



## Adat Masyarakat Bali dalam Penanggulangan Kemiskinan

*Alizar Isna* \*)

\*) Penulis adalah dosen matakuliah Metode Penelitian Sosial di FISIP Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto. Terakhir ia dipercaya sebagai peneliti Penyusunan Desain Monitoring dan Evaluasi Program BRIDGE di Provinsi Sulawesi Selatan (2006).

**Abstract:** The execution experience of poor empowerment program at Kabupaten Gianyar shows coherence with Stavenhagen's thesis that responsive and participative public policy associated with ethno development concept. This concept asserts that development resources properly not dropped from outside, but as possible using whatever exists on that society itself. Ethno development also mean that people (include isolated ethnic) having control with their land, resources, social organization and culture, and most important (in relation with state institution), they free to negotiate with state about relation forms that they wanted. **Keywords:** *Kabupaten Gianyar, ethno development.*

### *Pendahuluan*

Studi kebijakan publik (*public policy*) memandang kebijakan atau program sebagai suatu instrumen yang dipergunakan oleh pemerintah untuk melakukan perubahan sosial dan ekonomi dalam masyarakat.<sup>1</sup> Selain itu, kebijakan publik juga dapat dipandang sebagai instrumen untuk memecahkan masalah publik (*public problem*) yang tidak dapat dipecahkan oleh masyarakat sehingga membutuhkan campur tangan pemerintah.

Kebijakan swasembada pangan (beras) merupakan salah satu contoh kebijakan publik. Melalui kebijakan tersebut pemerintah bermaksud memenuhi kebutuhan pangan rakyat, baik dalam dimensi ketersediaan, stabilitas, maupun akses. Meskipun demikian, pada akhirnya kebijakan swasembada pangan juga berdampak pada menurunnya nilai tukar petani dari sektor pertanian, berubahnya pola mata pencaharian petani, serta meningkatnya arus urbanisasi, dan transmigrasi. Tujuan dan dampak dari kebijakan tersebut merupakan bentuk-bentuk perubahan dalam masyarakat. Dalam perspektif studi kebijakan, tujuan yang ingin diwujudkan kebijakan swasembada pangan merupakan *intended consequences*, sedangkan dampak kebijakan tersebut merupakan bentuk *unintended consequences*.<sup>2</sup>

Selain persoalan dimensi dampak, kinerja suatu kebijakan yang tampak pada keberlanjutan (*sustainability*) kebijakan serta tercapainya tujuan dan dampak yang diinginkan merupakan perhatian besar studi kebijakan publik, terutama studi implementasi (pelaksanaan) kebijakan.<sup>3</sup> Studi implementasi kebijakan adalah studi yang mempersoalkan proses pelaksanaan kebijakan pemerintah. Pelaksanaan kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Tanpa



pelaksanaan, suatu kebijakan hanyalah sekadar sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan masyarakat.<sup>4</sup>

Mengingat demikian pentingnya tahapan pelaksanaan kebijakan, melalui studi pelaksanaan kebijakan akan dapat diketahui proses pelaksanaan kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaannya.<sup>5</sup> Berdasarkan masukan-masukan yang diperoleh dari sebuah studi pelaksanaan kebijakan, terutama faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaannya, para pelaksana suatu kebijakan akan dapat mengambil pelajaran yang sangat berharga sehingga dapat meminimalisir kemungkinan kegagalan pelaksanaan kebijakan yang menjadi tanggungjawabnya.

Berdasarkan studi-studi implementasi yang telah dilakukan, diketahui bahwa keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak faktor atau variabel, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Mazmanian dan Sabatier, misalnya, menjelaskan bahwa ada tiga variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yakni; (1) karakteristik masalah; (2) karakteristik kebijakan; dan (3) variabel lingkungan.<sup>6</sup> Dari ketiga variabel tersebut, variabel lingkungan kebijakan adalah variabel yang paling relevan dengan tulisan ini. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi sebagai bagian dari lingkungan kebijakan akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan sebuah kebijakan. Pentingnya variabel lingkungan kebijakan sebagai salah satu penentu keberhasilan pelaksanaan kebijakan, juga disampaikan oleh Weimer dan Vining, bahwa logika kebijakan, lingkungan tempat kebijakan dioperasikan, dan kemampuan implementor adalah tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan.<sup>7</sup>

Hasil penelitian yang pernah penulis lakukan mendukung tesis di atas, bahwa variabel lingkungan kebijakan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan. Meski pelaksanaan suatu kebijakan pada umumnya dilengkapi dengan *policy guidelines*<sup>8</sup> agar memudahkan para implementor dan *target groups* di dalam melaksanakan suatu kebijakan, variabel lingkungan turut memberikan pengaruhnya bagi keberhasilan pelaksanaan kebijakan.

## *Upaya Mewujudkan Keberlanjutan Program Pengentasan Kemiskinan Melalui Inisiatif Lokal*

Selama Orde Baru, campur tangan pemerintah pusat terhadap berbagai aspek pemerintahan daerah dan kehidupan masyarakat sangat dominan. Salah satu bentuk dominasi tersebut adalah penyeragaman pemerintahan pada level terendah secara nasional melalui Undang-Undang (UU) No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Melalui UU tersebut dilaksanakan penyeragaman dengan pemberian nama “desa” kepada semua bentuk pemerintahan level terendah. Bahkan, dengan UU No. 5 Tahun 1979, pemerintah pusat melaksanakan kebijakan sentralisasi, birokratisasi, dan *uniformitas* pemerintahan dan komunitas pada tingkatan desa.



Pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1979 ketika itu telah mengakhiri bentuk-bentuk pemerintahan asli di tingkat desa, seperti halnya yang pernah ada di Jawa, Sumatera Barat, Sumatera Utara, Minahasa, maupun daerah lainnya. Keberadaan Desa Adat di Provinsi Bali masih tetap bertahan dan bisa bersanding dengan desa administratif bentukan UU Pemerintahan Desa. Menurut I Gusti Raka Gede, Desa Adat adalah suatu kesatuan wilayah, di mana para warganya secara bersama-sama mengkonsepsikan dan mengaktifkan upacara keagamaan untuk memelihara kesucian desa. Rasa kesatuan sebagai warga desa adat terikat oleh karena adanya Karang Desa (wilayah desa), 'Awig-awig' desa (sistem aturan desa dengan peraturan pelaksanaannya), dan Pura Khayangan Tiga (tiga pura desa sebagai suatu sistem tempat persembahyangan bagi warga desa adat).<sup>9</sup> Sementara itu, menurut pasal 1 point (e) Peraturan Daerah (Perda) Propinsi Daerah Tingkat I Bali<sup>10</sup> No. 6 Tahun 1986, Desa Adat sebagai Desa 'Dresta' adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Daerah Tingkat I Bali yang mempunyai suatu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun-temurun dalam ikatan Khayangan Tiga (Khayangan Desa) yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri, serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Desa Adat memiliki wilayah yang disebut 'Palemahan' Desa Adat, yang terdiri dari satu atau lebih 'Palemahan Banjar' yang tidak dapat dipisah-pisahkan dan yang ada sebelum berlakunya UU No. 5 tahun 1979. 'Banjar' adalah kelompok masyarakat yang merupakan bagian dari Desa Adat, serta merupakan suatu ikatan tradisi yang sangat kuat dalam satu kesatuan wilayah tertentu, dengan seorang atau lebih pimpinan, yang dapat bertindak ke dalam maupun ke luar dalam rangka kepentingan warganya dan memiliki kekayaan, baik berupa material maupun imaterial.

Desa Adat memiliki forum pengambilan keputusan yang disebut 'Paruman'.. 'Paruman' adalah sidang permusyawaratan/permufakatan desa yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam Desa Adat. Desa Adat dipimpin oleh 'Prajuru' Desa Adat yang dipilih dan ditetapkan oleh masing-masing 'Krama' (orang yang menjadi anggota) Desa Adat. Unsur-unsur 'Prajuru' Desa Adat terdiri: (1) 'Bendesa' Adat, sebagai pimpinan 'Prajuru' Desa Adat, dipilih/diangkat dari 'Krama' Desa Adat; (2) 'Petajuh' adalah wakil 'Bendesa' Adat; (3) 'Penyarikan' adalah juru tulis 'Bendesa' Adat; (4) 'Kesinoman' adalah juru arah; (5) 'Pemangku' adalah yang membidangi urusan upacara agama di Pura; dan (6) 'Pasedahan/Petenger' adalah bendahara.

Upaya Propinsi Bali untuk tetap mempertahankan pemerintahan asli yang digali dari identitas kultur daerah tersebut tidak hanya melalui Perda No. 6 Tahun 1986. Melalui Perda Propinsi Dati I Bali No. 2 Tahun 1988 Tentang Lembaga Perkreditan Desa, dikembangkanlah usaha ekonomi yang bergerak di bidang simpan pinjam yang disebut Lembaga Perkreditan Desa (LPD). LPD dimaksudkan untuk melestarikan dan meningkatkan kemandirian Desa Adat dengan segala aspeknya sehingga dipandang perlu mengadakan usaha-usaha memperkuat kedudukan keuangan desa sebagai sarana penunjangnya. Secara lebih rinci, tujuan didirikannya LPD adalah; (1) mendorong pembangunan ekonomi masyarakat desa melalui tabungan yang terarah serta penyaluran modal yang efektif; (2)



memberantas ijon, gadai gelap, dan lain-lain yang dapat dipersamakan dengan itu di pedesaan; (3) menciptakan pemerataan dan kesempatan berusaha bagi warga desa dan tenaga kerja di pedesaan; dan (3) meningkatkan daya beli dan melancarkan lalu lintas pembayaran dan peredaran uang di desa. Untuk mencapai tujuan pendirian itu, LPD melaksanakan usaha-usaha: (1) menerima simpanan uang dari warga masyarakat desanya dalam bentuk tabungan dan simpanan berjangka; (2) memberikan pinjaman untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat produktif pada sektor pertanian, industri/ kerajinan kecil, perdagangan, dan usaha-usaha lain yang dipandang perlu; (3) usaha-usaha lainnya yang bersifat pengerahan dana desa; (4) penyertaan modal pada usaha-usaha lainnya; dan (5) menerima pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan.

Desa-desa yang telah memenuhi syarat dapat mendirikan LPD. Modal LPD bisa berasal dari swadaya masyarakat sendiri atau *urunan 'krama'* desa, bantuan pemerintah, dan dari pemupukan modal, pemanfaatan tabungan nasabah dan pinjaman.

Agar LPD dapat semakin berkembang secara berdaya guna dan berhasil guna, serta dapat menjamin terselenggaranya kegiatan LPD secara berkesinambungan sehingga dapat berusaha secara mandiri, melalui Keputusan Gubernur Kepala Daerah (KDH) Tingkat (Tk.) I Bali No. 344 Tahun 1993 ditunjuklah Bank Pembangunan Daerah (BPD) Bali sebagai Badan Pembina Teknis LPD, yang bertugas untuk: (1) mengadakan pembinaan teknis dalam rangka pengembangan LPD di Propinsi Tk. I Bali dengan cara: (a) melakukan pembinaan pasif, yaitu dengan mengadakan analisis dari laporan keuangan yang disampaikan oleh masing-masing LPD; (b) melakukan pembinaan aktif, yaitu dengan mengadakan pembinaan langsung ke lapangan untuk mengetahui perkembangan masing-masing LPD; (2) mengadakan koordinasi dengan instansi terkait; (3) menyampaikan laporan setiap triwulan kepada Gubernur KDH Tk. I Bali cq. Kepala Biro Bina Pengembangan Sarana Perekonomian Daerah Setwilada Tk. I Bali dan Bappeda Tk. I Bali.

Sesuai dengan Keputusan Gubernur KDH Tk. I Bali No. 344 Tahun 1993, LPD menyimpan kelebihan likuiditasnya pada BPD cabang terdekat. LPD juga membuat rencana kerja (selambat-lambatnya 3 bulan sebelum tahun buku berakhir), perhitungan tahunan dan penetapan laba kepada *'krama'* desa untuk mendapat persetujuan dan selanjutnya menyampaikan kepada Badan Pembina LPD, termasuk BPD Bali. Dengan demikian, keberadaan LPD tidak hanya terkait dengan Badan Pembina, tetapi dengan Desa Adat yang diatur dengan *'Awig-awig'* Desa Adat. Karenanya, bagi Desa Adat yang telah mengkodifikasikan *'Awig-awig'* Desa Adatnya, dapat memperoleh bantuan modal untuk membentuk LPD.

Oleh karena di Propinsi Bali telah ada LPD, ketika Pemerintah Pusat mencanangkan Program Usaha Ekonomi Desa, Simpan Pinjam (UED-SP) Percontohan pada tahun 1995/1996, pelaksanaan program tersebut dikelola dan dilaksanakan dalam bentuk LPD. Demikian pula dengan pelaksanaan Program UED-SP selanjutnya. Untuk Kabupaten Gianyar, UED-SP dilaksanakan di Desa Kendran dan Taro Kecamatan Tegallalang, serta Desa Puhu Kecamatan Payangan.



Persyaratan adanya kodifikasi '*Awig-awig*' Desa Adat, terbukti mendukung penyelenggaraan LPD-LPD di Bali, termasuk Program UED-SP dari Pemerintah Pusat. '*Awig-awig*'. Desa Adat yang antara lain mengatur mengenai sanksi adat, sangat ditaati oleh anggota Desa Adat sehingga tingkat kemacetan kredit relatif kecil. Selain itu, pertanggungjawaban pengurus LPD yang antara lain tercermin melalui pelaporan, juga sangat teratur.

Beberapa *informan* penelitian menjelaskan bahwa berdasarkan '*Awig-awig*' Desa Adat, pada pertemuan bulanan Desa Adat diperkenankan untuk diumumkan '*krama*' Desa Adat yang menunggak angsuran pinjamannya. Pengumuman secara terbuka pada pertemuan Desa Adat merupakan bentuk sanksi adat yang paling ringan. Meskipun demikian, bagi '*krama*' Desa Adat hal tersebut dinilai sangat memalukan sehingga mereka berupaya untuk dapat menghindarinya dengan cara secara disiplin membayar angsuran pinjamannya. Sanksi terberat bagi pelanggar '*Awig-awig*' Desa Adat adalah dikeluarkan dari keanggotaan Desa Adat. Apabila seseorang telah dikeluarkan dari Desa Adat, maka ketika yang bersangkutan meninggal, jenazahnya tidak bisa dikebumikan di Bali. Sanksi inilah yang paling ditakuti oleh '*krama*' Desa Adat. Dengan mendasarkan pada penjelasan *informan* dapat dinyatakan bahwa '*Awig-awig*' Desa Adat berfungsi sebagai kontrol sosial yang berlaku untuk LPD-LPD yang didirikan di Bali.

Kebijakan Pemerintah Provinsi Bali yang menetapkan pelaksanaan program UED-SP dikelola dalam bentuk LPD, dapat dipandang sebagai langkah berbeda dibandingkan dengan pengelolaan program UED-SP oleh pemerintah daerah lain pada umumnya. Pemerintah daerah selain Pemerintah Provinsi Bali melaksanakan program UED-SP sesuai dengan *policy guidelines* yang disusun pemerintah pusat. Dengan kata lain, berbeda dengan arah dan arus yang bersifat *uniform*, yakni kepatuhan pemerintah daerah pada umumnya terhadap ketentuan pemerintah pusat (*top-down*), maka Pemerintah Provinsi Bali lebih mengedepankan strategi pelaksanaan yang mendasarkan pada inisiatif dan nilai setempat (lokal).

Langkah Pemerintah Provinsi Bali yang mendasarkan pada inisiatif lokal tersebut apabila dilihat dari perspektif sejarah peran Desa Adat, dapat dikatakan sebagai sebuah sistem pengelolaan kegiatan dalam masyarakat yang didasarkan pada pengalaman dan pengamatan selama bertahun-tahun terhadap lingkungan masyarakat dan alam sekitarnya.<sup>11</sup> Hal tersebut tidak terlepas dari kenyataan bahwa Desa Adat yang tumbuh dan berkembang sepanjang sejarah selama berabad-abad, telah memberikan sumbangan yang sangat berharga terhadap kelangsungan kehidupan masyarakat, perjuangan kemerdekaan, dan pembangunan di Provinsi Bali. Sejarah Bali menunjukkan bahwa Desa Adat selama ini memegang peranan yang sangat penting dalam menata dan membina kehidupan masyarakat Desa Adat, maupun dalam proses pembangunan. Langkah Pemerintah Provinsi Bali ini dapat dinyatakan sebagai suatu bentuk kearifan lokal, oleh karena mengacu pada sebuah sistem pengetahuan yang berbasis pada masyarakat, dan berbeda dengan sistem pengetahuan yang bersifat *top-down* yang dikembangkan oleh pemerintah pusat.



Kemampuan *Awig-awig* Desa Adat dalam mendukung pelestarian program lainnya, juga tampak pada pelaksanaan Program Inpres Desa Tertinggal (IDT) di Desa Kerta Kecamatan Payangan Kabupaten Gianyar. Pada tahapan pertama pelaksanaan program, Desa Kerta memperoleh dana yang berasal dari APBN sebesar Rp 20 juta dan dari APBD Provinsi sebesar Rp 10 juta. Pada dua tahun berikutnya, dana yang diterima desa tersebut sebesar Rp 20 juta, dan tambahan modal usaha sebesar Rp 6 juta karena kelompok masyarakat (pokmas) Desa Kerta menjadi pokmas terbaik di Provinsi Bali.

Pokmas Desa Kerta berjumlah 10 buah, dengan nama Kerta Rahayu I hingga Kerta Rahayu X. Berdasarkan rapat anggota ditetapkan jenis kegiatan pokmas berupa penggemukan ternak sapi dan babi. Pemilihan jenis kegiatan tersebut didasarkan pada kebiasaan atau keahlian masyarakat Desa Kerta, yakni sebagai petani/peladang serta pemelihara ternak sapi atau babi. Selain alasan tersebut, ketersediaan hijauan *pakan* ternak yang cukup mudah diperoleh di Desa Kerta, juga menjadi pendukung pemilihan jenis kegiatan pokmas.

Secara lebih rinci, kegiatan usaha ekonomi yang dilaksanakan oleh pokmas Desa Kerta adalah sebagai berikut : (1) tahun pertama: 5 pokmas memelihara sapi jantan dan 5 pokmas lainnya memelihara sapi jantan dan babi (dalam 1 pokmas ada yang memilih ternak sapi dan ada yang memilih ternak babi); (2) tahun kedua: 8 pokmas memelihara sapi jantan dan 2 pokmas memelihara sapi jantan dan babi; dan (3) tahun ketiga: 10 pokmas memilih ternak sapi jantan.

Kebijakan desa yang hanya membentuk 10 Pokmas dari tahun pertama hingga tahun ketiga karena kegiatan penggemukan ternak sapi dan babi memerlukan waktu cukup lama sehingga berimplikasi pada kesempatan setiap anggota untuk menerima giliran memelihara ternak sapi atau babi. Implikasi lebih lanjut sebagian anggota masyarakat Desa Kerta yang masuk kategori miskin belum bisa menerima program tersebut pada pelaksanaan tahun pertama hingga ketiga.

Setelah pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan tersebut berjalan 3 tahun, masing-masing anggota pokmas telah memperoleh kesempatan memelihara ternak sapi/babi. Bahkan Desa Kerta telah mampu menggulirkan kepada 8 pokmas baru yang dibentuk pada pelaksanaan tahun ketiga program penanggulangan kemiskinan. Nama ke-8 pokmas baru tersebut adalah Budhi Rahayu I hingga Budhi Rahayu VIII yang juga memilih kegiatan penggemukan ternak sapi jantan.

Perkembangan modal usaha dan perguliran dana yang dimiliki pokmas hingga penulis meninggalkan lokasi penelitian, adalah: (1) perkembangan modal usaha periode pertama pelaksanaan program. Dari modal pertama sebesar Rp 30 juta, setelah 5 tahun berjalan telah melaksanakan perguliran dengan jumlah pemupukan modal yang telah diperoleh pada tahun ketiga sebesar Rp 39.830.500,00; (2) perkembangan modal usaha periode kedua pelaksanaan program. Dari dana sebesar Rp 20 juta, setelah 4 tahun kegiatan telah melaksanakan perguliran, dan modal usaha telah berkembang menjadi Rp 23.282.000,00; (3) Perkembangan modal usaha periode ketiga pelaksanaan program. Dari dana sebesar Rp 26 juta, setelah 3 (tiga) tahun kegiatan telah melaksanakan perguliran, namun perkembangan dalam pemupukan modal mengalami penurunan menjadi Rp 25.346.250,00.



Hal ini disebabkan karena sapi yang dipelihara oleh anggota pokmas ada yang mati sebanyak 1 ekor; (4) Perkembangan modal usaha Pokmas baru yang dibentuk mulai tahun ketiga pelaksanaan program, dengan modal awal sebesar Rp 10 juta telah melaksanakan 1 (satu) kali perguliran dengan jumlah pemupukan/penambahan modal pada tahun berikutnya menjadi sebesar Rp 11.730.000,00. Dari keseluruhan dana yang diterima 18 Pokmas sebesar Rp 86 juta telah berkembang menjadi Rp 100.188.750,00.

Perkembangan yang cukup menggembirakan dari usaha ke-18 pokmas tersebut, tidak terlepas dari kesungguhan anggota pokmas yang didukung oleh '*Awig-awig*' yang sangat dipatuhi oleh para anggotanya. Pengelolaan dana IDT di Desa Kerta juga diatur dalam '*Awig-awig*' Desa Adat. Menurut penjelasan *informan* penelitian, anggota pokmas akan secara terbuka menjelaskan nilai penjualan sapi atau babi yang telah dipeliharanya, meskipun ketika menjual ternak tersebut tidak bersama-sama dengan pengurus pokmas. Kemampuan '*Awig-awig*' Desa Adat mempengaruhi perilaku anggotanya, tidak dapat dipisahkan dari pelaksanaan ajaran Agama Hindu. Dengan demikian, '*Awig-awig*' Desa Adat telah mampu mendukung keterbukaan dan terpeliharanya kejujuran di antara para anggota pokmas. Jumlah dana milik kelompok yang telah berkembang dibandingkan dengan modal awalnya, setidaknya menunjukkan hal tersebut. Perkembangan modal pokmas di Desa Kerta jauh lebih baik dibandingkan dengan desa-desa lain di luar Provinsi Bali karena pada umumnya dana dari program tersebut telah hilang atau macet di tangan anggota pokmas.

Kemampuan *Awig-awig*' Desa Adat dalam mendukung keberlanjutan program, juga tampak pada pelaksanaan Program Pemberdayaan Daerah Dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE). Selain tingkat kemacetan yang relatif kecil, dana Program PDM-DKE yang dikelola masyarakat Kecamatan Gianyar, Blahbatu, Tampaksiring, Sukawati, Tegallalang, dan Payangan juga telah berkembang dibandingkan dengan modal awal yang mereka terima.

Dampak positif lain dari keberanian Provinsi Bali untuk menyatukan pengelolaan Program UED-SP, IDT, dan PDM-DKE dalam "satu pintu" melalui Desa Adat adalah meminimalisir dampak negatif dari model pengelolaan yang umumnya dilakukan program per program. Hasil penelitian yang pernah penulis lakukan menunjukkan bahwa implikasi dari banyaknya program-program dari pemerintah memungkinkan satu desa menerima beberapa program dalam kurun waktu yang berurutan. Desa Kawungcarang, Kecamatan Sumbang Kabupaten Banyumas misalnya, menerima dan melaksanakan program IDT, UED-SP, dan PDM-DKE dalam kurun waktu tahun anggaran 1994/1995 hingga 1998/1999. Pada akhirnya, model pengelolaan Program IDT, UED-SP, dan PDM-DKE di desa tersebut mengarah pada sistem simpan pinjam, namun masing-masing program memiliki pengelola sendiri-sendiri. Sementara, di Desa Kawungcarang juga ada simpan pinjam lain, seperti simpan-pinjam RT, PKK, dan SWKP. Kondisi tersebut pada akhirnya menimbulkan dampak yang kurang mendukung keberlanjutan program. Adapun dampak yang dimaksud adalah: (1) "banyaknya" alternatif bagi anggota untuk meminjam dana, yang pada akhirnya memberi peluang untuk "gali lubang tutup



lubang”; (2) perbedaan besarnya bunga pinjaman antara program satu dengan lainnya yang berimplikasi pada keinginan anggota untuk menyamakan besarnya bunga, atau lebih memilih meminjam pada program yang bunga pinjamannya terendah. Pengalaman salah seorang pengelola program yang kebetulan mengelola tiga program, namun dengan bunga pinjaman yang berbeda (bunga pinjaman UED-SP lebih tinggi dibandingkan PDM-DKE) menunjukkan, pernah terjadi salah seorang anggota UED-SP lebih memilih meminjam melalui program PDM-DKE. Permintaan anggota itu pun dipenuhi, namun disertai dengan berbagai pendekatan agar tidak menimbulkan akibat yang tidak diinginkan. Pengelola program tersebut memahami, anggota program PDM-DKE tentu akan keberatan jika mengetahui ada anggota program IDT yang meminjam melalui program mereka; (3) “persaingan” antara pengurus dan kelompok, yang apabila tidak bisa dikelola dengan baik akan menimbulkan dampak yang kurang menguntungkan bagi program. Misalnya persaingan dalam wujud dan besar SHU antar-program. Ada kecenderungan untuk saling membandingkan dan pada akhirnya memunculkan tuntutan anggota agar kelompoknya pun dapat seperti kelompok yang lain. Apabila penanganan terhadap tuntutan anggota tidak dilakukan dengan baik, akan bisa menimbulkan dampak yang kurang menguntungkan bagi keberlanjutan program.<sup>12</sup>

## Penutup

Sebagaimana telah diuraikan di atas, variabel lingkungan kebijakan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan. Meski demikian, uraian di atas menunjukkan bahwa tidak selamanya nilai-nilai lokal —yang seringkali dikatakan sebagai nilai-nilai tradisional dan kemudian dihadap-hadapkan dengan nilai-nilai lain yang dianggap lebih modern—menghambat program-program pembaharuan ataupun program yang datang dari luar kelompok masyarakat yang masih memegang teguh nilai-nilai lokal tersebut.

Pengalaman pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Gianyar juga menunjukkan kesesuaiannya dengan tesis Stavenhagen bahwa kebijakan publik yang responsif dan partisipatif adalah berkaitan dengan konsep *ethnodevelopment*. Konsep *ethnodevelopment* menegaskan bahwa sumber-sumber pembangunan seyogyanya tidak didrop dari luar, tetapi sejauh mungkin memanfaatkan apa yang ada dalam masyarakat sendiri. *Ethnodevelopment* juga berarti bahwa rakyat (termasuk suku terasing) memiliki kontrol atas tanah mereka sendiri, sumber-sumber, organisasi sosial serta kebudayaan, dan yang penting (dalam hubungannya dengan institusi negara), mereka bebas untuk bernegosiasi dengan negara mengenai macam hubungan-hubungan apa saja yang mereka inginkan.<sup>13</sup>

Meskipun tulisan ini disusun beberapa tahun setelah penulis meninggalkan lokasi penelitian (Kabupaten Gianyar), namun penulis tetap yakin bahwa keberlanjutan dari Program UED-SP, IDT, dan PDM-DKE tetap terjaga. Keyakinan penulis disebabkan karena nilai-nilai dan kearifan lokal di lokasi penelitian telah melembaga (*institutionalized*) bahkan mendarah daging (*internalized*) sehingga menjiwai setiap aktivitas masyarakat Gianyar maupun Bali. Dengan demikian, nilai yang bisa dipetik



dari pengalaman Kabupaten Gianyar adalah, oleh karena nilai-nilai lokal terbukti mampu mendukung upaya keberlanjutan program, perlu dipikirkan upaya untuk merevitalisasi nilai-nilai lokal yang pernah tumbuh dan berkembang di daerah-daerah lain di Indonesia.

## Endnote

<sup>1</sup> Agus Dwiyanto, "Evaluasi Program dan Kebijaksanaan Pemerintah", dalam *Kumpulan Makalah Pelatihan Analisis Kebijakan Sosial Angkatan III* (Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM, 1995), hal. 2.

<sup>2</sup> M.Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), hal. 115.

<sup>3</sup> Studi kebijakan publik bisa dibedakan menjadi 5 tipe studi, yaitu: (a) studi tentang sebab-sebab lahirnya kebijakan; (b) studi tentang aktor kebijakan; (c) studi implementasi; (d) studi evaluasi; dan (e) analisis kebijakan. Lihat Agus Dwiyanto, "Manfaat Pengembangan Studi Kebijakan Publik untuk Pembangunan Daerah". *Kumpulan Makalah Pelatihan Analisis Kebijakan Sosial Angkatan III* (Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM, 1995), hal. 2.

<sup>4</sup> Chief J.O. Udoji, *The African Public Servant as a Public Policy Maker*, (Public Policy in Africa: African Association for Public Administration and Management, 1981), hal. 32.

<sup>5</sup> Agus Dwiyanto, "Manfaat Pengembangan Studi Kebijakan Publik untuk Pembangunan Daerah", dalam *Kumpulan Makalah Pelatihan Analisis Kebijakan Sosial Angkatan III* (Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM, 1995), hal. 6.

<sup>6</sup> Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy*, (New Jersey: Scott, Foresman and Company, 1983), hal. 22.

<sup>7</sup> David L. Wimer dan Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, (New Jersey: Prentice Hall, 1999), hal. 396.

<sup>8</sup> *Policy guidelines* adalah petunjuk dan ketentuan pelaksanaan program yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup, antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana (implementor), *target groups*, dan pemanfaat program. Lihat Agus Dwiyanto, "Evaluasi Program dan Kebijaksanaan Pemerintah", dalam *Kumpulan Makalah Pelatihan Analisis Kebijakan Sosial Angkatan III* (Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM, 1995), hal. 1.

<sup>9</sup> I Gusti Raka Gede, *Monografi Pula Bali* (Jakarta: Pusat Djawatan Pertanian Rakyat, 1955), hal. 34.

<sup>10</sup> Sesuai dengan sumber atau dokumen aslinya. Penggunaan nomenklatur Propinsi Daerah Tingkat I karena dokumen tersebut disusun ketika penyelenggaraan pemerintahan daerah masih berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 yang sekarang berlaku dan menggantikan UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 5 Tahun 1979, UU No. 22 dan 25 Tahun 1999, nomenklatur yang digunakan adalah Perda Propinsi atau Perda Kabupaten/Kota. Lihat *UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta: Media Grafika Utama, hal. 6).

<sup>11</sup> Deduksi logika dari tulisan Hardiyoko dan Panggih Saryoto, "Kearifan Lokal dan Stok Pangan Desa", dalam *Pangan, Kearifan Lokal, dan Keanekaragaman Hayati*, (Yogyakarta: Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas, 2001), hal. 185.

<sup>12</sup> Alizar Isna dan Anwaruddin, "Evaluasi Sistem Pelaksanaan dan Pengelolaan Bantuan Keuangan Program-program Pembangunan (Studi Kasus di Desa Kawungcarang Kecamatan Sumbang Kabupaten Banyumas)", *Hasil Penelitian* (Purwokerto: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jenderal Soedirman, Tidak Diterbitkan, 2000), hal. 67-68.



<sup>13</sup> Solichin Abdul Wahab, "Esensi Nilai dalam Kebijakan: Perbincangan Teoritikal", dalam *Kebijakan Publik dan Pembangunan* (Malang: Penerbit IKIP Malang bekerja sama dengan FIA Unibraw, 1994), hal. 7.

## Daftar Pustaka

- Abdul Wahab, Solichin. 1994. "Esensi Nilai Dalam Kebijakan: Perbincangan Teoritikal", dalam *Kebijakan Publik dan Pembangunan*. Malang : Penerbit IKIP Malang bekerja sama dengan FIA Unibraw
- Anonim. TT. Peraturan Daerah Propinsi Dati I Bali No. 06 Tahun 1986 Tentang Kedudukan, Fungsi, dan Peranan Desa Adat Sebagai Satu Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Propinsi Daerah Tingkat I Bali.
- \_\_\_\_\_.TT. Perda Propinsi Dati I Bali No. 2 Tahun 1988 Tentang Lembaga Perkreditan Desa.
- \_\_\_\_\_.2004. *Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta : Media Grafika Utama.
- Dwiyanto, Agus. 1995. "Evaluasi Program dan Kebijaksanaan Pemerintah", dalam *Kumpulan Makalah Pelatihan Analisis Kebijakan Sosial Angkatan III*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM.
- \_\_\_\_\_.1995. "Manfaat Pengembangan Studi Kebijakan Publik untuk Pembangunan Daerah", dalam *Kumpulan Makalah Pelatihan Analisis Kebijakan Sosial Angkatan III*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM.
- Gede, Igusti Raka. 1995. *Monografi Pula Bali*. Jakarta : Pusat Djawatan Pertanian Rakyat.
- Hardiyoko dan Panggih Saryoto. 2001. "Kearifan Lokal dan Stok Pangan Desa", dalam *Pangan, Kearifan Lokal, dan Keanekaragaman Hayati*. Yogyakarta : Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas.
- Islamy, M. Irfan. 1997. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, Jakarta.
- Isna, Alizar dan Anwaruddin. 2000. "Evaluasi Sistem Pelaksanaan dan Pengelolaan Bantuan Keuangan Program-program Pembangunan (Studi Kasus di Desa Kawungcarang Kecamatan Sumbang Kabupaten Banyumas)", *Hasil Penelitian*, Tidak Diterbitkan. Purwokerto : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jenderal Soedirman.
- Mazmanian, Daniel A. dan Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy*. New Jersey : Scott, Foresman and Company.
- Udoji, Chief J.O. 1981. *The African Public Servant as a Public Policy Maker*. Public Policy in Africa, African Association for Public Administration and Management.
- Wimer, David L dan Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*. New Jersey : Third Edition, Prentice Hall, New Jersey.