Disaster Risk Management*/ CDRM) dalam perencanaaan, implementasi dan monitoring program-program tata kelola bencana. Dalam hal ini, peran sentral pemerintah lokal sebagai lokomotif pembangunan kembali pasca bencana sangat penting. Pemerintah lokal yang dimaksud dalam pendekatan ini selain dari pemerintah provinsi dan kabupaten/ kota, juga lebih mengutamakan partisipasi aktif pemerintah kecamatan dan pemerintahan desa. Selain itu, rehabilitasi dan rekonstruksi bencana di Sumatera Barat juga menggunakan pendekatan partisipatisi masyarakat sesuai dengan karakteristik budaya lokal. Salah satu karakteristik budaya lokal yang harus menjadi perhatian setiap pemangku kepentingan yang terlibat adalah tata kelola pemerintahan desa di Sumatera Barat yang berbeda dengan desa lain di Indonesia. Pemerintahan desa di Sumatera Barat disebut dengan Pemerintahan Nagari. Penamaan ini tidak hanya sebuah nomenklatur untuk variasi pemerintahan desa tetapi juga mengandung perbedaan yang mendasar dalam nilai budaya dan adat dengan pemerintahan desa pada umumnya.

Nagari adalah pemerintahan terendah setingkat desa di Sumatera Barat. Setiap Nagari memiliki unsur penyelenggara pemerintahan yang terdiri dari Pemerintah Nagari sebagai pelaksana urusan pemerintahan dan Badan Musyawarah Nagari (Bamus Nagari) sebagai lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Nagari sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Nagari. Pemerintah Nagari terdiri dari Wali Nagari (kepala desa) dan Perangkat Nagari (Perda No.2 Tahun 2007 Pasal 6). Sementara itu Bamus Nagari merupakan perwakilan masyarakat unsur *Ninik Mamak*/ tokoh adat/ kepala suku, *Alim Ulama*/tokoh agama, *Cadiak Pandai*/ cendikiawan, *Bundo Kanduang*/ tokoh perempuan dan komponen masyarakat lainnya yang tumbuh dan berkembang dalam Nagari bersangkutan dengan mempertimbangkan representasi Jorong (sebutan untuk dusun di Sumatera Barat) yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat (Perda No.2 Tahun 2007 Pasal 12). Dalam Pemerintahan Nagari juga terdapat unsur yang mewakili berkedudukan sebagai lembaga perwakilan permusyawaratan masyarakat adat tertinggi yang telah ada dan diwarisi secara turun temurun sepanjang adat disebut sebagai *Kerapatan Adat Nagari* (KAN). Musyawarah dengan sistem mufakat merupakan bentuk demokrasi dalam Nagari Minangkabau. Masing-masing Nagari memiliki kekhasan masing-masing dalam sistem demokrasi dan beberapa hal prinsip lainnya yang bersumber pada sistem kekerabatan kelarasan adat Minangkabau sehingga, masing-masing kabupaten di Sumatera Barat juga membuat peraturan daerah untuk mengatur pemerintahan nagari di wilayahnya.

Pemerintahan Nagari merupakan sebuah pemerintahan otonom yang berbasis pada komunitas atau disebut dengan *self governing community* sebagai perwujudan karakteristik masyarakat adat Minangkabau yang bersifat komunal. Pemerintahan Nagari selain mengacu kepada perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, juga mengacu kepada hukum adat yang berlaku. Berangkat dari konsep Nagari secara normatif maka pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana di Sumatera Barat harus memperhatikan struktur sosial masyarakat yang demikian. Khusus untuk pelaksanaan PNPM Mandiri pemahaman tentang struktur sosial masyarakat nagari sangat penting untuk mencapai tujuan dari *Community Driven Development* (CDD) yakni dalam memobilisasi partisipasi masyarakat dan untuk memperkuat tata kelola pemerintahan lokal.

Dalam pelaksanaannya di lapangan, program pembangunan ini dipandu dengan Petunjuk Teknis Operasional (PTO) yang memuat hal-hal prinsip yang harus diterapkan dalam implementasi bantuan. PTO ini merujuk pada perjanjian dan kondisi standar yang diprasyaratkan oleh Bank Dunia. Petunjuk ini juga memberikan acuan agar pelaksanaan program tetap mengacu pada pendekatan *CDD*. Secara struktur dan kelembagaan, PNPM Mandiri dilaksanakan berjenjang mulai dari Pemerintah Pusat sampai Pemerintah Daerah. Garis kewenangan bersifat desentralisasi mengacu kepada sistem pemerintahan di Indonesia dan prinsip pendekatan CDD yang menekannya adanya peningkatan kapasitas dan tata kelola pemerintah lokal/ daerah. Donor internasional dalam hal ini Bank Dunia bertindak sebagai pendukung dana pembiayaan dan pemangku kepentingan yang akan meminta laporan pertanggungjawaban pelaksanaan PNPM Mandiri pola khusus rehabilitasi bencana. Pada tingkat pusat dibentuk Tim Pengendali dan Tim PNPM Mandiri yang dipimpin oleh Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat sebagai Ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan.

Dalam rangka mewujudkan keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses pembangunan, pada tingkat kecamatan dan nagari/ kelurahan dibentuk lembaga pengelola kegiatan yang penetapannya dilakukan melalui musyawarah nagari secara demokratis. Pelibatan masyarakat dilakukan dalam musyawarah nagari dan musyawarah antar desa/ nagari (MAD/N). selain itu, pelaksanaan kegiatan dipantau dan diawasi secara internal dan eksternal. Masyarakat adalah pengawas dan pemantau internal setiap kegiatan sebagai bentuk partisipasi. Kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi memiliki prinsip dari dari, oleh dan untuk masyarakat. Secara eksternal kegiatan diaudit oleh BPKP (Badan Pemeriksa Keuangan Pusat) karena dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang disalurkan merupakan anggaran APBN dan APBD yang bersumber dari hibah Bank Dunia.

Lebih lanjut dalam PTO, pemerintahan lokal dalam hal ini nagari/ kelurahan tidak memiliki kewenangan yang jelas secara struktural dalam tata kelola pelaksanaan PNPM. Elit pemerintahan nagari dan kelurahan berada pada posisi yang sama dengan masyarakat yang menjadi target pelaksanaan program. Tim Pengelola Kegiatan (TPK) dan fasilitator ditunjuk dari Pemerintahan Kecamatan dan penerbitan dokumen pencairan dana juga dikeluarkan oleh Camat. Di beberapa daerah, elit nagari/ kelurahan tidak mau ikut berpartisipasi terhadap kegiatan PNPM Mandiri karena dianggap bukan merupakan bagian dari tanggung jawab. Apatisme pemerintah lokal sering terjadi di kelurahan untuk PNPM perkotaan.

Dalam tata kelola pelaksanaan PNPM Mandiri, keterlibatan kepemimpinan adat bahkan tidak tergambar dengan baik. Pemimpin masyarakat di Nagari tidak hanya Wali Nagari dan jajaran perangkat nagari, tetapi yang paling bepengaruh adalah pemimpin kaum (*penghulu/ datuak/ niniak mamak*), kaum ulama, *cadiak pandai,* dan *bundo kanduang*. Dalam sebuah tatanan sosial kemasyarakat yang bersifat komunal seperti masyarakat Minangkabau, peran dari pemimpin adat sangat menentukan dalam berbagai aspek kehidupan termasuk dalam membuat keputusan. Masyarakat patuh pada pimpinan adat dan percaya bahwa pimpinan adat akan melakukan yang terbaik bagi kesejahteraan kaumnya. Dengan demikian penting sekali untuk melibatkan tokoh adat secara merata mewakili masing-masing kaum. Partisipasi dan keterlibatan masyarakat terkadang bergantung pada kesepakatan antara anggota kaum dengan pimpinan adatnya. Sudah menjadi kebiasaan bagi setiap rumah tangga di Minangkabau untuk meminta izin dan pendapat dari *niniak mamak* dalam melakukan berbagai kegiatan apalagi menyangkut nama baik keluarga besar.

**Sinergisitas Kearifan lokal Sumatera Barat dengan Prinsip-prinsip Pembangunan Bank Dunia melalui Program PNPM Mandiri**

*Community Driven Development* (CDD) bertujuan untuk memberdayakan masyarakat yang berada dalam kondisi miskin dengan memberikan stimulan investasi dan menyerahkan tanggung jawab peaksanaan program di tangan masyarakat. Program rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana dilakukan berbasis masyarakat yang berarti menghendaki keterlibatan masyarakat dalam menentukan kegiatan-kegiatan atau program yang diperlukan untuk memulai kembali kehidupannya. Oleh karena itu dalam pelaksanaan dan pemilihan kegiatan pada dasarnya yang diterapkan bersifat *open menu* (merujuk pada skala prioritas masyarakat) sebagaimana PNPM Mandiri regular, kecuali untuk beberapa daftar rehabilitasi dan rekonstruksi yang bersifat mendesak dan dibutuhkan oleh semua anggota masyarakat.

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara dengan beberapa tokoh masyarakat dalam wilayah penelitian tercermin bahwa secara garis besar prinsip-prinsip CDD dapat berjalan selaras dengan budaya Minangkabau. Namun, disisi lain, keselarasan nilai ini tidak selalu berkontribusi secara positif untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan PNPM Mandiri pola khusus rehabilitasi bencana. Beberapa temuan penting hasil evaluasi pelaksanaan PNPM mandiri pola khusus rehabilitasi dan rekonstruksi di Sumatera Barat adalah sebagai berikut:

1. Bertumpu pada Pembangunan Manusia

Aspek penting yang perlu diperhatikan dalam program bantuan pembangunan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana adalah pengembalian harkat dan martabat manusia dari masyarakat yang mengalami guncangan secara psikologis dan ekonomi selama bencana terjadi. PNPM mandiri rehabilitasi bencana juga bertujuan untuk mengembalikan harkat dan martabat manusia dengan memulihkan fasilitas sosial dan umum yang menunjang aktivitas ekonomi, pendidikan dan sosial masyarakat. Dalam pembangunan kembali infrastruktur yang rusak akibat gempa, program ini berhasil namun untuk bantuan stimulan dana yang disalurkan melalui skema dana simpan pinjam khusus bagi kelompok perempuan kurang produktif. Ada beberapa faktor yang menyebabkan skema simpan pinjam ini kurang produktif diantaranya karena lebih banyak digunakan untuk kegiatan konsumtif dan banyak keengganan masyarakat untuk menggunakan dana tersebut. Jika diselaraskan dengan kearifan lokal Minangkabau, mengajukan pinjaman pada sesuatu diluar kaum kurang sesuai dengan prinsip menjaga malu (Hasil diskusi dan wawancara denga salah satu tokoh bundo kanduang Kabupaten Agam). Adat dan agama Minangkabau mengajarkan untuk menjaga malu dan memelihara budi. Mengajukan pinjaman kurang disukai karena akan menyebakan malu tidak hanya untuk diri pribadi tetapi juga untuk kaum dan niniak mamak yang bersangkutan.

1. Otonomi.

Masyarakat diberi kewenangan secara mandiri untuk berpartisipasi dalam menentukan dan mengelola kegiatan pembangunan secara swakelola. Kearifan lokal masyarakat Minangkabau untuk memobilisasi partispasi secara swakelola ini sesungguhnya ada, dimana dalam kondisi normal untuk membangun suatu fasilitas sosial demi kepentingan bersama, masing-masing kaum biasanya akan menyumbangkan materi dan non materi. Ketidakikutsertaan dalam menyumbangkan sumberdaya yang dimiliki akan merusak harkat dan martabat suatu kaum. Namun dalam pelaksanaan PNPM Mandiri, otonomi dalam kondisi pasca bencana sangat sulit diterapkan. Masyarakat pasca bencana lebih membutuhkan sebuah kebijakan dan tindakan cepat, biasanya bersifat instruksional. Swakelola yang diharapkan dalam pengelolaan rehabilitasi dan rekonstruksi hampir tidak bisa dimobilisasi secara internal. Dalam proses pelaksanaannya PNPM Mandiri mengalami beberapa kendala terutama berkaitan dengan keterlibatan individu dalam pembangunan tersebut. Banyak individu terlibat dalam membangun kembali fasilitas yang rusak lebih dimotivasi oleh upah harian yang ditawarkan sesuai petunjuk teknis PNPM Mandiri pola khusus rehabilitasi bencana. Hal ini berbeda dengan PNPM Mandiri yang menghendaki partisipasi secara swadaya dan swakelola.

1. Desentralisasi.

Kewenangan pengelolaan kegiatan pembangunan sektoral dan kewilayahan dilimpahkan kepada pemerintah daerah atau masyarakat, sesuai dengan kapasitasnya. Dalam pendekatan CDD, desentralisasi dan otonomi ditujukan dalam penguatan kapasitas institusi dan tata kelola pemerintahan lokal. Dalam falsafah adat Minangkabau, tatanan sosial bersifat hirarkis yang diungkapkan dengan bidal *bajanjang naik, batanggo turun*. Bidal tersebut mengandung makna bahwa segala sesuatu dalam masyarakat ada susunan dan fungsinya masing-masing yang bersifat hirarkis dan segala sesuatunya harus ditempatkan pada kedudukannya dan fungsinya.

Dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana desentralisasi dan otonomi diwujudkan dalam musyawarah antar desa (MAD). Keterlibatan aktif pemerintah daerah dalam hal ini nagari tidak terlihat dalam berbagai proyek PNPM Mandiri. Hal ini disebabkan secara struktur dan kelembagaan PNPM Mandiri tidak memiliki regulasi yang jelas mengenai peran pemerintah nagari dan institusi adat. PNPM Mandiri diimplementasikan Unit Pengelola Kecamatan (UPK) yang bersifat independen yang dibentuk dan bertanggung jawab pada Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Daerah, tidak dibawah koordinasi nagari maupun kecamatan. TPKP bertanggung jawab pada Bupati/ Walikota. Camat sebagai pimpinan tertinggi di Kecamatan berperan untuk menerbitkan Surat Penetapan Camat (SPC) berdasarkan MAD dalam proses pencairan dana bantuan langsung masyarakat/ BLM PNPM Mandiri. Struktur demikian secara normatif dimaksudkan untuk memberikan otonomi kepada masyarakat dalam mengelola program pembangunan dan menyederhanakan proses birokrasi. Selain itu juga untuk menghindarkan program dikuasai oleh kelompok elit nagari. Akan tetapi dalam struktur pemerintahan masyarakat di Minangkabau yang menerapkan sistem Nagari hal ini kurang tepat. Ketiadaan kewenangan pada institusi lokal yakni pemerintahan nagari dan institusi adat menyebabkan kurangnya partisipasi institusi untuk memobilisasi partisipasi masyarakat.

Masyarakat Minangkabau merupakan masyarakat yang patuh pada pimpinan adat, Seorang pemimpin adat memiliki hubungan koordinasi yang kuat dengan pemerintahan nagari, karena biasanya wali nagari (jabatan setingkat kepala desa) dan wali jorong (jabatan setingkat dusun) juga merupakan pimpinan adat yang ditunjuk atas kesepakatan bersama pemimpin adat di sebuah Nagari. Ketika sebuah program pembangunan untuk masyarakat tidak mengikutsertakan pemimpin nagari (adat dan pemerintahan), seringkali akan menimbulkan kurangnya rasa memiliki dan kebersamaan terhadap program tersebut. Sebagian besar masyarakat bahkan pemimpin nagari memilik persepsi program tersebut adalah tanggung jawab UPK yang ditunjuk dan masyarakat sebagai penerima manfaat saja. PNPM Mandiri secara umum di Sumatera Barat kurang berhasil dalam memperkuat kapasitas institusi lokal dan tata kelola pemerintahan lokal dalam hal ini nagari sebagaimana yang menjadi salah satu prinsip CDD.Hal ini juga berkontribusi pada kurangnya partisipasi dan rasa kepemilikan masyarakat terhadap program.

1. Berorientasi pada Masyarakat Miskin.

Semua kegiatan yang dilaksanakan mengutamakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat miskin dan kelompok masyarakat yang kurang beruntung. Penamaan program untuk masyarakat miskin ini kurang tepat untuk digunakan terhadap masyarakat Minangkabau. Penamaan masyarakat miskin merendahkan harkat dan martabat masyarakat Minangkabau, karena melekatnya rasa malu dalam diri masyarakat Minangkabau. Penamaan tujuan dan orientasi pada masyarakat miskin menimbulkan sinisme dan keengganan dalam masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif.

1. Partisipasi/ Pelibatan Masyarakat.

Masyarakat terlibat secara aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan pembangunan dan secara gotong-royong menjalankan pembangunan. Prinsip gotong royong sudah melekat dalam keseharian masyarakat Minangkabau. Perjuangan seorang individu untuk mensejahterakan diri, keluarga dan masyarakatnya merupakan kewajiban setiap pribadi di Masyarakat Minangkabau. Setiap orang memiliki fungsinya masing-masing sesuai dengan kedudukannya sehingga seseorang memiliki kewajiban untuk secara sosial dimana dia berada. Misalnya apabila seseorang hanyalah anggota masyarakat biasa, maka kewajiban sosial minimal yang diembannya adalah memperjuangkan kaum kerabatnya (*dunsanak*) agar hidup lebih baik dan sejahtera, namun jika seseorang tersebut memiliki kedudukan dalam institusi sosial dan pemerintahan, maka orang tersebut memiliki tanggung jawab yang lebih besar sesuai dengan fungsinya.Falsafah adat Minangkabau juga menghargai potensi setiap orang dengan keyakinan setiap potensi memiliki peran dan fungsi masing-masing yang saling menguatkan, saling melengkapi satu sama lain.

Prinsip partisipasi dalam pendekatan CDD selaras dengan konsep partisipasi dalam falsafah adat Minangkabau, dimana setiap anggota masyarakat dapat berpartisipasi aktif dalam program sesuai dengan kapabilitas dan potensinya masing-masing. Indikator pencapaian paling umum untuk melihat partispasi masyarakat dalam PNPM Mandiri adalah melalui keterlibatan masyarakat dalam musyawarah untuk memilih program pembangunan yang akan dilaksanakan. Beberapa hasil penelitian terhadap PNPM Mandiri menunjukkan bahwa tingkat partispasi masyarakat masih rendah dalam setiap musyawarah yang ditujukan untuk pelaksanaan program. Faktor penyebab untuk setiap daerah berbeda. Namun secara umum partisipasi rendah diakibatkan kurang pahamnya masyarakat terhadap tujuan dan hakikat dari PNPM Mandiri. Keenganan masyarakat untuk berpartisipasi muncul karena adanya persepsi bahwa mengikuti musyawarah hanya membuang waktu tidak ada keuntungannya serta kurangnya dorongan dari *niniak mamak*. Keterlibatan pemimpin adat, agama dan pemerintahan sangat penting untuk memobilisasi partisipasi masyarakat karena anggota masyarakat patuh pada pemimpin mereka khususnya pemimpin adat dan agama.

1. Kesetaraan dan Keadilan Gender.

Laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan dalam perannya di setiap tahap pembangunan secara adil. Dalam tataran adat dan budaya Minangkabau perempuan memiliki kedudukan yang terhormat dan khusus. Di Minangkabau perempuan adalah wanita sejati dan wanita pilihan yang disebut sebagai *bundo kanduang*. Sosok bundo kanduang digambarkan sebagai ibu yang berwibawa, arif bijaksana, suri teladan, memakai *raso* (rasa) dan *pareso* (periksa), menghormati cerdik pandai, dan karena taat pada agama sangat memuliakan alim ulama (Zulkarnaini, 1994). Seiring dengan perkembangan zaman dan budaya, maka peran *bundo kanduang* tidak lagi hanya bersifat domestik tetapi juga terdapat peran publik yang seharusnya diemban dengan berpegang teguh pada karakter bundo kanduang yang berpijak pada *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah*. Peranan perempuan dalam masyarakat Minangkabau sangat luas, disamping menjadi *bundo kanduang* juga dianggap sebagai *urang rumah* artinya orang Minangkabau yang selalu dan harus mempunyai rumah dan tanah kuburan keluarga, sebagai *Induak bareh* artinya ibu rumah tangga yang mengatur makanan dan minuman seluruh keluarga besar, yang miskin dibantu, yang berada diajak bicara, serta sebagai pemimpin, artinya perempuan Minangkabau sangat arif.

Uraian di atas menggambarkan bahwa, secara normatif perempuan memiliki peran dan fungsi yang penting dalam proses pembangunan. Makna kesetaraan kedudukannya perempuan dan laki-laki dalam Minangkabau memang tidak bisa defenisikan sama dengan kesetaraan yang dimaksud dalam CDD, namun perempuan memiliki posisi yang penting dalam tatanan sosial masyarakat Minangkabau yang menganut sistem matrilineal (garis keturunan berdasarkan ibu). Posisi ini sesungguhnya sangat penting dalam menyukseskan program pembangunan. Akan tetapi ketika suatu program pembangunan tidak melibatkan kewenangan institusi adat yang didalamnya terdapat unsur *bundo kanduang* maka partisipasi perempuan dalam program juga sangat minim. Musyawarah secara mayoritas dihadiri oleh kaum laki-laki karena perempuan Minangkabau lebih banyak bertindak sebagai aktor dibelakang layar dan pelaksana.

Dalam PNPM Mandiri, dana yang disalurkan dalam bentuk simpan pinjam khusus perempuan ditujukan untuk pemberdayaan rumah tangga. Di beberapa daerah program simpan pinjam ini berjalan namun banyak peminjaman yang dilakukan untuk kegiatan konsumtif. Sementara di beberapa tempat, dana simpan pinjam tersebut tidak dimanfaatkan karena persoalan harga diri dan rasa malu masyarakat Minangkabau. Kearifan lokal adat Minangkabau telah mengatur syarat untuk melakukan peminjaman atau pun menggadaikan harta pusaka. Misalnya peminjaman diperbolehkan karena *rumah gadang ketirisan*, hal ini bermakna dalam kondisi krisis atau karena bencana. Peminjaman pun baru bisa dilakukan atas persetujuan *niniak mamak* dan *bundo kanduang* dan sebisa mungkin tidak dilakukan pada orang atau pihak lain selain kaum kerabat.

1. Demokratis.

Setiap pengambilan keputusan pembangunan dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan tetap berorientasi pada kepentingan masyarakat miskin. Tatanan sosial yang demokratis merupakan karakteristik utama kepemimpinan dalam masyarakat adat Minangkabau. Dalam sistem demokrasi Minangkabau yang sangat dipentingkan adalah kesepakatan atau konsensus, tidak ada pilihan untuk *voting*. Bentuk sistem demokrasi ini sebagaian besar menjadikan musyawarah untuk mufakat yang berlangsung sangat lama. Lambang *tuah sakato* menyiratkan makna bahwa semua urusan dalam keluarga, kaum dan nagari dimusyawarahkan sesuai dengan tingkatannya masing-masing. *Mamak* adalah pemimpin dalam suatu keluarga kaum, *penghulu* adalah pemimpin suku dan semuanya menjadikan musyawarah untuk mencapai mufakat sebagai pengambil keputusan tertinggi.

Sistem demokrasi dalam masyarakat adat Minangkabau ini tidak memberikan ruang bagi setiap orang untuk terlibat dalam kegiatan musyawarah nagari, karena musyawarah nagari diikuti oleh para pemimpin adat dan pemimpin kaum. Keterlibatan setiap individu dalam musyawarah adalah dalam musyawarah kaum dan musyawarah suku. Kesepakatan kaum dan suku yang akan diperjuangkan oleh perwakilan kaum dan perwakilan suku dalam musyawarah nagari. Oleh karena asas demokrasi dalam pendekatan CDD dengan asas demokrasi adat Minangkabau kurang bisa bersinergi, sehingga banyak musyawarah nagari yang dilakukan tidak melibatkan kelompok masyarakat sasaran yakni masyarakat miskin.

1. Transparansi dan Akuntabel.

Masyarakat harus memiliki akses yang memadai terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan, sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka dan dipertanggunggugatkan, baik secara moral, teknis, legal maupun administratif. Sejalan dengan sistem demokrasi dan tatanan sosial yang berlaku dalam masyarakat nagari, transaparansi dan akuntabilitas yang dimaksudkan dalam PNPM Mandiri seringkali mengalami kendala. Masyarakat, lebih banyak mengetahui informasi dari “mulut ke mulut” bukan melalui penyebaran informasi resmi, pertemuan yang berisi sosialisasi atau penjelasan mengenai program sehingga pemahaman masyarakat terhadap tujuan dan hakikat dari program masih rendah.

Transaparansi dan akuntabilitas juga tidak didukung oleh kecenderungan masyarakat Minangkabau yang lebih mengutamakan kaum kerabatnya. Seringkali bantuan langsung masyarakat untuk pemberdayaan masyarakat miskin termasuk PNPM Mandiri diperoleh oleh anggota masyarakat yang memiliki kekerabatan yang dekat dengan elit nagari atau pemuka adat yang paling dominan di nagari. Kepentingan mengutamakan kaum kerabat ini juga menjadi dilema bagi fasilitator dan tenaga pelaksana kegiatan yang ditunjuk dari anggoata masyarakat nagari maupun kecamatan. Karena pelaksana kegiatan juga mewakili suatu kelompok kaum atau kelompok suku, apabila tidak memprioritaskan kaum kerabat maka anggota keluarga yang menjadi pelaksana kegiatan akan mendapat perlakuan yang kurang baik oleh kaum kerabatnya.

1. Prioritas.

Pemerintah dan masyarakat harus memprioritaskan pemenuhan kebutuhan untuk pengentasan kemiskinan, kegiatan mendesak dan bermanfaat bagi seluruh masyarakat, dengan mendayagunakan secara optimal berbagai sumberdaya yang terbatas. Penetapan skala prioritas dalam pembangunan juga berlaku dalam masyarakat adat Minangkabau. Falsafah adat Minangkabau mengajarkan untuk melakukan sesuatu sesuai dengan kebutuhan, aturan dan kepatutan yang berlaku dalam masyarakat.

1. Kolaborasi.

Semua pihak yang berkepentingan dalam penanggulangan kemiskinan didorong untuk mewujudkan kerjasama dan sinergi antarpemangku kepentingan dalam penanggulangan kemiskinan. Berdasarkan uraian di atas kolaborasi yang diharapkan terjadi diantara pemangku kepentingan bervariasi di masing-masing nagari dan kelurahan.

1. Keberlanjutan.

Setiap pengambilan keputusan harus mempertimbangkan kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat jangka pendek maupun jangka panjang. Analisis mengenai keselarasan antara falsafah adat Minangkabau dan prinsip-prinsip CDD menggambarkan dua kondisi sinergisitas. Pada aspek-aspek tertentu norma, kebiasaan dan prinsip-prinsip adat Minangkabau dan prinsip-prinsip CDD saling mendukung dan menguatkan satu sama lain, terutama dalam tujuan untuk mewujudkan suatu pembangunan yang berpusat pada manusia, penghormatan terhadap peran dan kedudukan perempuan dalam pembangunan, demokrasi, partisipasi, otonomi dan desentralisasi. Namun dalam pelaksanaanya, norma, kebiasaan, nilai dan prinsip-prinsip adat Minangkabau yang sama tidak selaras dengan prinsip-prinsip CDD sehingga tidak berkontribusi positif dalam pencapaian tujuan PNPM Mandiri. Selain itu modal sosial yang terbentuk selama pelaksanaan program bersifat sementara dan tidak menjadi modal untuk keberlanjutan pembangunan selanjutnya. Pemberian stimulant dana dan fasilitas pengembangan ekonomi terkadang tidak dimanfaatkan untuk pemberdayaan dan pencapaian kemandirian ekonomi bagi masyarakat miskin.

**Implementasi Prinsip-prinsip Pembangunan Bank Dunia dalam Pelaksanaan PNPM Mandiri Pola Khusus Rehabilitasi Bencana di Sumatera Barat**

Secara normatif dapat dilihat bahwa nilai-nilai pembangunan Bank Dunia memiliki keselarasan dengan nilai-nilai dalam falsafah adat Minangkabau. Meskipun demikian, keselaran ini belum memberikan signifikansi positif dalam implementasi prinsip-prinsip CDD yang dimaksudkan oleh Bank Dunia disebabkan adanya kondisi, nilai dan institusi yang berbeda dalam konteks Sumatera Barat. Pencapaian tujuan PNPM Mandiri dengan pendekatan CDD berdasarkan berbagai laporan menunjukkan adanya pengurangan persentasi masyarakat miskin di Indonesia pada umumnya dan di Sumatera Barat khususnya. Keberhasilan pembangunan fasilitas sosial dan fasilitas umum dilakukan dengan baik namun fungsi keberlanjutannya dalam meningkatkan kemandirian masyarakat masih belum dapat diwujudkan dengan maksimal, khususnya di Sumatera Barat. Analisis pencapaian PNPM Mandiri berdasarkan pendekatan CDD dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Penguatan kapasitas institusi lokal dan tata kelola pemerintahan lokal

Dalam struktur kelembagaan PNPM Mandiri, elit pemerintahan nagari dan elit adat tidak dilibatkan secara langsung, sehingga mereka tidak memiliki otoritas. Pelibatan elit nagari dan elit adat adalah untuk memobilisasi masyarakat dalam musyawarah antar nagari dan musyawarah dalam nagari untuk memutuskan kegiatan pembangunan yang akan dipilih untuk didanai dengan BLM skema PNPM Mandiri. Kondisi ini tidak berkontribusi positif terhadap penguatan tata kelola pemerintahan lokal dan penguatan kapasitas institusi lokal. Tidak adanya wewenang elit nagari dan elit adat ini ditujukan untuk menghindari dominasi elit dan korupsi serta kolusi terhadap program, namun di sisi lain berdampak pada sinisme pemerintahan lokal di beberapa tempat terhadap program tersebut.

1. Partisipasi

Tatanan sosial masyarakat Minangkabau bersifat komunitarian dengan pola representasi perwakilan dalam musyawarah nagari. Setiap Kaum (kelompok masyarakat yang berasal dari satu keturunan ibu) diwakili oleh *Niniak Mamak* sebagai pimpinan Kaum dalam musyawarah nagari. Dengan demikian bentuk partisipasi yang terjadi adalah partisipasi perwakilan yang kemudian menyebabkan terjadinya dominasi elit nagari dan elit adat dalam pelaksanaan program. Tingkat kepatuhan masyarakat terhadap pimpinan kaum cukup tinggi di daerah yang lebih homogen, seperti di Kabupaten Agam dan Kabupaten Pariaman, sehingga sebagian besar mempercayakan program pembangunan kepada perwakilan Kaum. Untuk daerah yang lebih heterogen, seperti Kota Padang dimana partisipasi masyarakat tidak diwakilkan oleh pimpinan Kaum, namun tetap pencapaian program rendah karena apatisme terhadap program dan tidak tergerak untuk berpartisipasi ketika tidak ada insentif.

1. Kemandirian dan pemberdayaan masyarakat

Kemandirian dan pemberdayaan masyarakat miskin tidak terbentuk untuk keberlanjutan program, kondisi ini disebabkan oleh beberapa hal antara lain:

* 1. Masyarakat tidak memahami hakikat pemberdayaan yang menjadi tujuan utama pelaksanaan program karena proses sosialisasi yang tidak merata dan tidak komprehensif.
  2. Dominasi elit nagari dan elit adat menyebabkan sasaran dari program tidak diprioritaskan bagi masyarakat miskin, umumnya masyarakat menganggap bahwa PNPM Mandiri adalah program pembangunan untuk seluruh masyarakat nagari.
  3. Terdapatnya kebiasaan adat dalam masyarakat untuk lebih mendahulukan anggota Kaumnya meskipun anggota Kaumnya tidak layak untuk mendapatkan bantuan.

1. Partisipasi Perempuan

Keberadaan perempuan yang terhormat sebagai *bundo kanduang* dalam Adat Minangkabau memberikan ruang untuk partisipasi perempuan lebih luas dalam proses pembangunan, namun dalam program pembangunan tersebut, partisipasi perempuan masih terbatas sebagai pelaksana teknis bukan sebagai pengambil kebijakan. Adanya bantuan simpan pinjam khusus perempuan berkontribusi positif untuk meningkatkan produktivitas ekonomi kelompok usaha perempuan, namun di beberapa wilayah dimana falsafah adatnya masih kuat, pemberian simpan pinjam tidak berjalan dengan baik, karena meminjam merupakan sebuah tindakan yang menyebabkan rasa malu keluarga dan kaum.

**KESIMPULAN**

Pendekatan *Community Driven Development*/ CDD melalui PNPM Mandiri pola rehabilitasi khusus bencana memiliki tujuan untuk memulihkan kembali kehidupan masyarakat yang mengalami musibah sehingga mampu memberdayakan dirinya dan keluarganya untuk memenuhi kebutuhan hidup yang layak. Rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana lebih banyak diarahkan pada pembangunan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang menunjang pada pemulihan aktivitas ekonomi masyarakat. Di samping itu, Bantuan Langsung Masyarakat/ BLM ini juga diberikan dalam bentuk pinjaman dana bergulir khusus perempuan untuk menumbuhkan produktivitas ekonomi perempuan.

Pendekatan CDD dalam pelaksanaan PNPM Mandiri dihadapkan pada prinsip-prinsip, nilai, norma dan kebiasaan masyarakat Minangkabau yang memegang teguh falsafah adat. Terdapat dualisme yang bertentangan dalam sinergisitas prinsip adat dan CDD, pada aspek tertentu bisa saling menguatkan dan pada aspek yang lain pada prinsip yang sama bersifat kontraproduktif terhadap pencapaian tujuan pemberdayaan masyarakat.

PNPM Mandiri di Sumatera Barat masih belum mencapai hasil maksimal dalam pemberdayaan dan pembangunan kemandirian masyarakat miskin meskipun terjadi pengurangan persentase masyarakat miskin. Faktor utamanya adalah kurangnya pemahaman masyarakat, elit nagari dan elit adat mengenai konsep pemberdayaan yang dimaksudkan dalam CDD sehingga tidak menimbulkan partisipasi yang kontributif terhadap pencapaian tujuan utama PNPM Mandiri tersebut. Meskipun dalam kewenangan elit nagari terbatas dalam pelaksanaan program secara struktur kelembagaan, namun dalam beberapa wilayah tercermin dominasi elit dalam pelaksanaan program. Dominasi elit berimplikasi terdapat pendistribusian program yang lebih banyak bersifat nepotisme, dimana elit mengutamakan kaum kerabatanya. Pelaksana program adalah TPK dan UPK serta fasilitator yang independen tidak terhubung secara hirarkis kelembagaan dengan pemerintahan nagari menyebabkan adanya jarak antara pemerintahan dan pelaksana. Hal ini berimplikasi pada tidak terjadinya penguatan kapasitas lokal dan perbaikan tata kelola pemerintahan nagari.

Secara normatif perempuan memiliki peran dan fungsi yang penting dalam proses pembangunan. Makna kesetaraan kedudukannya perempuan dan laki-laki dalam Minangkabau memang tidak bisa didefinisikan sama dengan kesetaraan yang dimaksud dalam CDD, namun perempuan memiliki posisi yang penting dalam tatanan sosial masyarakat Minangkabau yang menganut sistem matrilineal (garis keturunan berdasarkan ibu). Ibu tidak hanya untuk menentukan garis keturunan tetapi juga pemimpin dalam rumah tangga suatu kaum yang disebut Tungganai. Perempuan sebagai *induak bareh* bermakna perempuan berperan penting dalam menjaga kemakmuran dan kesejahteraan kaumnya. Perempuan yang memegang harta pusaka di Minangkabau. Posisi ini sebenarnya sangat penting dalam menyukseskan program pembangunan. Akan tetapi ketika suatu program pembangunan tidak melibatkan kewenangan institusi adat, yang didalamnya ada unsur *bundo kanduang*, maka partisipasi perempuan dalam program juga sangat minim. Musyawarah mayoritas dihadiri oleh kaum laki-laki karena perempuan Minangkabau lebih banyak bertindak sebagai aktor dibelakang layar dan pelaksana.

**DAFTAR PUSTAKA**

Baker, Judy L. et al. (2013). *Indonesia - Evaluation of the urban community driven development program: Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-Urban)*. Indonesia Policy Note. Washington, DC: World Bank Group.

Bappenas. *Rencana Aksi Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Wilayah Pascabencana Gempa Bumi Di Provinsi Sumatera Barat Tahun 2009-2011*

BNPB. (2009). *Penilaian Kerusakan Dan Kerugian Serta Kebutuhan Rehabilitasi Dan Rekonstruksi: Gempa Bumi Di Provinsi Jawa Barat Dan Jawa Tengah 2 September 2009*

Bidang Statistik & Pengendalian Pembangunan Bappeda Provinsi Sumatera Barat. 2015. *Buku Saku Sumatera Barat*

Chambers, Robert. (1983). *Rural Development: Putting the First Last*. London: Longman.

D. Kauffman. (2009). *Aid Effectiveness and Governance: The good, the bad, and the Ugly*.World Bank Outreach.

Departemen Dalam Negeri. (2007). *Petunjuk Teknis Operasional Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri melalui Program Pengembangan Kecamatan (PNPM MANDIRI-PPK) Pola khusus rehabilitasi paska bencana Provinsi Sumatera Barat*

Good, Melinda. (2011). Revised *Disbursement Letter for Loan Agreement 7867-ID Conformed.* Washington, DC: World Bank.

Goulet, Denis. (1971). *The Cruel Choice: A New Concept in the Theory of Development*. New York: Athenaeum.

M.S, Amir. (2001). *Adat Minangkabau: Pola dan Tujuan Hidup Orang Minang, Jakarta*: PT Mutia Sumber Widya

Nasroen, M. (1971). *Dasar Falsafah Adat Minangkabau*, Jakarta: Penerbit Bulan Bintang

Peratuan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 2 tahun 2007 Tentang Ketentuan pokok Pemerintahan Nagari

Peraturan Pemerintah nomor 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

PNPM Mandiri. *Paket Informasi PNPM Mandiri 2012-2013*, Sekretariat Pokja Pengendali PNPM Mandiri

PNPM Mandiri. (2007). *Petunjuk Teknis Operasional Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan Pola Khusus Rehabilitasi Pascabencana*

Pranoto, Sugimin, dkk. (2011). *Lesson Learned: Pembelajaran Rehab Rekon Pasca Gempa di Sumatera Barat, 30 September 2009*. Padang: Tim Pendukung Teknis Rehabilitasi dan Rekonstruksi Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

Susilo, Anggun Trisnanto Hari. (2012). *The Indonesian National Program for Community Empowerment (PNPM)-Rural: Decentralization In The Context Of Neoliberalism And World Bank Policies.International Institutes of Social Studies*. The Hague: The Netherlands

Syukri, Muhammad; Mawardi, Sulton; Akhmadi. 2012. *Research Report: A qualitative study - the Impact of PNPM Rural: East Java-West Sumatra-Southeast Sulawesi,* Washington, DC : World Bank Group

Triyono, Bambang dkk. 2013. *Evaluasi PNPM Mandiri*, Jakarta: Direktorat Evaluasi Kinerja Pembangunan Sektoral Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

Undang-Undang No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

White, John D. (1974). *The Politics of Foreign Aid*. Sydney: The Bodley Head.

Wong, Susan. (2012). *What have been the impacts of World Bank Community-Driven Development Programs? CDD impact evaluation review and operational and research implications*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2013. *Indonesia: Evaluation of the Urban Community Driven Development Program. Policy Note*. Washington DC: World Bank.

World Bank. 2013. *Indonesia - Third National Program for Community Empowerment in Rural Areas Project.* Washington DC; World Bank.

World Bank. 2011. *Indonesia - Third National Program for Community Empowerment (PNPM) in Rural Areas - Disaster Management Support Project: additional financing*. Washington DC: World Bank.

World Bank. 2010. Indonesia - Third National Program for Community Empowerment in Rural Areas Project. Washington DC: World Bank.

World Bank. 2009. *Damage, Loss and Preliminary Needs Assessment: Executive Summary.* Washington DC; World Bank Group.

Yulihardi, (2015). Analisa Pelaksanaan Penyaluran Dana Bergulir Simpan Pinjam Perempuan Program PNPM-MP Di Kecamatan V Koto Timur Kabupaten Padang Pariaman. *Economica Journal of Economic and Economic Education* Vol. 3 No. 2

Zein, Ceisy Alifiani, et al. 2014. *Penilaian Dampak Bencana Alam Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Wilayah Jangka Pendek (Studi Kasus: Provinsi Sumatera Barat Pasca bencana Gempa Bumi Tahun 2009*. Working Paper Series, No. 12. Resilience Development Initiative

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1 | Nama Lengkap | Anita Afriani Sinulingga, S. IP, M. Si |
| 2 | NIDN | 0013048206 |
| 3 | Tempat dan Tanggal Lahir | Medan, 13 April 1982 |
| 4 | Alamat Rumah | Jl. Dr. Sutomo Gg. Gadih Rantih No. 4C  Kelurahan Simpang Haru Kecamatan Padang Timur Kota Padang Provinsi Sumatera Barat. Kode Pos 25123 |
| 5 | Nomor Telepon/Faks/ HP | 085278550006 |
| 6 | Asal Institusi | Universitas Andalas |
| 7 | Alamat Kantor | Kampus Unand Limau Manis Jl. Dr. M. Hatta Padang |
| 8 | Nomor Telepon/Faks | 0751-71087/ 0751-71085 |
| 9 | Alamat e-mail | anitaafriani@soc.unand.ac.id |