

Menilai Dampak Politik Bantuan Tunai Bersyarat: Bukti dari Eksperimen Kebijakan Acak



Julia E. Tobias
Global Innovation Fund, London, U.K.

Sudarno Sumarto
The SMERU Research Institute, Jakarta, Indonesia

Habib Moody
The Urban Institute, Washington D.C., USA

KERTAS KERJA SMERU

**Menilai Dampak Politik Bantuan Tunai Bersyarat:
Bukti dari Eksperimen Kebijakan Acak**

Julia E. Tobias

Global Innovation Fund, London, U.K.

Sudarno Sumarto

The SMERU Research Institute, Jakarta, Indonesia

Habib Moody

The Urban Institute, Washington D.C., USA

Editor

Liza Hadiz

The SMERU Research Institute

Juli 2017

The SMERU Research Institute Cataloging-in-Publication Data

Julia E. Tobias.

Menilai dampak politik bantuan tunai bersyarat: bukti dari eksperimen kebijakan acak.

/ written by Julia E. Tobias, Sudarno Sumarto, Habib Moody.; Edited by: Liza Hadiz

vi, 37 p. ; 30 cm.

Includes index.

ISBN 978-602-7901-41-4

1. Conditional Cash Transfer. I. Title
- 2.

362.57--ddc22



Ciptaan disebarluaskan di bawah Lisensi Creative Commons Atribusi-NonKomersial 4.0 Internasional.

Konten SMERU dapat disalin atau disebarluaskan untuk tujuan nonkomersial sejauh dilakukan dengan menyebutkan The SMERU Research Institute sebagai sumbernya. Jika tidak ada kesepakatan secara kelembagaan, format PDF publikasi SMERU tidak boleh diunggah dalam jaringan (daring) dan konten daring hanya bisa dipublikasikan melalui tautan ke situs web SMERU.

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan The SMERU Research Institute.

Untuk mendapatkan informasi mengenai publikasi SMERU, hubungi kami melalui nomor telepon 62-21-31936336, nomor faks 62-21-31930850, atau alamat surel smeru@smeru.or.id; atau kunjungi situs web www.smeru.or.id.

Foto Sampul: The SMERU Research Institute

UCAPAN TERIMA KASIH

Para penyusun ingin mengucapkan terima kasih kepada The SMERU Research Institute dan Frank W. Patterson Fund dari Departemen Ilmu Politik Universitas Yale untuk dukungan finansialnya. Kami sangat berterima kasih pada Benjamin Olken, Junko Onishi, dan Susan Wong yang telah memberikan akses untuk data survei yang digunakan dalam makalah ini, dan kepada Susan Hyde yang telah memberikan data Pemilihan Presiden Indonesia 2004.

Kertas kerja ini merupakan terjemahan dari kertas kerja The SMERU Research Institute berjudul “Assessing the Political Impacts of a Conditional Cash Transfer: Evidence from a Randomized Policy Experiment in Indonesia” yang diterbitkan pada 2014. Terima kasih kepada penerjemah, Anom Astika, dan penyunting, Ricky Zulkifli, yang telah membantu menyiapkan naskah berbahasa Indonesia.

Menilai Dampak Politik Bantuan Tunai Bersyarat: Bukti dari Eksperimen Kebijakan Acak

Julia E. Tobias (*Global Innovation Fund, London, Inggris*), Sudarno Sumarto (*The SMERU Research Institute, Jakarta, Indonesia*), dan Habib Moody (*The Urban Institute, Washington, D.C., Amerika Serikat*)

Beberapa negara berkembang, termasuk Indonesia, telah bereksperimen dengan bantuan tunai bersyarat (BTB) untuk rumah tangga miskin selama beberapa tahun terakhir. Sejak 2007, Indonesia telah menjalankan program percontohan BTB secara acak (PNPM Generasi) di 1.625 desa dengan mendistribusikan dana ke masyarakat alih-alih ke rumah tangga, dan Badan Perwakilan Desa (BPD) mengalokasikan dana tersebut untuk berbagai proyek publik setelah mendapatkan masukan dari masyarakat. Dalam makalah ini, kami mengeksplorasi hasil politis yang berkaitan dengan program ini, termasuk imbalan/balas jasa elektoral untuk para petahana, dan partisipasi politik. Dengan membandingkan wilayah yang menerima program ini dengan sebuah kelompok kontrol, kami memperkirakan dampak BTB pada perilaku politik dalam pemilu presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat 2009, dan kami juga menyelidiki dampaknya pada politik daerah. Kami menemukan bahwa program BTB meningkatkan pangsa suara untuk kandidat legislatif dari partai presiden petahana, meningkatkan kepuasan rumah tangga dengan layanan administratif pemerintah tingkat kabupaten, dan menurunkan persaingan antarkandidat presiden sebagaimana diukur dengan Indeks Herfindahl-Hirschman (IHH). Kami tidak menemukan bukti yang jelas untuk mendukung hipotesis bahwa program tersebut meningkatkan suara untuk presiden petahana, dan kami tidak menemukan bukti bahwa program ini meningkatkan partisipasi pemilih secara signifikan atau memengaruhi politik tingkat desa.

Kata kunci: bantuan tunai bersyarat, perilaku politis, Indonesia

DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH	i
ABSTRAK	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	iv
DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM	v
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Ikhtisar	1
1.2 Ulasan Literatur	4
II. ASAL USUL PNPM GENERASI: PERLINDUNGAN SOSIAL INDONESIA SEJAK 1998	6
III. RANCANGAN EKSPERIMENTAL	10
IV. LATAR BELAKANG POLITIK PEMILU DI INDONESIA	11
V. DATA	12
5.1 Deskripsi Data	12
5.2 Uji Keseimbangan pada Kelompok Perlakuan dan Kelompok Kontrol	15
5.3 Ringkasan Statistik pada Kelompok Perlakuan dan Kontrol	17
VI. HASIL	18
6.1 Strategi Empiris	18
6.2 Dampak terhadap Dukungan untuk Petahana dan Persaingan Politik	20
6.3 Dampak terhadap Partisipasi Pemilih	23
6.4 Dampak terhadap Akses/Aktivitas Politik dan Kapasitas Pemerintah Lokal	26
6.5 Dampak pada Kepuasan terhadap Pelayanan Publik	29
6.6 Dampak terhadap Akses Politik ke Kantor Kepala Desa	30
VII. PEMBAHASAN HASIL	31
VIII. KESIMPULAN	33
DAFTAR ACUAN	35

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Uji Keseimbangan pada Kelompok Perlakuan Acak	16
Tabel 2. Ringkasan Statistik Variabel Terikat Utama	17
Tabel 3. Dampak BTB pada Hasil Pemilihan Presiden dan Legislatif Nasional dan Persaingan Politik (Menurut Jenis Perlakuan Berinsentif/Noninsentif)	19
Tabel 4. Dampak BTB pada Hasil Pemilihan Presiden dan Legislatif Nasional dan Persaingan Politik (Menurut Tahun Dimulainya Perlakuan)	21
Tabel 5. Dampak BTB pada Hasil Pemilihan Kepala Desa (Menurut Jenis Perlakuan Berinsentif/Noninsentif)	22
Tabel 6. Dampak BTB pada Hasil Pemilihan Kepala Desa (Menurut Tahun Dimulainya Perlakuan)	23
Tabel 7. Dampak BTB pada Partisipasi Pemilih dalam Pemilihan Presiden dan Legislatif Nasional (Menurut Jenis Perlakuan Berinsentif/Noninsentif)	24
Tabel 8. Dampak BTB pada Partisipasi Pemilih dalam Pemilihan Lokal	25
Tabel 9. Dampak BTB pada Akses Politik dan Aktivitas Politik	27
Tabel 10. Dampak BTB terhadap Kapasitas Pemerintah Lokal	28
Tabel 11. Dampak BTB pada Kepuasan terhadap Layanan Administratif Pemerintah Lokal (Menurut Jenis Perlakuan Eksperimental Berinsentif)	29
Tabel 12. Dampak BTB pada Masuknya Kelompok yang Kurang Terwakili ke Posisi Kepala Desa	30

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Prosedur Penetapan	2
Gambar 2. Lini masa peristiwa	8
Gambar 3. Siklus Proyek PNPM Generasi	9

DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

BLT	bantuan langsung tunai
BPD	Badan Perwakilan Desa
BPS	Badan Pusat Statistik
BTB	bantuan tunai bersyarat
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
HHI	Indeks Herfindahl-Hirschman
KDP	Program Pengembangan Kecamatan
PD	Partai Demokrat
PDI-P	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PKH	Program Keluarga Harapan
PNPM	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
PNPM Generasi	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Generasi Sehat dan Cerdas
PNPM-Mandiri	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri
PNPM-Perdesaan	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Perdesaan
PNPM-Perkotaan	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Perkotaan
RT	rukun tetangga
RW	rukun warga
UPP	Urban Poverty Project (Program Kemiskinan Perkotaan)

I. PENDAHULUAN

1.1 Ikhtisar

Dalam beberapa tahun terakhir, bantuan tunai bersyarat (BTB) telah menjadi salah satu strategi dominan pemerintah di negara berkembang untuk memberikan jaring pengaman sosial bagi kaum miskin. Program semacam ini, yang sekarang ada di lebih dari tiga puluh negara, pada umumnya bertujuan untuk menanggulangi kemiskinan baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang; jangka pendek dalam bentuk bantuan tunai dan jangka panjang melalui peningkatan investasi pada modal manusia (Fiszbein *et al.*, 2009). Model dasar untuk BTB berasal dari Program Progres Meksiko, yang menyediakan dana untuk rumah tangga dengan syarat memenuhi persyaratan kesehatan dan pendidikan tertentu. Beberapa negara di Amerika Latin dan wilayah lainnya baru-baru ini telah mengembangkan varian program serupa milik mereka sendiri. Sejak 2007 hingga 2009, Pemerintah Indonesia telah meluncurkan sebuah percontohan bantuan tunai bersyarat yang merupakan subprogram dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) yang disebut PNPM Generasi, yang sekarang skalanya ditingkatkan secara nasional.

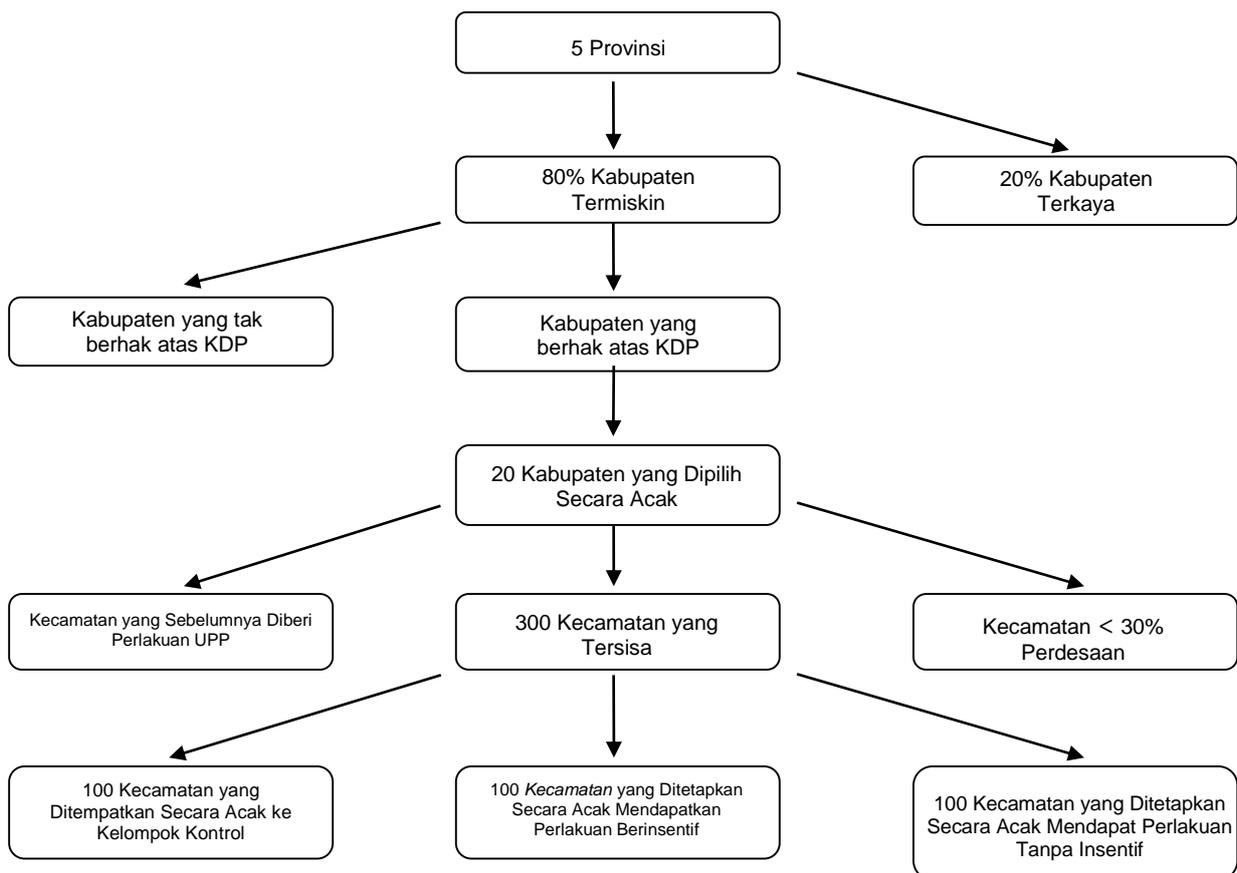
PNPM Generasi memberikan *block grant* (hibah blok) yang kurang lebih sama dengan US\$10.000, kepada kecamatan untuk digunakan dalam proyek kesehatan dan pendidikan. Bank Dunia membantu pemerintah menempatkan 300 kecamatan secara acak ke dalam sejumlah kelompok kontrol (*control group*) dan kelompok perlakuan (*treatment group*) untuk memfasilitasi kegiatan evaluasi dampak percontohan ini secara ekstensif. Evaluasi ini, yang saat ini sedang berlangsung, terutama mengukur capaian tujuan utama PNPM Generasi: meningkatkan capaian kesehatan dan pendidikan (Jonishi, Olken, dan Wong, 2010). Dalam makalah ini, kami menguji hipotesis bahwa program ini mungkin telah memengaruhi beberapa hasil politik, termasuk dukungan elektoral bagi petahana dan partisipasi politik.

PNPM Generasi dibangun dari beberapa model BTB dengan menambahkan fitur inovatif yang menargetkan dana kepada masyarakat dan bukan kepada rumah tangga individu. Indonesia adalah negara pertama yang menguji inovasi jenis ini—yang menggabungkan model BTB tradisional dengan pendekatan pembangunan berbasis komunitas—dengan melibatkan forum masyarakat dalam mengalokasikan dana untuk prioritas pembangunan tingkat desa. Pendekatan partisipatoris ini mengakui bahwa BTB ke rumah tangga tidak efektif di wilayah yang memiliki kendala di sisi penawaran yang menghalangi pemberian pelayanan kesehatan dan pendidikan. Misalnya, persyaratan bahwa anak-anak harus bersekolah atau bahwa ibu hamil harus mengunjungi pekerja kesehatan profesional untuk perawatan pramelahirkan agar dapat menerima bantuan tunai tak dapat diberlakukan di tempat yang tidak memiliki fasilitas sekolah dan rumah sakit yang cukup. Dalam situasi seperti itu, *block grant* yang memungkinkan masyarakat untuk memutuskan bagaimana menggunakan dana itu sebaik-baiknya mungkin lebih efektif daripada menyalurkan dana tersebut langsung ke rumah tangga (Bank Dunia, 2008). Selain potensi manfaat sosial dan ekonomi dari pendekatan ini, kami berhipotesis bahwa *block grant* mungkin juga memiliki fitur menarik, yaitu menguntungkan secara politis dan mampu menghasilkan balas jasa bagi para petahana, sementara juga membangun partisipasi politik dengan mendorong pemberdayaan masyarakat.

Penelitian yang ada mengenai keefektifan program pembangunan berbasis komunitas dan program-program BTB pada umumnya cenderung berfokus pada hasil pembangunan manusia, dan hanya sedikit perhatian yang diberikan pada potensi dampak politik dari program semacam itu. Walaupun beberapa evaluasi menunjukkan bahwa program pembangunan berbasis komunitas tersebut menguntungkan bagi penerimanya, yang diukur menurut beberapa indikator sosial dan ekonomi utama (misalnya, Björkman dan Svensson, 2007; Fearon, Humphreys, dan Weinstein, 2009; Stiglitz, 2002),

konsekuensinya terhadap perilaku demokratis, seperti partisipasi dalam pemilihan umum nasional belum dipahami sepenuhnya. Demikian pula, terlepas dari makin banyaknya studi mengenai dampak ekonomi dari BTB rumah tangga (Handa dan Davis, 2006; Skoufias dan Parker, 2001), kami hanya mengetahui beberapa studi terbaru mengenai dampak politiknya, dengan bukti yang terbatas pada kasus Amerika Latin di Meksiko dan Brasil (De La O, 2013; Diaz-Cayeros, Estévez, dan Magaloni, 2012; Zucco, 2010). Dari perspektif kebijakan, dampak politik dari program ini sangat penting mengingat potensi implikasi dampak tersebut bagi keberlanjutan program dalam jangka panjang.

Tiga ratus kecamatan di lima provinsi ditempatkan secara acak ke dalam kelompok kontrol tanpa perlakuan (*untreated control group*) atau ke dalam kelompok yang menerima PNPM Generasi yang mulai pada bulan Juni 2007. Selama dua tahun berikutnya, kecamatan yang diberi perlakuan (*treated*) menerima hibah tahunan kurang-lebih US\$10.000 untuk dialokasikan oleh Badan Perwakilan Daerah ke proyek yang berkaitan dengan kesehatan dan pendidikan, dengan bantuan fasilitator yang terlatih.¹ Kelompok perlakuan secara keseluruhan mencakup dua varian acak dari program ini (lihat Gambar 1): (i) separuh dari kecamatan yang diberi perlakuan ditempatkan ke dalam versi yang ‘berinsentif’ dari perlakuan tersebut, yaitu selain menerima jumlah dana yang tetap, desa juga berhak menerima tambahan 20% bonus dana pada tahun kedua PNPM Generasi, bergantung pada kinerja tahun pertama yang dinilai dengan seperangkat tolok ukur kesehatan dan pendidikan; (ii) separuh kecamatan lainnya yang diberi perlakuan menerima versi ‘non-insentif’, yaitu dana di tahun kedua tidak bergantung pada kinerja tahun pertama.



Gambar 1. Prosedur penetapan

Sumber: Olken, Onishi, dan Wong, 2008: 11.

¹Jumlah persis *block grant* yang dapat diterima kecamatan terlebih dulu ditentukan berdasarkan jumlah penduduk dan tingkat kemiskinan dari kecamatan tersebut.

Penelitian kami menguji hipotesis utama bahwa program BTB mempunyai dampak positif pada pemilihan kembali petahana dan pada partisipasi politik. Kami mengeksplorasi hasil ini dengan menggunakan data baru yang dipilah secara lokal untuk pemilihan anggota DPR pada April 2009 dan Pemilu Presiden Republik Indonesia pada Juli 2009, dan data perinci yang unik mengenai perilaku politik di tingkat desa dan tingkat kabupaten. Kami melengkapi ukuran hasil utama kami—pangsa suara petahana dan partisipasi pemilih—dengan beberapa ukuran tambahan yang bertujuan untuk menangkap dampak potensial BTB terhadap kapasitas pemerintah daerah, keaktifan politik, dan masuknya kandidat perempuan, minoritas, dan pemuda ke dalam jabatan politik di tingkat desa. Kami memperkirakan bahwa BTB berdampak pada pemilihan umum tingkat nasional (pemilihan presiden dan pemilihan umum), karena BTB adalah inisiatif Pemerintah Pusat. Namun, kami juga mengeksplorasi kemungkinan bahwa penerima manfaat berterima kasih pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah untuk manfaat yang terkait dengan program ini, atau bahwa BTB dapat memengaruhi partisipasi dalam politik lokal.

Kami memperkirakan hasil ini karena beberapa alasan. Alasan pertama selaras dengan pendekatan bantuan tunai bersyarat yang sudah lazim ada untuk rumah tangga, sebagaimana digunakan Meksiko, Brasil, dan beberapa negara lain: bantuan sosial menjanjikan kehidupan yang lebih baik bagi kaum miskin sehingga menciptakan hubungan yang lebih sehat dengan pemerintah. Jika pemberian suara (*voting*) berfungsi sebagai alat penentu untuk menghukum atau memberikan imbalan/balas jasa kepada petahana, maka dipilih sebagai penerima manfaat dalam eksperimen kebijakan acak yang memberikan manfaat program seharusnya membuat pemberi suara jadi mendukung pemerintahan mereka saat ini (Hastings *et al.*, 2007). Alasan kedua berkaitan dengan pendekatan berbasis masyarakat BTB yang unik, yang melibatkan masyarakat dalam forum diskusi dan pemungutan suara untuk proposal proyek untuk menentukan alokasi dana. Olken (2010) mendapati bahwa partisipasi langsung dalam proses pengambilan keputusan dalam program pembangunan masyarakat di Indonesia secara signifikan meningkatkan persepsi terkait legitimasi dan kepuasan terhadap program ini. Kami membawa logika ini selangkah lebih jauh dan memperkirakan bahwa pengalaman masyarakat dengan proses pengambilan keputusan yang demokratis di tingkat daerah dalam konteks yang spesifik untuk program ini dapat mendorong partisipasi yang lebih besar dalam politik secara umum.

Kami tidak memiliki hipotesis yang kuat sebelumnya mengenai apakah harus memperkirakan adanya perbedaan antara perlakuan berinsentif versus noninsentif, tetapi karena lapisan randomisasi tambahan ini dicakupkan ke dalam desain program, kami memanfaatkan kesempatan ini untuk mengeksplorasi perbedaan yang timbul dalam hasil politik pada kelompok-kelompok yang ada. Kami memperkirakan bahwa perlakuan dengan insentif mungkin dapat menimbulkan dampak yang lebih kuat pada partisipasi pemilih dan dukungan bagi petahana, karena varian program ini lebih efektif dalam melibatkan anggota masyarakat dan mencapai hasil program. Namun, skenario sebaliknya juga mungkin terjadi; karena program berinsentif menggeser daerah kendali atas hasil program ke arah masyarakat, program ini dapat menggeser penghargaan terhadap program dari para pemimpin politik.

Untuk meninjau hasil kami, kami menemukan bahwa program BTB meningkatkan pangsa suara untuk calon legislatif dari partai presiden petahana, meningkatkan penilaian rumah tangga terhadap pelayanan administratif pemerintah tingkat kabupaten, dan menurunkan kompetisi antara kandidat presiden, seperti yang diukur oleh Indeks Herfindahl-Hirschman (IHH). Kami tidak menemukan bukti yang jelas bahwa program ini secara signifikan meningkatkan suara untuk presiden petahana, meningkatkan partisipasi pemilih, atau memengaruhi politik tingkat desa.

Penting untuk dicatat bahwa kami menganggap hasil politik yang diteliti sebagai potensi dampak sampingan dari PNPM Generasi, karena hasil ini tidak pernah diartikulasikan secara eksplisit sebagai tujuan program; fokus program ini terutama untuk meningkatkan hasil pembangunan kesehatan

dan pendidikan. Oleh karena itu, temuan kami tidak dimaksudkan untuk diartikan sebagai bukti atas kesuksesan atau kegagalan program ini. Alih-alih, kami mengeksplorasi dampak politis BTB dengan pandangan bahwa, apakah disengaja atau tidak, dampak ini dapat berpotensi mempunyai relevansi yang kuat bagi keberlanjutan program serupa di masa depan dalam konteks negara berkembang yang demokratis.

Akhirnya, perlu dicatat bahwa pemerintah juga mengadakan percontohan program BTB yang lain pada periode waktu yang sama, yang dikenal dengan Program Keluarga Harapan (PKH), dengan dana yang ditargetkan langsung ke rumah tangga alih-alih ke masyarakat. Namun, kami tidak akan menganalisis program ini sekarang karena keterbatasan data dan karena PKH bergantung pada seleksi non-acak. Selain itu, sulit untuk membandingkan secara langsung dampak pendekatan BTB masyarakat dari PNPM Generasi dengan pendekatan BTB rumah tangga dari PKH karena prosedur sampling awal kedua program ini berbeda. Kami berencana untuk menganalisis program PKH secara terpisah di masa depan, tergantung ketersediaan data. Untuk saat ini, kami mencatat bahwa tidak ada tumpang-tindih antara kelompok kontrol dan kelompok perlakuan PKH dan PNPM Generasi sehingga potensi efek limpahan antara wilayah yang menerima program yang berbeda tidak perlu dikhawatirkan.

1.2 Ulasan Literatur

Sebagian besar penelitian yang ada memberikan bukti bahwa di negara berkembang, program sosial sering diatur oleh politik klientelisme bergaya tradisional, yaitu adanya politisi yang menargetkan manfaat pribadi kepada individu tertentu dengan imbalan suara, yang mana manfaat tersebut dapat ditarik jika pemilih tidak memenuhi komitmennya.² Namun, BTB jenis yang terbaru berbeda dari program klientelisme seperti itu, karena dana dialokasikan berdasarkan formula berlandaskan aturan-aturan yang sudah disepakati yang meminimalkan diskresi dalam prosesnya. Pada umumnya, pemilihan wilayah untuk program BTB didasarkan pada prosedur targeting geografis yang memprioritaskan wilayah yang lebih miskin, dan pencairan dana ke rumah tangga atau masyarakat dalam wilayah yang terpilih bergantung pada pemenuhan persyaratan kesehatan dan pendidikan program tersebut dan bukan pada kepentingan para politisi. Walaupun rancangan program BTB dan tingkat kemandiriannya dari politik dapat bervariasi di berbagai negara, BTB pada umumnya cenderung lebih sulit dimanipulasi oleh para politisi daripada program bantuan yang biasa, dan manfaatnya tidak dapat dengan mudah ditargetkan ke atau ditarik dari rumah tangga atau masyarakat tertentu. Dengan memahami sejauh mana program BTB berkaitan dengan imbalan/balas jasa elektoral atau dampak politik lainnya dapat memberikan masukan terhadap komitmen politik jangka panjang pemerintah untuk menjalankan BTB sebagai alternatif dari bantuan sosial yang sudah ada.

Penelitian tentang dampak politik BTB baru dilakukan dewasa ini, dan sebagian besar studi empiris yang ada terbatas pada analisis non-acak yang berfokus hanya pada negara Amerika Latin. Diaz-Cayeros, Estévez, dan Magaloni (2012) menggunakan teknik pencocokan untuk menghitung imbalan/balas jasa elektoral dari Program Progresia Meksiko, misalnya, dan menemukan bahwa program tersebut menghasilkan keuntungan elektoral untuk partai petahana dan kandidatnya, meskipun keuntungan ini tidak sebesar keuntungan yang dihasilkan sebelumnya melalui strategi pembelian suara klientelisme dan bantuan dana berdasarkan diskresi. Demikian pula, Zucco (2010), memberikan bukti, dengan menggunakan data pengamatan, bahwa program BTB Brasil, Bolsa

²Misalnya, Stokes (2005) memberikan bukti politik patronase dalam skema lapangan kerja publik Trabajar di Argentina; Diaz-Cayeros, Estévez, dan Magaloni (2012) memberikan bukti politik klientelistik dalam program PRONASOL Meksiko, pendahulu Program Progresia.

Familia, memberikan imbalan elektoral kepada presiden petahana Lula da Silva dalam pemilihan 2006. Metode para penulis ini mengasumsikan bahwa partisipasi dalam program ini dapat dianggap sebagai variabel eksogen karena disertakannya kovariat. Namun, hal ini adalah asumsi yang kuat dan berpotensi dipertanyakan. Dalam studi terbaru lainnya, Manacorda, Miguel, dan Vigorito (2010) meneliti BTB Uruguay dengan menggunakan pendekatan diskontinuitas regresi, dan memberikan bukti bahwa program PANES di Uruguay meningkatkan dukungan terhadap pemerintah saat itu secara relatif terhadap administrasi sebelumnya sebanyak 11–14 titik persen. Namun, metode diskontinuitas regresi yang mereka gunakan menghadapi masalah potensial bahwa sampel data yang berkelompok di sekeliling ambang batas diskontinuitas mungkin saja terbatas, sementara interval yang diperluas di sekitar ambang batas tersebut membawa risiko membuat perkiraan menjadi bias. Lebih lanjut, serupa dengan pendekatan Diaz-Cayeros, Estévez, dan Magaloni (2012)—dan karena ketidakterediaan data elektoral resmi—Manacorda, Miguel, dan Vigorito (2010) menyimpulkan perilaku *voting* dari data survei pemilih (exit poll), meskipun data semacam itu mungkin tidak akurat.

Satu-satunya evaluasi acak terhadap dampak politik dari sebuah program BTB yang kami ketahui adalah De La O (2010), yang menemukan bahwa program bantuan tunai bersyarat acak Progresas mendorong partisipasi pemilih dalam pemilihan umum 2000 di Meksiko sebanyak 7% dan meningkatkan jumlah suara petahana sebanyak 16%. Penelitian kami dibangun berdasarkan temuan ini dengan menguji hipotesis bahwa BTB dapat memberikan keuntungan elektoral bagi petahana dan meningkatkan partisipasi politik dalam konteks Indonesia, sebuah negara berkembang di luar Amerika Latin. Kami juga meneliti hasil politik BTB pada dua tingkat: tingkat nasional dan tingkat daerah. Hal ini berlawanan dengan semua penelitian yang dijelaskan di atas, yang berfokus hanya pada tingkat pusat. Kami dapat menganalisis seperangkat pengukuran politik yang rinci, lebih dari sekadar pangsa suara petahana dan partisipasi pemilih, karena data kami berisi hasil pemilu resmi dan respons survei rumah tangga.

Hipotesis kami konsisten dengan teori pemberian suara (*voting*) retrospektif, yang memberikan imbalan/balas jasa kepada politisi karena menyediakan barang dan jasa yang diinginkan pada konstituennya (Key, 1961), dan dari kinerja para politisi di masa lalu dipandang dapat diprediksi kinerjanya di masa depan (Fiorina, 1981). Bahkan jika para politisi tidak dapat menghukum secara langsung para penerima manfaat BTB yang tidak memilih mereka, mungkin masuk akal bagi para penerima manfaat BTB untuk memberikan suara kepada petahana sebagai respons karena telah menerima program itu. Misalnya, dalam lingkungan yang tidak menyediakan informasi yang sempurna bagi para pemilih mengenai kinerja petahana dan kualitas kebijakan ekonomi mereka, penerimaan bantuan tunai bersyarat dapat diartikan sebagai bukti komitmen politis untuk meneruskan program seperti itu atau untuk mengambil hati kaum miskin secara umum. Logika hipotesis kami cocok dengan temuan Ansolabehere, Rodden, dan Snyder (2006) bahwa masalah ekonomi jauh lebih penting bagi para pemilih ketimbang masalah moral atau ideologi. Hubungan manfaat timbal-balik dapat juga berperan dalam membantu menjelaskan mengapa penerima BTB cenderung memberikan suara untuk pemerintah yang telah memulai program seperti ini (Cox et al., 2007; Gneezy dan List, 2006; Regan, 1971), terlepas dari apakah manfaat di masa depan tergantung pada dukungan terhadap petahana politik. Perilaku politik jenis ini berbeda dengan pembelian suara atau klientelisme (Stokes, 2005) dalam arti bahwa hal tersebut belum tentu merupakan ancaman terhadap demokrasi. Sikap responsif pada tingkat tertentu terhadap bantuan tunai bersyarat terkait pemilihan umum mungkin dibutuhkan untuk mempertahankan komitmen politik terhadap program seperti itu.

Indonesia adalah lokasi yang tepat untuk menguji hipotesis kami karena belum ada negara lain yang memperkenalkan program pembangunan partisipatoris berskala begitu besar. Pengenalan BTB acak memfasilitasi analisis empiris kami dan memungkinkan kami untuk mengukur dampak kausal program tersebut sekaligus mengurangi potensi kekhawatiran tentang bias endogenitas. Sebagian

besar penelitian yang ada cenderung memprediksi perilaku politik dengan mencoba untuk menyimpulkan bagaimana program bantuan sosial memengaruhi perilaku pemberian suara dengan membandingkan pola pemberian suara penerima bantuan dengan nonpenerima bantuan. Namun, penelitian tersebut menghadapi tantangan bahwa dana seringkali ditargetkan berdasarkan kriteria sosial-ekonomi dan penerima tidak ditargetkan berdasarkan karakteristik politik. Misalnya, jika politisi cenderung memberi bantuan kepada para pendukung intinya, hubungan apa pun yang terdeteksi antara penerimaan bantuan dan meningkatnya dukungan kepada petahana bisa saja palsu. Randomisasi PNPM Generasi memberikan sumber variasi eksogen yang memungkinkan kami untuk menghitung estimasi yang tidak bias tentang perubahan perilaku pemilihan yang dapat dikaitkan dengan penerimaan program, alih-alih dengan perbedaan yang memang sudah ada sebelumnya antara penerima dan non-penerima.

Selain itu, model pembangunan berbasis masyarakat yang terdapat dalam program PNPM Generasi, yang mendistribusikan dana ke masyarakat di tingkat kecamatan alih-alih ke rumah tangga individu, menyiratkan bahwa BTB mungkin meningkatkan partisipasi politik. Partisipasi lokal yang makin besar dalam pengambilan keputusan melalui program tersebut mungkin meningkatkan partisipasi pemilih melalui pemberdayaan warga miskin; keterlibatan seseorang dengan komunitas dalam pemecahan masalah dan pengambilan keputusan dapat memperkuat kepercayaan, komitmen, dan identitas kelompok para pemangku kepentingan, memberi energi politik yang nantinya terekspresikan dalam pemberian suara (Ostrom, 1998). Temuan terbaru mendukung pentingnya kontak personal dan tekanan sosial dalam membentuk perilaku politik. Misalnya, dalam eksperimen lapangan “ayo-berikan-suara” (*get-out-the-vote*), permintaan suara dari-pintu-ke-pintu lebih efektif daripada permohonan melalui pos dan pembacaan teks lewat telepon sebanyak beberapa titik persen (Gerber dan Green, 2000). Makalah kami tidak dapat membedakan pelbagai potensi mekanisme kausal yang mungkin menjadi penyebab dampak politis yang kami amati. Namun, kami berharap diskusi mengenai kemungkinan-kemungkinan mekanisme kausal ini dapat membuka jalan yang berguna untuk penelitian di masa depan.

II. ASAL USUL PNPM GENERASI: PERLINDUNGAN SOSIAL INDONESIA SEJAK 1998

Perkembangan sistem perlindungan sosial modern di Indonesia dimulai sebagai respons terhadap krisis ekonomi Asia pada 1997. Ketika para investor yang panik menarik dana dari pasar yang memanas, nilai rupiah Indonesia turun sebesar 85% dan tingkat kemiskinan meningkat dari 15% menjadi 33% dalam satu tahun. Pemiskinan massal memicu kerusuhan di kota-kota besar yang pada Mei 1998 menyebabkan jatuhnya kediktatoran Suharto selama 33 tahun. Dengan dukungan dari beberapa donor internasional, termasuk Bank Dunia, pemerintah yang baru segera memperkenalkan jaring pengaman sosial (JPS) untuk mengurangi dampak krisis terhadap warga termiskin di Indonesia. Program-program ini termasuk Operasi Pasar Khusus (OPK)—yaitu sebuah program subsidi beras dan bahan pokok, program penciptaan lapangan kerja ‘padat karya’, program sektor kesehatan, dan program beasiswa.

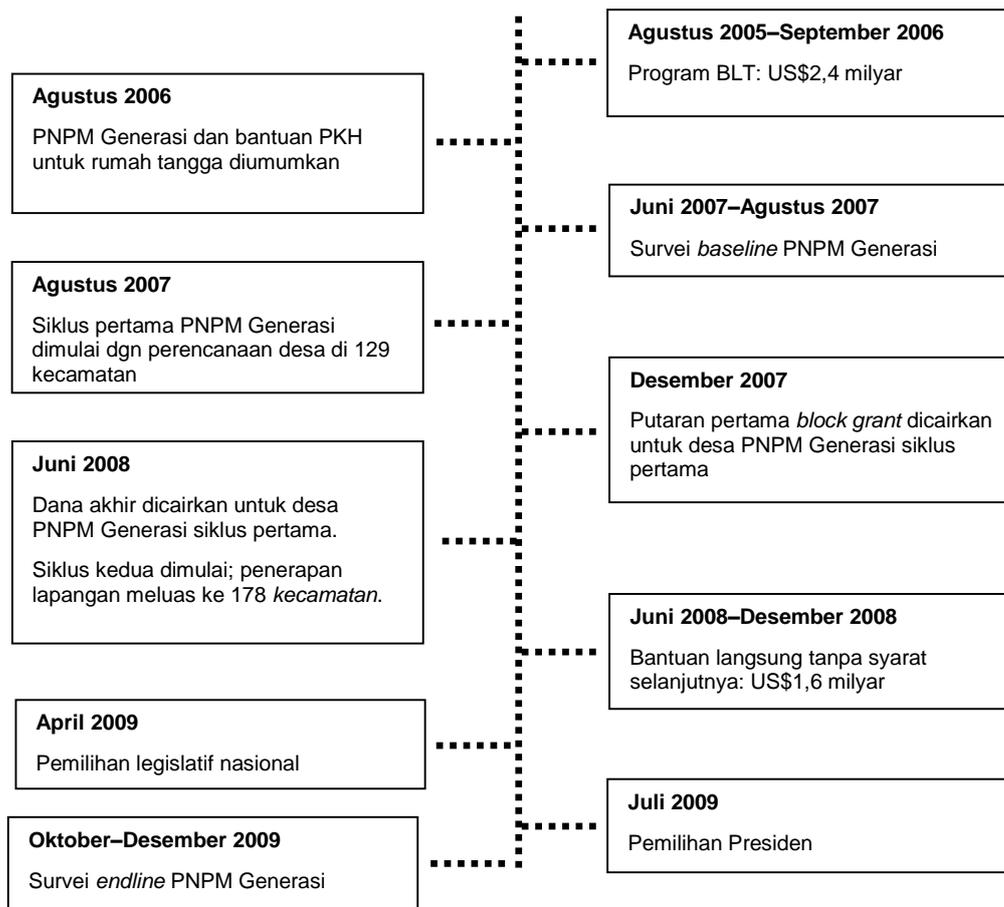
Pemerintah juga bergerak cepat untuk mengurangi subsidi BBM yang regresif namun berakar politik, sebuah penanggungan dari era Suharto, dan mengalihkan dana yang dihemat berkat pengurangan tersebut ke inisiatif perlindungan sosial yang lebih merata. Subsidi tersebut pertamanya dipangkas sebesar 12% pada bulan Oktober 2000, dan terus dikurangi, menyusul kenaikan

belanja pemerintah untuk bahan bakar, karena harga minyak mentah melonjak pada 2005 dan 2008. Pengurangan pada 2005 dan 2008 disertai dengan program Bantuan Langsung Tunai (BLT) (diperkenalkan pada 2005 di Indonesia untuk pertama kalinya), yang memberikan porsi uang per kuartal tanpa syarat untuk meredam dampak buruk guncangan harga terhadap orang miskin. Inisiatif ini menjangkau 19 juta rumah tangga miskin yang teridentifikasi secara statistik dan berlangsung antara bulan Oktober 2005 hingga Oktober 2006 dan antara bulan Juni 2008 hingga Desember 2008. Bukti terakhir menunjukkan bahwa program tersebut membawa peningkatan kesejahteraan yang cukup besar bagi rumah tangga yang dijangkau, walaupun penargetan dan cakupan BLT memiliki cacat (Bank Dunia, 2006).

Pada saat yang sama, setelah otoritarianisme Suharto selama bertahun-tahun dan warisan korupsi endemik, pejabat Indonesia juga berusaha untuk menggunakan pembangunan berbasis masyarakat untuk mendesentralisasi penyediaan barang publik. Pada tahun 1998, pemerintah mulai mengeluarkan dana hibah percontohan ke kecamatan di perdesaan untuk dibelanjakan untuk proyek infrastruktur, sebagian besar di antaranya jalan, di bawah naungan program nasional baru, Program Pembangunan Kecamatan (PPK). Di bawah program tersebut, hibah sekitar US\$8.000 disalurkan ke desa di kecamatan melalui forum antardesa. Prosesnya kompetitif: proposal diberi peringkat dalam proses pemungutan suara, dan begitu sebuah proposal dipilih, sebuah tim implementasi ditetapkan. Masyarakat perkotaan berhak mengikuti program serupa, yakni Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (Urban Poverty Project/UPP), yang memberikan hibah sebesar US\$5.000 untuk mendanai pelatihan, organisasi masyarakat, pengembangan infrastruktur, dan kredit mikro. Selama beberapa tahap di awal dekade 2000-an, sebagai inisiatif ini berkembang sebagai program pembangunan partisipatoris terbesar di dunia, berkembang dari beberapa lokasi hingga lebih dari setengah jumlah desa di Indonesia pada 2007.

Mulai 2006, Indonesia mengubah skema bantuannya ke rumah tangga dan masyarakat (untuk lini masa yang lengkap, lihat Gambar 2). Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah mengumumkan bahwa program bantuan tunai tanpa syarat Indonesia berhasil, tetapi menyatakan bahwa bantuan selanjutnya akan direstrukturisasi untuk mempromosikan tujuan pembangunan dengan lebih efektif. Untuk mengganti BLT, Pemerintah Pusat, dengan bantuan Bank Dunia, mengumumkan PKH yang mencairkan pembayaran ke rumah tangga sesuai dengan pencapaian serangkaian tolok ukur kesehatan dan pendidikan. Bantuan tunai ke masyarakat direstrukturisasi di bawah payung baru PNPM, yang sekarang mengelola tiga inisiatif: Program PPK dan UPP yang telah ditingkatkan dan diganti namanya menjadi PNPM-Perkotaan dan PNPM-Perdesaan (yang mendukung PNPM Mandiri³). Sementara itu, inisiatif ketiga, PNPM Generasi, memberikan *block grant* kepada masyarakat untuk proyek kesehatan dan pendidikan alih-alih infrastruktur, bergantung pada komitmen untuk memperbaiki seperangkat hasil kesehatan dan pendidikan yang sama seperti pada PKH. Makalah ini berfokus pada PNPM Generasi.

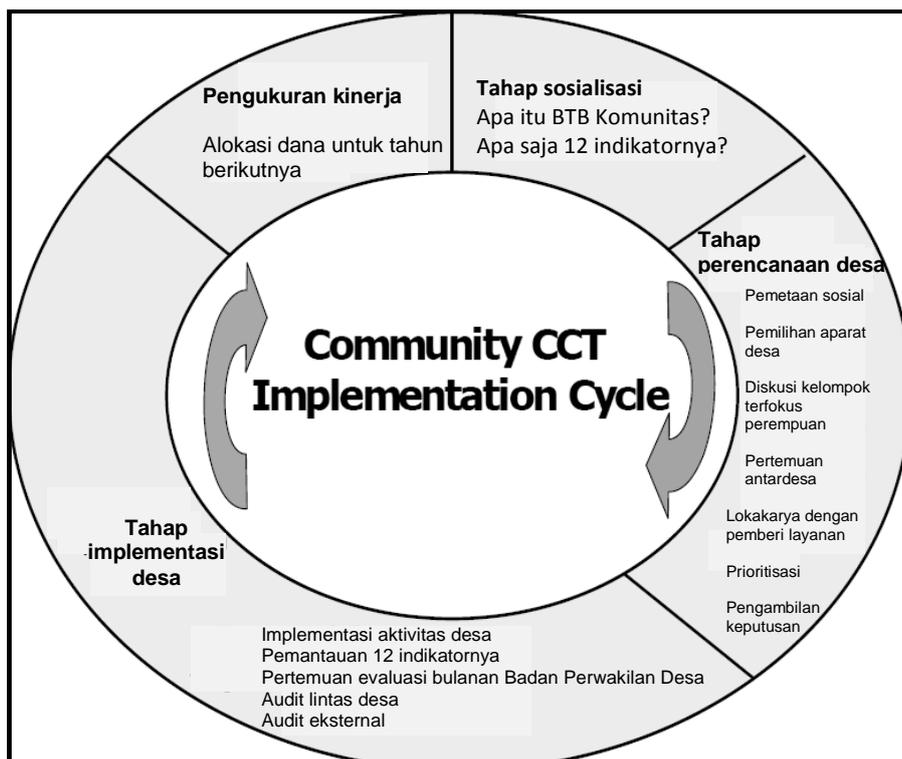
³PNPM-Mandiri adalah program pengurangan kemiskinan yang diluncurkan Pemerintah Indonesia pada 2007.



Gambar 2. Lini masa peristiwa

Sumber: Olken, Onishi, dan Wong, 2011.

Gambar 3 merangkum secara grafis empat tahap siklus perlakuan (*treatment*) PNPM Generasi, yang berlangsung selama dua belas sampai empat belas bulan. Pertama, di tahap “sosialisasi”, fasilitator yang dilatih pemerintah memperkenalkan program ini dan tujuannya ke desa di kecamatan. Penduduk desa diberitahu bahwa dana hanya dapat digunakan untuk proyek yang bekerja untuk memenuhi dua belas persyaratan (lihat Kotak 1), termasuk pendaftaran universal untuk anak usia sekolah dan tingkat kehadiran di atas 85% di sekolah dasar dan menengah, kunjungan perawatan pramelahirkan dan pascamelahirkan secara teratur bagi ibu hamil, dan imunisasi lengkap untuk anak. Kedua, dalam tahap perencanaan, penduduk desa memilih perwakilan, berpartisipasi dalam kelompok fokus, dan membuat keputusan mengenai prioritas masyarakat; sebuah komunitas dapat memilih, misalnya, untuk membagi dananya untuk buku teks, pusat kesehatan masyarakat, dan teknologi pemurnian air. Tahap implementasi adalah yang terpanjang, yaitu sekitar sembilan bulan. Di sini, penduduk melaksanakan proyek yang mereka pilih, dengan bantuan teknis dari fasilitator. Bendahara mengeluarkan pembayaran dalam tiga tahap, dan jumlah hibah yang tepat bergantung pada jumlah penerima manfaat dan total dana yang tersedia untuk siklus tersebut. Akhirnya, dalam tahap penilaian, masyarakat mengevaluasi kemajuan mereka sehubungan dengan indikator utama. Di bawah perlakuan dengan insentif, evaluasi ini menentukan besarnya hibah untuk siklus berikut, sementara dalam perlakuan tanpa insentif, pendanaan pada tahun kedua tidak tergantung pada kinerja sebelumnya.



Gambar 3. Siklus proyek PNPM Generasi

Sumber: Olken, Onishi, dan Wong, 2008: 11.

Beberapa laporan anekdotal sebelum pemilihan legislatif dan pemilihan presiden 2009 di media Indonesia mencatat bahwa program PNPM tersebut diharapkan akan membawa manfaat elektoral bagi presiden dan Partai Demokrat beliau. Di satu sisi, presiden telah secara eksplisit mendorong masyarakat untuk memahami bahwa program PNPM tidak terkait dengan politik dan menyebutkan bahwa dia mengharapkan agar program tersebut terus berlanjut bahkan jika terjadi perubahan kepemimpinan; memang, setidaknya salah satu kandidat oposisi, Jusuf Kalla, berjanji untuk terus mendanai program tersebut jika terpilih (The Jakarta Post, 2009b). Namun, pada saat yang sama, dalam beberapa kasus, masyarakat mungkin menganggap program jaring pengaman sosial, termasuk PNPM, sebagai program presiden dan partainya alih-alih sebagai program negara. The Jakarta Post mencatat selama kampanye tersebut, misalnya: “Meskipun partai tersebut menyangkal bahwa program tersebut dirancang secara khusus untuk menarik pemilih ke dalam kampanye mereka, program tersebut telah menghasilkan sensasi positif yang signifikan pada masa pemerintahan SBY [Susilo Bambang Yudhoyono]” (The Jakarta Post, 2009a). Dalam beberapa kasus, presiden melakukan kunjungan yang dipublikasikan secara luas selama tur kampanye beliau untuk menyerahkan dana dari Pemerintah Pusat ke pemerintah daerah. Saat pembagian dana PNPM di Provinsi Lampung, misalnya, The Jakarta Post mengutip seorang warga desa mengatakan, “Saya berharap agar [Susilo Bambang Yudhoyono] akan terpilih kembali menjadi presiden. Penduduk desa di sini sangat mengaguminya karena telah membantu mereka [melalui skema bantuan]” (The Jakarta Post, 2009a). Ketika jajak pendapat publik menunjukkan peningkatan dukungan yang tajam untuk presiden dan partainya pada bulan Oktober dan November 2008, banyak media mengaitkan kenaikan popularitas tersebut dengan sebuah iklan kampanye terbaru yang mempromosikan dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang program ini. Iklan tersebut, yang didanai oleh negara sebagai pengeluaran yang terkait dengan program, dikritik sebagai iklan yang memiliki esensi politik (The Jakarta Post, 2008). Makalah ini adalah yang pertama yang secara empiris menguji spekulasi anekdotal semacam ini tentang kemungkinan hubungan antara program PNPM dan hasil politik.

Kotak 1. **Daftar Tolok Ukur Program BTB Bersyarat**

Untuk ibu hamil

1. Empat kunjungan perawatan prapersalinan
2. Penerimaan tablet suplemen zat besi selama kehamilan
3. Persalinan yang dibantu oleh bidan atau dokter
4. Dua kunjungan perawatan pascapersalinan

Untuk anak-anak di bawah lima tahun

1. Melengkapi imunisasi anak
2. Memastikan kenaikan berat badan setiap bulan untuk bayi
3. Penimbangan bulanan untuk anak-anak di bawah tiga tahun dan dua kali setahun untuk anak-anak di bawah lima tahun
4. Tablet suplemen vitamin A dua kali setahun untuk anak-anak di bawah lima tahun

Untuk anak usia sekolah

1. Pendaftaran sekolah dasar untuk semua anak berusia antara 7 dan 12 tahun
2. Tingkat kehadiran 85% untuk semua anak usia sekolah dasar
3. Pendaftaran SMP untuk semua anak berusia 13 hingga 15 tahun

III. RANCANGAN EKSPERIMENTAL

Lima provinsi Indonesia awalnya dipilih untuk menerima PNPM Generasi: Jawa Timur, Jawa Barat, Gorontalo, Sulawesi Utara, dan Nusa Tenggara Timur. Di Indonesia, sebuah provinsi terdiri dari banyak kabupaten, sebuah kabupaten terdiri dari banyak kecamatan, sebuah kecamatan terdiri dari banyak desa (desa/kelurahan), dan sebuah desa terdiri dari banyak rukun tetangga, rukun warga, atau dusun. Dalam provinsi yang terpilih, perlakuan ditempatkan sesuai dengan proses berikut. Pertama, kabupaten diberi peringkat menurut kekayaan mereka berdasarkan tingkat kemiskinan, transisi sekolah, dan tingkat gizi buruk, dan 20% kabupaten terkaya dikecualikan.⁴ Kemudian, di antara kabupaten yang telah menerima hibah PPK,⁵ dua puluh kabupaten dipilih secara acak untuk PNPM Generasi dan diberi stratifikasi menurut provinsi. Di Gorontalo dan Sulawesi Utara, himpunan kabupaten yang ada cukup kecil sehingga setiap kabupaten yang memenuhi syarat untuk dipilih. Di kabupaten terpilih, semua kecamatan yang sebelumnya diberi perlakuan UPP atau yang memiliki kurang dari 30% desa dan daerah perkotaan yang diklasifikasikan sebagai daerah perdesaan oleh BPS akan dieliminasi.

Satu kelompok kontrol dan dua kelompok perlakuan (*treatment group*) diambil secara acak dari yang tersisa dari 300 kecamatan, yang distratifikasi menurut kabupaten. Kedua perlakuan itu identik, kecuali bahwa dalam perlakuan “dengan insentif”, desa berhak menerima dana bonus sebanyak 20% dari jatah awal tetap desa pada tahun kedua PNPM Generasi, bergantung pada kinerja tahun pertama; dalam “perlakuan eksperimental tanpa insentif”, pendanaan pada tahun kedua tidak tergantung pada kinerja tahun pertama. Kelompok yang ada dibagi secara rata ($n = 100$). Tingkat pemenuhan persyaratan program secara keseluruhan tinggi: hanya 22 dari 200 kecamatan yang seharusnya menerima salah satu dari dua varian program ini sama sekali tidak

⁴Data mengenai variabel sosial-ekonomi tingkat kabupaten berasal dari Survei Sosial-Ekonomi Nasional (Susenas) Indonesia.

⁵Maksud dari persyaratan ini adalah untuk memastikan adanya pengalaman sebelumnya dengan program infrastruktur lokal.

menerima program tersebut antara 2007 dan 2009. Penundaan tanggal start-up program memang terjadi dalam beberapa kasus, tetapi seperti yang dapat diduga dari program pembangunan di lapangan: 129 kecamatan yang ditempatkan ke dalam eksperimen mendapat perlakuan pada siklus pertama, dimulai pada 2007, sementara 49 kecamatan mendapat perlakuan pada siklus kedua yang dimulai pada 2008.⁶ Gambar 1 menampilkan, menurut provinsi, penempatan kecamatan ke kelompok eksperimen.

IV. LATAR BELAKANG POLITIK PEMILU DI INDONESIA

Bagian ini memberikan informasi latar belakang tentang perpolitikan Indonesia, yang berguna untuk memahami hasil politik yang dianalisis dalam makalah ini. Tujuannya adalah untuk memberikan gambaran singkat tentang lanskap politik Indonesia, dengan penekanan pada politik pemilu di tingkat nasional dan daerah. Kami berfokus pada Pemilu 2009 yang dianalisis dalam makalah ini.

Pemilihan kursi di DPR diadakan setiap lima tahun, sebelum pemilihan presiden, dan dukungan partai yang dikumpulkan dalam pemilihan legislatif menentukan partai mana yang dapat mengajukan kandidat dalam pemilihan presiden. Pemilu DPR Indonesia bulan April 2009 memiliki lebih dari 30 partai yang mengajukan kandidat. Suara terbanyak dimenangkan oleh Partai Demokrat (PD) (20,85%), Partai Golkar (14,45%), dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) (14,03%).

Presiden bertugas dalam masa jabatan lima tahun dengan maksimal dua kali periode jabatan. Pemilihan presiden pada bulan Juli 2009 diperebutkan oleh tiga kandidat:

- (i) Susilo Bambang Yudhoyono (biasa disebut dengan inisial namanya, SBY), presiden petahana, yang sebelumnya menjabat sebagai komandan militer tingkat tinggi dan kemudian menjabat sebagai Menteri Pertambangan dan Energi sebelum membantu mendirikan PD.
- (ii) Megawati Sukarnoputri, mantan presiden (2001–2004) dan ketua PDI-P yang menjadi kandidat oposisi dalam pemilihan presiden 2004. Beliau juga putri dari presiden pertama Indonesia, Sukarno, yang memimpin Indonesia pada masa transisi menuju kemerdekaan dari pemerintahan kolonial Belanda pada tahun 1945; dan
- (iii) Jusuf Kalla, mantan pengusaha yang pada waktu itu merupakan ketua petahana Partai Golkar, yang menjabat sebagai wakil presiden dari Presiden Yudhoyono pada periode jabatan pertama (2004–2009).

Presiden Yudhoyono menang telak dalam pemilihan umum, menjangkit 60,8% suara dalam pemilihan umum, melebihi ambang batas konstitusional minimum yang disyaratkan untuk dinyatakan sebagai pemenang tanpa adanya kompetisi lanjutan antara dua kandidat teratas, sebagaimana yang terjadi antara Presiden Yudhoyono dan Megawati dalam Pemilu 2004. Megawati dan Kalla berturut-turut meraih 26,8% dan 12,4% suara. Presiden Yudhoyono adalah presiden pertama yang dipilih secara langsung di Indonesia sejak demokrasi diperkenalkan pada 1998 setelah jatuhnya Suharto, yang pemerintahan otoriternya di negara ini berlangsung selama lebih dari tiga dekade (1967–1998).

⁶Penyebab keterlambatan program biasanya berkaitan dengan masalah pendanaan di tingkat pemerintah pusat.

Mengenai politik lokal, Indonesia telah mulai mendesentralisasikan demokrasi selama dekade terakhir. Pemilihan gubernur dan bupati/walikota, posisi yang diangkat pada era Suharto, secara bertahap diperkenalkan dimulai dari awal 2005, dengan waktu yang berbeda-beda di seluruh negeri. Pemilihan gubernur dan bupati dijadwalkan untuk diadakan setiap lima tahun sekali. Di bawah tingkat kabupaten, kepala kecamatan ditunjuk, dan kepala desa/kelurahan dipilih sesuai jadwal yang berbeda-beda setiap lima sampai delapan tahun, kepala kelurahan ditunjuk oleh pejabat tingkat kabupaten. Bupati biasanya memiliki afiliasi dengan partai politik, sementara kepala desa dilarang masuk partai politik. Desa juga diwajibkan oleh undang-undang untuk membentuk badan legislatif terpilih, Badan Perwakilan Desa (BPD), yang berfungsi untuk membantu pemerintahan desa dan mengawasi kekuasaan kepala desa, walaupun sejauh ini pelaksanaan undang-undang ini kurang merata di seluruh wilayah.

V. DATA

5.1 Deskripsi Data

Sumber data utama kami adalah Survei Pelayanan Kesehatan dan Pendidikan World Bank Indonesia, sebuah studi panel longitudinal yang mencakup survei awal (*baseline*) yang dilakukan dari bulan Juni hingga Agustus 2007 sebelum dimulainya PNPM Generasi, dan survei akhir (*endline*) yang dilakukan dari bulan Oktober hingga Desember 2009 pada kecamatan terhadap satu set penuh kecamatan eksperimen dan kecamatan kontrol. Data survei meliputi wawancara langsung dengan responden rumah tangga dan pemimpin desa.⁷ Delapan desa dipilih secara acak dari masing-masing kecamatan dan satu dusun dipilih secara acak dari masing-masing desa. Dari masing-masing dusun, lima responden rumah tangga dipilih, diberi stratifikasi untuk mengikutsertakan perwakilan kelompok sasaran program yang lebih tinggi (misalnya, rumah tangga dengan perempuan usia subur atau anak-anak usia sekolah).^{8 9} Selain itu, satu responden per desa (kepala desa jika tersedia, atau sebagai alternatif, sekretaris desa) menyelesaikan survei pemimpin desa dan memberikan data tentang catatan suara resmi. Total, ada lebih dari 10.000 responden survei rumah tangga dan sekitar 2.000 responden pemimpin desa di 20 kabupaten (300 kecamatan). Kami mengumpulkan semua data ke tingkat kecamatan (unit randomisasi). Masing-masing kecamatan diberi kode sesuai dengan status perlakuan yang ditetapkan dan status perlakuan aktualnya, termasuk tahun pengenalan PNPM Generasi dan apakah kecamatan tersebut menerima perlakuan yang berinsentif atau tanpa insentif.

Karena sebagian besar data pemilihan umum Indonesia yang dipilah-pilah di bawah tingkat kabupaten tidak tersedia secara publik, data survei ini memberikan wawasan unik tentang beberapa variabel politik yang menarik bagi penelitian ini. Survei ini mencakup beberapa pertanyaan mengenai hasil politik, yang secara kasar kami bagi menjadi lima kategori berikut: (i)

⁷Laporan Survei *Baseline* BTB Bank Dunia (2007) memberikan prosedur pengambilan sampel dalam survei dengan lebih detail.

⁸Khususnya, rumah tangga di setiap kecamatan dikategorikan ke dalam tiga kelompok: (i) rumah tangga dengan ibu hamil atau menyusui atau perempuan yang menikah dan hamil selama dua tahun terakhir; (ii) rumah tangga dengan anak-anak berusia antara 6 dan 15 tahun; (iii) rumah tangga lain. Lima responden per kecamatan kemudian dipilih sebagai berikut: dua dari grup i, dua dari grup ii, dan satu dari grup iii (Laporan Survei Awal BTB: 11).

⁹Dalam rancangan berikutnya dari makalah ini, kami berencana untuk menggunakan bobot sampel yang sama dengan inversi probabilitas pengambilan sampel responden (dipinjam dari penghitungan Bank Dunia yang akan datang) agar hasil kami lebih mewakili populasi secara umum.

dukungan untuk petahana dan kompetisi politik; (ii) partisipasi pemilih; (iii) akses politik dan kapasitas pemerintah lokal; (iv) kepuasan terhadap layanan publik; dan (v) jabatan politis pada kantor kepala desa. Bila memungkinkan, kami mengeksplorasi potensi dampak politik PNPM Generasi di berbagai tingkatan pemerintahan, termasuk politik tingkat pusat, tingkat kabupaten, dan tingkat desa. Kami berterima kasih pada Bank Dunia atas kesempatan untuk membantu dalam mengembangkan bagian survei ini.

5.1.1 Dukungan untuk Petahana dan Persaingan Politik

Bagian pertama mengenai dukungan bagi para petahana dan kompetisi politik mengeksplorasi data yang dikumpulkan dari catatan resmi para kepala desa mengenai suara bagi masing-masing kandidat dalam pemilihan legislatif bulan April 2009 dan pemilihan presiden bulan Juli 2009, yang dipilah hingga tingkat desa dan dalam pemilihan kepala desa yang terakhir.¹⁰ Kami membangun beberapa indikator dengan menggunakan data ini, termasuk pangsa suara untuk presiden yang sedang menjabat, perolehan suara calon legislatif dari partai presiden, yaitu PD, dan perolehan suara kepala desa petahana. Data tentang calon legislatif termasuk persentase perolehan suara hanya untuk tiga kandidat teratas dari masing-masing desa; kami menggunakan data ini untuk membuat dua variabel: perolehan suara gabungan dari semua kandidat PD (dari total suara yang tercatat), dan variabel boneka untuk melihat apakah kandidat nomor satu berasal dari PD ("PD_WINNER"). Kami juga menyusun dua indikator standar untuk mengukur tingkat persaingan secara keseluruhan dalam pemilihan presiden dan pemilihan kepala desa: (i) HHI, sama dengan jumlah pangsa suara kuadrat dari semua kandidat, yang mana 0 = kompetisi sempurna dan 1 = tidak ada kompetisi; dan (ii) margin (selisih) kemenangan, sama dengan selisih perolehan suara antara dua kandidat teratas; selisih yang lebih tipis menyiratkan persaingan yang lebih ketat. Kami tidak dapat menganalisis pemungutan suara dalam pemilihan bupati karena hanya sedikit kabupaten dalam sampel yang memiliki jadwal pemilu selama periode waktu percontohan BTB 2007 – 2009. Survei ini juga menyertakan informasi jumlah total partai politik yang mengunjungi desa dalam satu tahun terakhir. Kami berasumsi bahwa kunjungan semacam itu, yang bersamaan dengan masa kampanye untuk pemilihan legislatif dan presiden, biasanya berupa aktivitas pidato anggota partai atau pertemuan massa politik untuk kampanye. Kami menganggap ini sebagai *proxy* untuk tingkat perhatian politik yang diberikan kepada desa oleh partai politik nasional, atau pada dasarnya, tingkat kepentingan politik masing-masing desa dari sudut pandang politisi di tingkat yang lebih tinggi.¹¹ Perhatikan bahwa pada setiap tingkat politik, kami menyelidiki hingga sejauh mana BTB menghasilkan imbalan elektoral bagi petahana serta dampaknya pada persaingan politik di dalam sistem secara keseluruhan.¹²

5.1.2 Partisipasi Pemilih

Kedua, kami mengeksplorasi hasil partisipasi pemilih dengan menggunakan data dari para pemimpin desa dan survei rumah tangga untuk menguji apakah PNPM Generasi memengaruhi partisipasi politik. Seperti dicatat sebelumnya, survei desa memberikan informasi tentang jumlah suara yang diberikan dalam pemilihan presiden, legislatif, dan kepala desa yang terbaru, yang dapat digunakan untuk menyimpulkan partisipasi pemilih di tingkat desa. Karena data jumlah pemilih yang terdaftar atau yang memenuhi syarat tidak tersedia, kami menggunakan populasi orang

¹⁰Perhatikan bahwa kami telah melakukan verifikasi di sejumlah kecil sampel desa bahwa data pemilihan umum yang diberikan oleh kepala desa identik atau hampir identik dengan catatan resmi yang ada di kantor komisi (KPU).

¹¹Perhatikan bahwa kepala desa dilarang untuk memiliki afiliasi partai politik.

¹²Juga, perhatikan bahwa karena undang-undang Indonesia mengharuskan kepala desa dipilih secara demokratis di desa (kepala kelurahan diangkat oleh bupati/walikota), kelurahan dikeluarkan dari sampel untuk pertanyaan yang terkait dengan pemilihan kepala desa. Untuk rangkaian subpertanyaan ini, kami juga hanya meneliti desa yang melakukan pemilihan umum antara awal PNPM dan pengumpulan survei akhir.

dewasa desa (dari survei kepala desa) dalam denominator pengukuran partisipasi ini, mengikuti pendekatan De La O (2010). Sebagai langkah tambahan untuk mengecek silang data yang dilaporkan oleh pemimpin desa, survei rumah tangga menanyakan responden apakah mereka berpartisipasi dalam: (i) pemilihan presiden yang terakhir; (ii) pemilihan legislatif yang terakhir; dan (iii) pemilihan kepala desa yang terakhir (di daerah yang mengadakan pemilihan kepala desa dalam dua tahun terakhir). Permintaan agar rumah tangga melaporkan kandidat mana yang mereka pilih dalam pemilihan ini dianggap terlalu sensitif sehingga tipe data tingkat rumah tangga yang disebut terakhir ini hanya mengukur partisipasi pemilih alih-alih perolehan suara. Bagi semua data partisipasi pemilih, kami melaporkan keseluruhan tingkat partisipasi dan juga tingkat partisipasi yang dipilah berdasarkan jenis kelamin.

5.1.3 Akses/Aktivitas Politik dan Kapasitas Pemerintah Lokal

Bagian ketiga meneliti beberapa variabel yang merupakan *proxy* dari kapasitas pemerintah lokal, akses politik, dan tingkat aktivitas politik. Kami memperkirakan bahwa PNPM Generasi dapat memperkuat lembaga pemerintah lokal dan memberikan masyarakat suara politik yang lebih kuat melalui pertemuan komunitas, diskusi, prosedur pemilihan pemimpin, perencanaan anggaran, pemungutan suara, dan pembangunan konsensus tentang keputusan proyek. Dari survei pemimpin desa, kami menggunakan informasi mengenai jumlah total protes terhadap pemerintahan kabupaten selama satu tahun terakhir sebagai ukuran keaktifan politik. Kami juga menyelidiki berapa kali pejabat desa mengundang atau mengunjungi kantor pemerintah di tingkat yang lebih tinggi untuk rapat (dan sebaliknya), sebagai ukuran akses desa ke sumber daya pemerintah di tingkat yang lebih tinggi. Secara spesifik, kami berfokus pada rapat dengan anggota DPR, DPRD tingkat provinsi dan tingkat kabupaten, dan bupati. Sebagai *proxy* untuk kapasitas pemerintah lokal, kami menganalisis data mengenai BPD, yang belum berfungsi di mana pun juga, walaupun keberadaan mereka diwajibkan menurut hukum. Data tersebut mencakup apakah BPD ada atau tidak dan jumlah total rapat dewan yang diadakan dalam tiga bulan terakhir. Sebagai ukuran terakhir dari aktifitas pemerintah lokal di tingkat desa, kami meminta para responden untuk melaporkan apakah mereka saat ini berpartisipasi dalam lembaga atau kelompok pemerintah tingkat desa.

5.1.4 Kepuasan terhadap Layanan Publik

Untuk mengukur perubahan dalam kepuasan terhadap layanan pemerintah, kami menggunakan beberapa pertanyaan yang ditanyakan dalam survei rumah tangga. Pertanyaan pertama meminta rumah tangga untuk mengevaluasi perubahan dalam kualitas pelayanan administratif yang diberikan oleh pemerintah kabupaten selama dua tahun terakhir dengan menggunakan skala tiga poin (1 = memburuk, 2 = sama, 3 = membaik), sementara pertanyaan kedua meminta rumah tangga untuk melaporkan tingkat kepuasan mereka dengan pelayanan pemerintah kabupaten yang diberikan dalam periode waktu yang sama dalam skala empat poin. Pertanyaan yang sama juga disampaikan mengenai pelayanan pemerintah tingkat desa. Contoh pelayanan umum yang biasanya diberikan pada berbagai tingkat pemerintahan ini mencakup penerbitan berbagai surat izin, lisensi, dan kartu identitas penduduk. Program PNPM tidak secara spesifik dimaksudkan untuk memperbaiki layanan jenis ini, jadi kami berhati-hati dalam mengartikan indikator ini, tetapi kami memperkirakan bahwa indikator tersebut dapat mencerminkan tingkat kepuasan secara umum terhadap kinerja pemerintah tingkat desa dan tingkat kabupaten yang mungkin dipengaruhi oleh PNPM.

5.1.5 Keterlibatan Politis di Kantor Kepala Desa

Kami juga mengeksplorasi hingga sejauh mana PNPM Generasi dapat memberdayakan kelompok tertentu untuk menjadi lebih aktif secara politis, mengingat bahwa program tersebut melibatkan anggota masyarakat dalam banyak proses pengambilan keputusan partisipatoris dan dapat menumbuhkan kondisi yang kondusif bagi kemunculan kepemimpinan baru. Dengan menggunakan data karakteristik demografis dari kepala desa yang terpilih setelah program dimulai, kami berfokus pada masuknya sejumlah kelompok yang secara tradisional belum pernah menduduki jabatan kekuasaan dalam politik desa, termasuk perempuan (yang mewakili kurang dari 7% kepala desa dalam survei awal). Beberapa komponen PNPM Generasi secara spesifik menasar perempuan karena peran penting mereka dalam membantu mencapai tujuan pendidikan serta kesehatan ibu dan anak dari program tersebut; program ini juga mensyaratkan dibentuknya kelompok perempuan yang diwajibkan untuk mengajukan proposal proyek yang mencerminkan masalah perempuan dalam masyarakat. Selain itu, kami menyelidiki apakah program ini berdampak pada terpilihnya pemimpin desa yang berpendidikan lebih baik, dengan menggunakan skala kategori tujuh poin yang mencatat tingkat perolehan pendidikan yang tertinggi (1 = tidak bersekolah atau tidak menyelesaikan pendidikan dasar, 7 = gelar pascasarjana). Kami juga meneliti apakah PNPM Generasi mendorong terpilihnya kandidat yang lebih muda sebagai kepala desa, yang mungkin menyiratkan pergeseran dari kepemimpinan tradisional oleh tetua desa. Akhirnya, kami meneliti apakah program ini memberdayakan kandidat dari dusun miskin atau kecil, yang mungkin mengindikasikan pergeseran ke arah demokrasi yang lebih inklusif. Logikanya di sini adalah bahwa kandidat yang lebih kaya dan kandidat yang berasal dari dusun yang lebih besar cenderung mempunyai keuntungan ketika pemilihan ditentukan melalui pembelian suara atau pemungutan suara yang didasarkan hanya pada identitas dusun bersama. Karena ketersediaan data sosial-ekonomi yang sangat terbatas di tingkat dusun, kami membuat perkiraan status sosial ekonomi dusun dengan meminta kepala desa untuk menentukan peringkat masing-masing dusun dari yang paling kaya sampai yang paling miskin, dan kami membuat standarisasi peringkat ini dalam skala dari 0 – 1. Kami membuat *proxy* untuk besar dusun dengan menggunakan boneka variabel (0 = dusun terbesar, 1 = dusun lainnya).

5.2 Uji Keseimbangan pada Kelompok Perlakuan dan Kelompok Kontrol

Selain lima kategori variabel terikat yang dibahas di atas, kami menyertakan seperangkat variabel kontrol standar pada semua persamaan regresi yang telah ditentukan sebelum analisis. Variabel tersebut, yang berasal dari survei awal, adalah sebagai berikut: persentase populasi Muslim, persentase rumah tangga petani, jarak rata-rata (dalam kilometer) ke ibu kota kabupaten, status perkotaan atau perdesaan, catatan bulanan per kapita pengeluaran konsumsi (dalam ribuan rupiah), dan tingkat pendidikan rata-rata kepala rumah tangga. Karena hanya ada sedikit literatur tentang determinan hasil politik di Indonesia, kami memilih variabel ini berdasarkan kontrol yang biasa digunakan untuk memprediksi perilaku pemilih di negara lain, dan kami menyesuaikannya dengan konteks Indonesia berdasarkan data yang ada. Beberapa dari kontrol ini, termasuk log konsumsi per kapita, persentase rumah tangga petani, dan tingkat pendidikan kepala rumah tangga, merupakan *proxy* untuk status sosial-ekonomi, yang kemungkinan berkorelasi dengan perilaku pemberian suara. Variabel jarak ke ibu kota kabupaten dan status perkotaan atau perdesaan mengendalikan faktor geografis, yang juga mungkin berkorelasi dengan pemberian suara. Terakhir, variabel persentase populasi Muslim mungkin relevan, karena beberapa partai politik utama di Indonesia memiliki afiliasi Islam.

Kami menambahkan kontrol tambahan dalam beberapa spesifikasi regresi sebagai berikut. Jika perolehan suara Presiden Yudhoyono 2009 adalah variabel terikat, kami mengendalikan perolehan suara beliau tahun 2004, dan sebaliknya, jika partisipasi pemilih dalam pemilihan presiden 2009 adalah variabel terikat, kami mengendalikan partisipasi pemilih 2004. Data tentang suara yang diberikan dalam pemilihan presiden 2004 yang resmi dipinjam dari Hyde (2010). Untuk memperkirakan partisipasi pemilih, kami menggabungkan data ini dengan data populasi orang dewasa desa dari sensus kemiskinan Survei Potensi Desa (Podes) BPS (2005) yang terdekat sebagai *proxy* untuk jumlah pemilih yang memenuhi syarat. Dalam analisis mengenai partisipasi politik, keaktifan politik, dan kapasitas pemerintah lokal, kami menyertakan—sebagai variabel kontrol tambahan—dua indikator tingkat partisipasi masyarakat yang bersifat umum dari survei awal rumah tangga: jumlah rata-rata kelompok masyarakat yang mana rumah tangga merupakan anggotanya dan rata-rata jumlah partisipasi total rumah tangga dalam pertemuan kelompok masyarakat selama tiga bulan terakhir.

Tabel 1. Uji Keseimbangan pada Kelompok Perlakuan Acak

Variabel Kontrol	Sarana			Selisih–Tanpa Efek Tetap			Selisih–Efek Tetap		
	Kontrol	Insentif	Non insentif	Insentif – Kontrol	Non insentif –Kontrol	Insentif – Non insentif	Insentif – Kontrol	Non insentif – Kontrol	Insentif – Non insentif
Persentase_Muslim	78.329	76.634	77.466	-1.6949	-0.8634	0.8315	-1.7748	-0.3964	1.3784
	-39.18	-41.18	-40.06	-6.09	-6.09	-6.05	-1.61	-1.48	-1.4
Persentase_Pertanian	79.134	74.065	78.75	-5.0696*	-0.3841	4.6855*	-4.6109	-0.49	4.121
	-20.01	-19.43	-18.08	-3	-2.94	-2.79	-2.96	-2.99	-2.55
Jarak_Ke_Kabupaten	33.065	35.481	38.379	2.416	5.3141	2.8981	1.4713	3.8981	2.4268
	-26	-25.33	-31.92	-3.9	-4.46	-4.31	-3.38	-3.54	-3.32
Perkotaan	0.037	0.032	0.011	-0.0043	-0.0252	-0.0209	-0.0031	-0.0235	-0.0204
	-0.19	-0.18	-0.11	-0.03	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02
Log_Konsumsi	12.373	12.358	12.437	-0.0148	0.0638	0.0786	-0.03	0.0697	0.0996
	-0.54	-0.6	-0.55	-0.09	-0.08	-0.09	-0.08	-0.08	-0.08
Pendidikan_Kepala_Rumahaangga	2.159	2.452	2.33	0.2931	0.171	-0.1221	0.2474	0.1601	-0.0873
	-1.39	-1.07	-0.94	-0.19	-0.18	-0.15	-0.19	-0.18	-0.14
Perolehan Suara_SBY_2004	0.483	0.484	0.483	0.0013	-0.0001	-0.0014	0.0057	-0.0012	-0.0069
	-0.13	-0.14	-0.15	-0.02	-0.02	-0.02	-0.01	-0.01	-0.01
Partisipasi_Pemilih_2004	0.533	0.532	0.549	-0.0011	0.0167	0.0178	-0.0025	0.0184*	0.0210**
	-0.07	-0.07	-0.09	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01
Kelompok_Masyarakat	2.085	2.108	1.909	0.0222	-0.1763	-0.1984	0.0733	-0.1697	-0.243
	-2.13	-1.8	-1.54	-0.3	-0.29	-0.25	-0.26	-0.26	-0.24
Pertemuan_Masyarakat	11.829	10.054	9.614	-1.7755	-2.2156	-0.4401	-1.8701	-2.4225	-0.5524
	-20.29	-11.75	-14.55	-2.55	-2.73	-1.98	-2.49	-2.68	-1.98
Uji gabungan				0.7741	0.716	0.5109	0.6568	0.6691	0.28

Keterangan: Setiap pengamatan adalah terhadap kecamatan. Baris kedua dari masing-masing variabel menunjukkan simpangan baku untuk tiga kolom pertama dan galat standar tegar untuk kolom berikutnya. "JARAK_KE_KABUPATEN" adalah jarak ke ibu kota kabupaten dalam kilometer. "PERKOTAAN" adalah variabel boneka (0 = perdesaan, 1 = perkotaan) sesuai dengan sistem klasifikasi BPS. "LOG_KONSUMSI" adalah log pengeluaran konsumsi rumah tangga bulanan per kapita dalam ribuan rupiah. Tingkat pendidikan kepala rumah tangga ("PENDIDIKAN KEPALA RUMAH TANGGA") diberi kode pada skala 7 poin. "KELOMPOK MASYARAKAT" adalah jumlah kelompok masyarakat yang anggotanya merupakan semua anggota rumah tangga, dan "PERTEMUAN MASYARAKAT" adalah jumlah total pertemuan yang dihadiri oleh kelompok ini selama tiga bulan terakhir.

Tabel 1 menunjukkan bahwa variabel kontrol sangat seimbang di seluruh kelompok perlakuan dan kontrol, seperti yang kami perkirakan mengingat proses randomisasi. Kolom pertama mencantumkan rata-rata dan simpangan baku dari setiap variabel, sementara kolom kedua dan ketiga berturut-turut menunjukkan hasil regresi OLS dari variabel perlakuan berinsentif dan perlakuan noninsentif pada setiap variabel kontrol. Data digabungkan ke tingkat kecamatan dan hasilnya ditampilkan dengan dan tanpa efek tetap tingkat stratum. Sebagai contoh, perolehan suara untuk Presiden Yudhoyono adalah 48,3% dalam kelompok kontrol, 48,4% dalam kelompok perlakuan berinsentif, dan 48,3% dalam kelompok perlakuan noninsentif, tetapi selisihnya tidak signifikan secara statistik. Secara total, dari 60 selisih yang disajikan, satu adalah signifikan di tingkat .05 dan tiga adalah signifikan di tingkat .10, yang sudah bisa diduga murni karena kebetulan. Perhatikan pula bahwa nilai-*p* dari uji gabungan signifikan untuk semua variabel kontrol tidak signifikan dalam model mana pun (dengan atau tanpa efek tetap).

5.3 Ringkasan Statistik pada Kelompok Perlakuan dan Kontrol

Tabel 2 menyajikan ringkasan statistik awal tentang kelompok perlakuan dan kontrol untuk variabel-variabel terikat utama. Data yang ditampilkan berasal dari survei akhir dan variabel yang relevan dengan pemilihan di tingkat presiden, legislatif, bupati, dan kepala desa ditampilkan. Setiap pengamatan mewakili satu kecamatan dalam eksperimen ini. Rata-rata, di seluruh kecamatan perlakuan dan kecamatan kontrol, Presiden Yudhoyono memenangkan 53,4% pangsa suara dengan margin kemenangan 17%, sementara partainya memenangkan 28,3% suara legislatif. Kepala desa petahana mendapat 50,9% suara rata-rata, dengan margin kemenangan rata-rata 7,2%. Ukuran persaingan HHI mendekati 50% baik dalam pemilihan presiden maupun kepala desa. Tingkat partisipasi pemilih serupa di semua pemilihan, sekitar 65%, kecuali untuk pemilihan kepala desa, yang memiliki partisipasi yang lebih rendah (54,4%).

Tabel 2. Ringkasan Statistik Variabel Terikat Utama

	obs	mean	std	min	max
<i>Pemilihan Presiden</i>					
PEROLEHAN_SBY	263	0.534	0.10	0.22	0.80
MARGIN_SBY	263	0.170	0.20	-0.52	0.66
HHI	263	0.491	0.06	0.36	0.69
MARGIN_PEMENANG	263	0.311	0.12	0.04	0.66
JUMLAH_KANDIDAT	262	2.848	0.82	1.12	5.10
LOG_KUNJUNGAN_PARTAI	236	0.910	0.56	0.00	2.94
PARTISIPASI	264	0.643	0.08	0.46	0.82
<i>Pemilihan Legislatif</i>					
PEROLEHAN_PD	264	0.283	0.16	0.00	0.70
PARTISIPASI	264	0.646	0.07	0.45	0.82
<i>Pemilihan Bupati</i>					
PARTISIPASI	263	0.646	0.08	0.41	0.83
<i>Pemilihan Kepala Desa</i>					
PEROLEHAN_PETAHANA	238	0.509	0.19	0.06	1.00
MARGIN_PETAHANA	231	0.072	0.24	-0.65	0.76
HHI	262	0.531	0.14	0.27	1.00
MARGIN_PEMENANG	261	0.256	0.11	0.02	0.58
PARTISIPASI	262	0.544	0.07	0.36	0.73

Keterangan: Setiap pengamatan mewakili kecamatan yang ditempatkan ke salah satu kelompok perlakuan PNPM Generasi. Data berasal dari Survei Akhir Layanan Kesehatan dan Pendidikan di Indonesia yang dilakukan oleh Bank Dunia. Variabel pemilihan presiden dan legislatif berturut-turut mengacu pada pemilihan bulan Juli dan April 2009.

VI. HASIL

6.1 Strategi Empiris

Analisis kami mengukur dampak PNPM Generasi pada berbagai hasil politik dengan menggunakan struktur regresi kuadrat terkecil (OLS) berikut:

$$Y_{ijk} = \alpha + \beta(\text{Perlakuan}_{ijk}) + \gamma_j + \zeta_k * \text{Mandiri} + \epsilon_{ijk},$$

di mana i mewakili sebuah kecamatan, j mewakili stratum tingkat kabupaten, dan k mewakili tingkat provinsi. Variabel "perlakuan" menunjukkan apakah kecamatan tersebut berada dalam kelompok kontrol atau menerima salah satu perlakuan. Istilah "Mandiri" x efek tetap tingkat provinsi mengoreksi keberadaan PNPM Mandiri, di mana "Mandiri" adalah variabel boneka yang menunjukkan daerah yang dijadwalkan untuk menerima program PNPM Mandiri sebelum randomisasi PNPM Generasi terjadi.¹³ Kami memilah perlakuan untuk menguji dampak diferensial varian perlakuan "berinsentif" acak, yaitu beberapa dusun berhak menerima bonus tambahan dana sebesar 20% tergantung kinerjanya dalam mencapai tujuan kesehatan dan pendidikan dari program yang ditentukan, dibandingkan dengan kelompok perlakuan "noninsentif." Kami juga menguji dampak diferensial program dalam kelompok yang telah menerima program ini selama dua tahun pada saat survei akhir ("mulai 2007") versus kelompok yang telah menerima program itu selama satu tahun ("mulai 2008"). Meskipun dampak politik dari program ini mungkin lebih kuat di daerah yang menerima program ini dalam jangka waktu yang lebih lama, hipotesis alternatifnya adalah bahwa program tersebut dapat membawa arti penting politik yang lebih besar dan lebih menguntungkan petahana di wilayah yang baru saja memiliki program tersebut.

¹³Kecamatan hanya diperbolehkan untuk berpartisipasi dalam satu program pembangunan masyarakat selama periode percontohan sehingga wilayah yang dirandomisasi ke dalam kelompok PNPM Generasi tidak memenuhi syarat untuk menerima PNPM-Mandiri.

Tabel 3. Dampak BTB pada Hasil Pemilihan Presiden dan Legislatif Nasional dan Persaingan Politik (Menurut Jenis Perlakuan Berinsentif/Noninsentif)

	Pemilihan Presiden				Pemilihan Legislatif Nasional (DPR)	
	SBY_ PEROLEHAN SUARA	SBY_ MARGIN	HHI	LOG_ KUNJUNGAN _PARTAI	PD_ PEROLEHAN SUARA	PD_ PEMENANG
PERLAKUAN BERINSENTIF	-0.015 (0.013)	-0.031 (0.025)	-0.004 (0.008)	0.152* (0.090)	0.013 (0.018)	0.018 (0.034)
PERLAKUAN NONINSENTIF	-0.012 (0.013)	-0.027 (0.025)	0.001 (0.008)	0.082 (0.087)	0.010 (0.018)	-0.011 (0.033)
PEROLEHAN SUARA_SBY_2004	0.430*** (0.068)	0.885*** (0.132)	0.178*** (0.041)	-0.711 (0.477)	0.419*** (0.094)	0.832*** (0.174)
PERSENTASE_ MUSLIM	-0.002 (0.001)	-0.003 (0.002)	-0.000 (0.001)	-0.010 (0.008)	0.000 (0.002)	0.000 (0.003)
PERSENTASE_ PERTANIAN	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.000 (0.000)	0.004 (0.004)	-0.000 (0.001)	-0.001 (0.002)
JARAK_KE_ KABUPATEN	0.000* (0.000)	0.001* (0.001)	0.000 (0.000)	-0.001 (0.002)	-0.000 (0.000)	-0.001 (0.001)
PERKOTAAN	0.009 (0.063)	0.037 (0.122)	-0.109*** (0.038)	0.455 (0.417)	-0.013 (0.087)	0.032 (0.162)
LOG_KONSUMSI	-0.098** (0.045)	-0.155* (0.087)	-0.084*** (0.027)	-0.282 (0.296)	0.015 (0.063)	0.101 (0.116)
PENDIDIKAN_ KEPALA_RUMAH TANGGA	0.028 (0.021)	0.055 (0.040)	-0.006 (0.012)	0.034 (0.138)	0.041 (0.029)	0.094* (0.054)
Konstanta	1.706*** (0.586)	1.944* (1.136)	1.488*** (0.352)	5.430 (3.890)	-0.031 (0.817)	-1.216 (1.512)
Pengamatan	250	250	250	224	251	251
R-kuadrat						
R-kuadrat yang disesuaikan	0.371	0.365	0.311	0.168	0.530	0.496

Keterangan: Galat standar dalam tanda kurung.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Kami menyajikan temuan utama dalam Tabel 3-12. Hasil utama kami yang dilaporkan adalah regresi OLS dari lima kategori variabel terikat pada variabel bebas perlakuan, bersama dengan variabel kontrol dan efek tetap. Karena kecamatan ditempatkan secara acak ke kelompok kontrol dan kelompok perlakuan berinsentif atau noninsentif, ini mengindikasikan estimasi nonbias dari dampak penempatan terhadap kelompok perlakuan, atau dampak "*intent to treat*" (ITT). Perhatikan bahwa untuk analisis yang memilah dampak perlakuan menurut tahun dimulainya program, perkiraan kami mengenai dampak program mungkin bias jika daerah yang terlambat memulai program tersebut berbeda dari daerah yang memulai program tersebut tepat waktu dalam hal karakteristik sosial-ekonomi atau kapasitas administratif. Namun, kami tidak banyak menemukan perbedaan signifikan antara kelompok yang mulai tepat waktu dan dan kelompok yang terlambat mulai tersebut di semua variabel kontrol utama kami sehingga kami dengan hati-hati

berasumsi bahwa penundaan terjadi kurang lebih secara acak pada sampel. Walaupun demikian, kami tidak dapat mengesampingkan kemungkinan bahwa perbedaan yang tidak teramati mungkin ada di antara dua kelompok tersebut. Karena alasan ini, kami lebih berfokus pada pemilahan perlakuan berinsentif versus noninsentif dan menginterpretasikan estimasi dampak perlakuan yang dipilah berdasarkan tahun dimulainya program.

Untuk semua hasil dengan data yang tersedia baik dari survei awal maupun survei akhir, kami memanfaatkan data longitudinal dengan menggunakan regresi panel. Survei akhir mencakup seperangkat variabel yang relevan secara politis yang lebih komprehensif ketimbang survei awal; pemilihan waktu survei akhir yang dilakukan segera setelah pemilihan legislatif dan presiden di tahun 2009 memberikan data tentang peristiwa politik utama, sementara tidak ada data serupa yang dikumpulkan pada periode survei awal. Dalam kasus indikator yang disertakan hanya dalam survei akhir, kami mengandalkan sedapat mungkin pada sumber data lain dan menyertakan keterlambatan waktu (*lag*) variabel terikat sebagai variabel kontrol (sebagai contoh, perolehan suara petahana dan partisipasi pemilih dalam pemilihan umum sebelumnya).

6.2 Dampak terhadap Dukungan untuk Petahana dan Persaingan Politik

Tabel 3 dan 4 menunjukkan dampak utama program pada dukungan elektoral presiden petahana, anggota DPR dari partai politik presiden, dan kepala desa petahana. Secara keseluruhan, hasilnya tidak memberikan bukti konklusif bahwa program tersebut menguntungkan Presiden petahana Susilo Bambang Yudhoyono dalam pemilihan kembalinya pada 2009, walaupun ada bukti kuat bahwa program tersebut menguntungkan partainya dalam pemilihan legislatif di bulan April 2009. Hasil tersebut juga menunjukkan penurunan tingkat persaingan politik secara keseluruhan dalam pemilihan presiden. Bukti menunjukkan bahwa masyarakat pada umumnya cenderung mengaitkan manfaat PNPM dengan Pemerintah Pusat dan bukan dengan pemerintah tingkat desa, karena tidak ada hasil yang menunjukkan dampak program terhadap peningkatan peluang kepala desa petahana untuk terpilih kembali.

Tabel 3 mengkaji dampak varian perlakuan acak "berinsentif" dan "noninsentif" terhadap hasil pemilihan presiden dan legislatif nasional. Masing-masing spesifikasi regresi ini mencakup efek tetap dan seperangkat variabel kontrol utama yang ditetapkan sebelum penelitian, dan juga variabel tambahan untuk mengendalikan pangsa suara Presiden Yudhoyono dalam pemilihan presiden 2004. Pangsa suara untuk Presiden Yudhoyono sebagai persentase dari total suara dalam pemilihan presiden tidak lebih tinggi secara signifikan di kabupaten perlakuan (*treatment*) daripada di kecamatan kontrol (*control*). Margin kemenangan Presiden Yudhoyono atas kandidat terbaik kedua—apakah Megawati atau Kalla, tergantung daerahnya—juga menunjukkan selisih yang tidak signifikan di daerah perlakuan secara relatif terhadap kelompok kontrol. Juga tidak ada bukti dampak yang signifikan dari program ini pada persaingan politik, walaupun perlakuan berinsentif meningkatkan frekuensi kunjungan partai politik ke desa selama musim kampanye legislatif atau presiden (misalnya, untuk pertemuan massa politik dan untuk memberi pidato kampanye), yang menunjukkan bahwa PNPM meningkatkan signifikansi politik daerah penerima dari sudut pandang pemimpin partai politik ($p < .10$). Hasil yang ada tetap sangat mirip jika efek tetap dan variabel kontrol tidak disertakan ke dalam persamaan dan jika variabel perlakuan berinsentif dan perlakuan noninsentif digabungkan ke dalam satu kategori perlakuan tunggal.

Tabel 4. Dampak BTB pada Hasil Pemilihan Presiden dan Legislatif Nasional dan Persaingan Politik (Menurut Tahun Dimulainya Perlakuan)

	Pemilihan Presiden			Pemilihan Legislatif (DPR) Nasional		
	PEROLEHAN SUARA_SBY	MARGIN_SBY	HHI	LOG_KUNJUNGAN_PARTAI	PEROLEHAN SUARA_PD	PEMENANG_PD
EKSPERIMEN – mulai tahun 2007	-0.014 (0.012)	-0.024 (0.024)	-0.007 (0.007)	0.117 (0.087)	0.008 (0.017)	-0.013 (0.032)
EKSPERIMEN – mulai tahun 2008	0.008 (0.017)	-0.000 (0.034)	0.021** (0.010)	0.109 (0.116)	0.043* (0.024)	0.090** (0.044)
PEROLEHANSUARA_SBY_2004	0.431*** (0.068)	0.883*** (0.132)	0.182*** (0.040)	-0.699 (0.480)	0.428*** (0.094)	0.855*** (0.173)
PERSENTASE_MUSLIM	-0.002 (0.001)	-0.003 (0.002)	-0.000 (0.001)	-0.011 (0.008)	-0.000 (0.002)	0.000 (0.003)
PERSENTASE_PERTANIAN	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.000 (0.000)	0.004 (0.004)	-0.000 (0.001)	-0.001 (0.002)
JARAK_KE_KABUPATEN	0.000* (0.000)	0.001* (0.001)	0.000 (0.000)	-0.001 (0.002)	-0.000 (0.000)	-0.001 (0.001)
PERKOTAAN	0.008 (0.063)	0.036 (0.122)	-0.109*** (0.037)	0.461 (0.418)	-0.011 (0.087)	0.031 (0.160)
LOG_KONSUMSI	-0.103** (0.045)	-0.159* (0.087)	-0.091*** (0.027)	-0.328 (0.297)	-0.001 (0.062)	0.050 (0.115)
PENDIDIKAN KEPALA_RUMAHTANGGA	0.031 (0.021)	0.060 (0.040)	-0.001 (0.012)	0.026 (0.139)	0.045 (0.029)	0.103* (0.053)
Konstanta	1.742*** (0.584)	1.949* (1.135)	1.560*** (0.346)	6.118 (3.871)	0.152 (0.810)	-0.616 (1.493)
Pengamatan	250	250	250	224	251	251
R-kuadrat						
R-kuadrat yang disesuaikan	0.372	0.363	0.330	0.166	0.536	0.505

Keterangan: Galat standar dalam tanda kurung.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabel 4 meneliti perangkat variabel terikat yang sama, tetapi memilah variabel perlakuan sesuai dengan tahun dimulainya program (2007 atau 2008) alih-alih perlakuan berinsentif atau noninsentif. Spesifikasi ini memberikan bukti bahwa program pengembangan masyarakat menyebabkan peningkatan yang signifikan pada jumlah suara untuk kandidat legislatif dari partai politik presiden dan juga mengurangi persaingan secara keseluruhan antara calon presiden, seperti yang diukur oleh HHI. Program ini meningkatkan perolehan suara untuk kandidat legislatif dari PD sebesar 4,3% di kecamatan yang memulai program pada 2008 (p<.05), dan meningkatkan sebesar 9% probabilitas kandidat PD untuk memenangkan suara terbanyak di kecamatan (p<.10). Perlakuan yang dimulai pada 2008 juga meningkatkan HHI antara kandidat presiden sebesar 2,1% secara relatif terhadap kelompok kontrol (p<.05) yang mengindikasikan penurunan persaingan. Mungkin mengherankan bahwa dampak ini hanya terjadi di daerah yang memulai program di tahun tepat

sebelum pemilihan umum alih-alih di daerah yang telah menerima program ini selama dua tahun sebelum pemilihan umum, yang menunjukkan bahwa manfaat politik dari program ini bisa jadi tidak berumur panjang.

Tabel 5. Dampak BTB pada Hasil Pemilihan Kepala Desa (Menurut Jenis Perlakuan Berinsentif/Noninsentif)

	PEROLEHAN _SUARA_ PETAHANA	MARGIN_ PETAHANA	HHI	PEROLEHAN _SUARA_ PEMENANG	MARGIN_ PEMENANG	KANDIDAT
EKSPERIMEN BERINSENTIF	-0.038 (0.041)	-0.076 (0.058)	0.018 (0.021)	0.016 (0.019)	0.018 (0.018)	-0.029 (0.117)
EKSPERIMEN TANPA BERINSENTIF	-0.021 (0.041)	-0.078 (0.057)	-0.008 (0.021)	-0.006 (0.019)	-0.004 (0.018)	-0.045 (0.119)
PERSENTASE_ MUSLIM	0.001* (0.000)	0.000 (0.001)	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.001** (0.000)	-0.005*** (0.001)
PERSENTASE_ PERTANIAN	0.003** (0.001)	0.005** (0.002)	0.001*** (0.001)	0.002*** (0.001)	0.002*** (0.001)	-0.003 (0.003)
JARAK_KE_ KABUPATEN	-0.000 (0.001)	0.000 (0.001)	-0.001*** (0.000)	-0.001** (0.000)	0.000 (0.000)	0.007*** (0.002)
LOG_ KONSUMSI	0.099 (0.089)	0.077 (0.124)	0.008 (0.031)	0.007 (0.028)	0.040 (0.030)	0.098 (0.180)
PENDIDIKAN_KE PALA_RT	0.078* (0.042)	0.132** (0.060)	0.011 (0.018)	0.014 (0.016)	0.019 (0.017)	-0.041 (0.102)
Konstanta	-1.197 (1.105)	-1.530 (1.534)	0.233 (0.376)	0.300 (0.345)	-0.532 (0.369)	2.128 (2.190)
Pengamatan	166	159	461	461	442	463
R-kuadrat	0.075	0.069				
Jumlah kecamatan	-	-	261	261	260	261

Keterangan: Galat standar dalam tanda kurung.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Walaupun PNPM Generasi mempunyai dampak tertentu pada petahana politik tingkat nasional, bukti menunjukkan secara keseluruhan tidak ada dampak pada politisi petahana di tingkat desa. Model regresi pada Tabel 5 menunjukkan tidak ada dampak program yang signifikan pada pangsa suara atau margin kemenangan kepala desa petahana. Juga tidak ada dampak yang signifikan pada persaingan politik seperti yang diukur oleh perolehan suara pemenang, margin kemenangan, atau HHI yang disusun dengan menggunakan data perolehan suara kandidat kepala desa. Akhirnya, kami meneliti apakah program ini memengaruhi jumlah kandidat yang memutuskan untuk berkompetisi dalam pemilihan kepala desa sebagai tolok ukur alternatif kompetisi politik, tetapi sekali lagi kami tidak menemukan dampak yang signifikan. Dalam setiap regresi, kami menyertakan perangkat variabel kontrol yang sama seperti yang digunakan dalam regresi sebelumnya, dengan pengecualian variabel perolehan suara pemilihan presiden 2004 (tidak ada data perolehan suara petahana serupa yang tersedia untuk pemilihan kepala desa sebelumnya). Tabel 5 memilah variabel perlakuan menurut varian berinsentif, sementara Tabel 6 memilah perlakuan menurut tahun

dimulainya program. Hasil pada Tabel 6 serupa dengan Tabel 5 tanpa koefisien yang mencapai signifikansi pada tingkat 5%. Sebagai rangkuman, kami menemukan bukti bahwa PNPM Generasi meningkatkan jumlah suara anggota legislatif nasional dari PD presiden dan mengurangi persaingan politik dalam pemilihan presiden di wilayah yang menerima PNPM Generasi pada 2008, tetapi kami tidak menemukan bahwa program tersebut secara signifikan memengaruhi perolehan suara untuk presiden petahana sendiri atau untuk kepala desa petahana.

Tabel 6. Dampak BTB pada Hasil Pemilihan Kepala Desa (Menurut Tahun Dimulainya Perlakuan)

	PEROLEHAN SUARA_PETAHANA	MARGIN_PETAHANA	HHI	PEROLEHAN SUARA_PEMENANG	MARGIN_PEMENANG	KANDIDAT
EKSPERIMEN - mulai di 2007	-0.041 (0.038)	-0.092* (0.052)	0.007 (0.019)	0.008 (0.017)	0.012 (0.017)	-0.054 (0.107)
EKSPERIMEN - mulai di 2008	-0.045 (0.048)	-0.133* (0.067)	-0.003 (0.025)	-0.004 (0.022)	-0.004 (0.022)	0.005 (0.140)
PERSENTASE_MUSLIM	0.001* (0.000)	0.001 (0.001)	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	-0.005*** (0.001)
PERSENTASE_PERTANIAN	0.003** (0.001)	0.005** (0.002)	0.001** (0.001)	0.002*** (0.001)	0.002*** (0.001)	-0.003 (0.003)
JARAK_KE_KABUPATEN	-0.000 (0.001)	0.000 (0.001)	-0.001*** (0.000)	-0.001** (0.000)	0.000 (0.000)	0.007*** (0.002)
LOG_KONSUMSI	0.100 (0.089)	0.071 (0.123)	0.008 (0.031)	0.007 (0.028)	0.041 (0.030)	0.095 (0.180)
PENDIDIKAN_KEPALA_RT	0.078* (0.042)	0.137** (0.060)	0.011 (0.018)	0.014 (0.016)	0.020 (0.017)	-0.043 (0.102)
Konstanta	-1.197 (1.102)	-1.453 (1.520)	0.236 (0.376)	0.301 (0.345)	-0.541 (0.369)	2.168 (2.189)
Pengamatan	166	159	461	461	442	463
R-kuadrat	0.079	0.085				
Jumlah kecamatan	-	-	261	261	260	261

Keterangan: Galat standar dalam tanda kurung.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

6.3 Dampak terhadap Partisipasi Pemilih

Tabel 7 dan 8 menunjukkan dampak PNPM Generasi terhadap partisipasi pemilih dalam pemilihan nasional dan daerah secara berturut-turut. Kami tidak menemukan dampak yang signifikan dari program tersebut terhadap partisipasi pemilih dalam pemilihan umum bulan April dan Juli 2009 (berturut-turut untuk pemilihan legislatif dan presiden), juga tidak ada bukti bahwa program tersebut memengaruhi jumlah pemilih dalam pemilihan kepala desa.

Tabel 7 mengkaji partisipasi pemilih secara keseluruhan dan partisipasi yang dipilah menurut jenis kelamin dalam pemilihan presiden dan legislatif; kami tidak menemukan adanya perubahan yang

signifikan pada kecamatan perlakuan (*treatment kecamatan*) relatif terhadap kecamatan kontrol (*control kecamatan*). Perangkat kontrol yang disertakan sama dengan persamaan pada tabel 3, 4, 5, dan 6, kecuali bahwa perolehan suara petahana pada pemilihan presiden 2004 diganti dengan partisipasi pemilih. Kami memeriksa silang temuan tersebut dengan menggunakan dua sumber data yang berbeda yang tersedia: (i) data partisipasi pemilih, dikumpulkan selama wawancara dengan kepala desa; dan (ii) tanggapan dari individu dalam survei rumah tangga, yang ditanya apakah mereka ikut memilih dalam pemilihan legislatif, presiden, dan kepala desa yang terakhir. Dalam kedua kasus tersebut, temuannya serupa. Hasil yang ditunjukkan di sini adalah untuk perlakuan berinsentif dan noninsentif; temuan ini sebanding jika dipilah berdasarkan tahun dimulainya program (tidak diperlihatkan).

Tabel 7. Dampak BTB pada Partisipasi Pemilih dalam Pemilihan Presiden dan Legislatif Nasional (Menurut Jenis Perlakuan Berinsentif/Noninsentif)

	Pemilihan Presiden						Pemilihan Legislatif (DPR) Nasional		
	Data Survei Kepala Desa			Data Survei Rumah Tangga			Total	Laki-laki	Perempuan
	Total	Laki-laki	Perempuan	Total	Laki-laki	Perempuan			
EKSPERIMEN BERINSENTIF	0.001 (0.010)	0.003 (0.006)	0.000 (0.006)	0.003 (0.005)	-0.009 (0.017)	0.012 (0.017)	0.002 (0.009)	0.003 (0.005)	0.001 (0.006)
EKSPERIMEN NONINSENTIF	-0.006 (0.010)	-0.003 (0.006)	-0.003 (0.006)	-0.004 (0.005)	-0.003 (0.016)	-0.001 (0.017)	-0.002 (0.009)	-0.002 (0.005)	0.002 (0.006)
PARTISIPASI_PEMILIH_2004	0.224*** (0.067)	0.113*** (0.039)	0.068* (0.040)	0.075** (0.033)	-0.102 (0.112)	0.177 (0.114)	0.198*** (0.058)	0.087** (0.036)	0.051 (0.038)
PERSENTASE_MUSLIM	-0.001 (0.001)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.000 (0.001)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
PERSENTASE_PERTANIAN	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
JARAK_KE_KABUPATEN	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000*** (0.000)
PERKOTAAN	0.120** (0.048)	0.080*** (0.029)	0.042 (0.029)	0.012 (0.023)	0.036 (0.081)	-0.024 (0.081)	0.089** (0.042)	0.064** (0.026)	0.023 (0.027)
LOG_KONSUMSI	-0.002 (0.034)	-0.025 (0.020)	0.026 (0.020)	-0.016 (0.017)	-0.016 (0.058)	0.001 (0.058)	-0.025 (0.030)	-0.020 (0.018)	0.004 (0.019)
PENDIDIKAN_KEPALA_RT	0.000 (0.016)	-0.005 (0.009)	-0.001 (0.009)	0.000 (0.008)	0.001 (0.026)	-0.001 (0.027)	-0.003 (0.014)	-0.006 (0.008)	0.002 (0.009)
KELOMPOK_MASYARAKAT	-0.022 (0.016)	-0.013 (0.009)	-0.009 (0.009)	0.011 (0.008)	0.012 (0.026)	-0.000 (0.027)	-0.020 (0.014)	-0.019** (0.008)	-0.013 (0.009)
PERTEMUAN_MASYARAKAT	0.000 (0.002)	0.001 (0.001)	0.000 (0.001)	0.000 (0.001)	0.004 (0.003)	-0.004 (0.003)	-0.001 (0.002)	0.002 (0.001)	0.000 (0.001)
Konstanta	0.699 (0.447)	0.633** (0.261)	0.023 (0.264)	1.114*** (0.219)	0.346 (0.750)	0.769 (0.759)	0.960** (0.389)	0.560** (0.240)	0.294 (0.252)
Pengamatan	251	248	248	251	251	251	251	250	250
R-kuadrat									
R-kuadrat yg disesuaikan	0.375	0.352	0.361	0.062	0.583	0.585	0.470	0.405	0.401

Keterangan: Galat standar dalam tanda kurung.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Serupa dengan efek nol PNPM Generasi pada partisipasi pemilih dalam pemilihan umum nasional, program ini tampaknya tidak memengaruhi partisipasi pemilihan kepala desa, baik pada sampel berinsentif maupun noninsentif (lihat Tabel 8). Hasilnya serupa ketika variabel perlakuan dipilah berdasarkan tahun dimulainya program.

Tabel 8. Dampak BTB pada Partisipasi Pemilih dalam Pemilihan Lokal

	Pemilihan Bupati						Pemilihan Kepala Desa			
	Survei Kepala Desa			Survei Rumah Tangga			Survei Kepala Desa	Survei Rumah Tangga		
	Total	Laki-laki	Perempuan	Total	Laki-laki	Perempuan	Total	Total	Laki-laki	Perempuan
EKSPERIMEN BERINSENTIF	0.002 (0.009)	0.006 (0.006)	-0.001 (0.006)	-0.031 (0.021)	-0.038 (0.031)	0.007 (0.034)	0.002 (0.009)	0.009 (0.016)	-0.022 (0.033)	0.032 (0.036)
EKSPERIMEN NONINSENTIF	-0.005 (0.009)	-0.006 (0.006)	-0.004 (0.006)	-0.011 (0.020)	0.028 (0.030)	-0.039 (0.033)	-0.014 (0.009)	-0.008 (0.016)	-0.018 (0.033)	0.010 (0.035)
PERSENTASE_MUSLIM	-0.001 (0.001)	-0.000 (0.000)	-0.001 (0.000)	0.001 (0.002)	0.001 (0.003)	-0.000 (0.003)	-0.001* (0.000)	0.000 (0.001)	0.004* (0.002)	-0.004* (0.002)
PERSENTASE_PERTANIAN	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.002* (0.001)	0.001 (0.002)	-0.003 (0.002)	0.000 (0.000)	0.000 (0.001)	0.000 (0.001)	-0.000 (0.001)
JARAK_KE_KABPUATEN	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000* (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.001 (0.001)	0.000 (0.001)	0.000* (0.000)	-0.000 (0.000)	0.000 (0.001)	-0.000 (0.001)
PERKOTAAN	0.049 (0.045)	0.002 (0.030)	-0.003 (0.028)	-0.239** (0.101)	-0.023 (0.150)	-0.216 (0.164)		0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
LOG_KONSUMSI	0.022 (0.032)	-0.001 (0.022)	0.024 (0.020)	0.075 (0.071)	-0.110 (0.105)	0.184 (0.115)	0.005 (0.018)	0.066* (0.037)	-0.050 (0.078)	0.116 (0.084)
PENDIDIKAN_KEPALA_RUMAHTANGGA	0.018 (0.015)	0.005 (0.010)	0.010 (0.009)	-0.018 (0.033)	-0.026 (0.049)	0.008 (0.054)	0.019** (0.010)	0.010 (0.017)	-0.024 (0.036)	0.034 (0.039)
KELOMPOK_MASYARAKAT	-0.009 (0.015)	0.013 (0.010)	-0.009 (0.009)	0.023 (0.034)	0.017 (0.050)	0.006 (0.055)	-0.005 (0.008)	0.020 (0.019)	0.060 (0.040)	-0.040 (0.042)
PERTEMUAN_MASYARAKAT	0.000 (0.002)	-0.000 (0.001)	0.002 (0.001)	-0.002 (0.004)	0.004 (0.006)	-0.006 (0.007)	-0.001 (0.001)	-0.000 (0.002)	-0.003 (0.005)	0.003 (0.005)
Konstanta	0.388 (0.415)	0.359 (0.280)	0.057 (0.257)	0.146 (0.934)	1.495 (1.389)	-1.349 (1.520)	0.463** (0.222)	0.057 (0.477)	0.593 (1.009)	-0.536 (1.081)
Pengamatan	263	253	253	235	235	235	461	216	216	216
R-kuadrat	0.563	0.511	0.533	0.347	0.438	0.408	-	0.167	0.412	0.379
Jumlah kecamatan	-	-	-	-	-	-	261	-	-	-

Keterangan: Galat standar dalam tanda kurung.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

6.4 Dampak terhadap Akses/Aktivitas Politik dan Kapasitas Pemerintah Lokal

Bagian ini menguji apakah PNPM Generasi meningkatkan akses masyarakat ke politisi lokal dan keaktifan politik anggota masyarakat. Kami meneliti frekuensi kunjungan wakil partai politik ke masyarakat selama masa kampanye, pertemuan antara pemimpin desa dan pejabat pemerintah di tingkat yang lebih tinggi, dan protes dari anggota masyarakat kepada pemerintah tingkat desa dan tingkat kabupaten.

Beberapa temuan tergar dalam Tabel 9 menunjukkan bahwa PNPM Generasi pada umumnya meningkatkan akses masyarakat lokal ke pejabat politik di tingkat yang lebih tinggi. Pertama, kami mengamati beberapa bukti bahwa program ini meningkatkan tingkat kontak antara pejabat tingkat desa dan pejabat dengan pangkat lebih tinggi di tingkat DPR. Koefisien positif 0.045 dan 0.062 pada variabel "Diundang" dan "Dikunjungi," berturut-turut ($p < 0.10$ dan $p < 0.05$) menunjukkan bahwa pejabat pemerintah kecamatan dengan PNPM Generasi noninsentif berpeluang lebih besar untuk mengundang dan dikunjungi oleh pejabat DPR. Kepala desa juga diminta untuk melaporkan frekuensi kunjungan pejabat pemerintah tingkat lainnya, termasuk anggota DPRD tingkat kabupaten dan tingkat provinsi dan bupati, tetapi tidak ada perubahan yang signifikan dalam variabel ini di seluruh kelompok perlakuan dan kelompok kontrol. Bersama dengan temuan sebelumnya, hasil ini mendukung fakta bahwa PNPM Generasi tampak relevan secara politis, khususnya untuk kandidat di dewan legislatif nasional.

Tabel 9. Dampak BTB pada Akses Politik dan Aktivitas Politik

	Anggota DPR				Bupati				Protes
	Meng-undang	Telah Diundang	Mengunjungi	Telah Dikunjungi	Meng-undang	Telah Diundang	Mengunjungi	Telah Dikunjungi	
EKSPERIMEN BERINSENTIF	-0.010 (0.024)	-0.016 (0.012)	0.001 (0.018)	0.011 (0.029)	0.016 (0.046)	0.006 (0.037)	0.003 (0.054)	-0.009 (0.050)	0.110 (0.101)
EKSPERIMEN NONINSENTIF	0.045* (0.023)	-0.004 (0.012)	0.011 (0.017)	0.062** (0.028)	0.051 (0.045)	-0.005 (0.037)	0.005 (0.053)	0.055 (0.049)	0.268*** -
PERSENTASE_MUSLIM	0.000 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.000 (0.002)	0.001 (0.003)	0.000 (0.002)	-0.001 (0.003)	0.000 (0.003)	0.002 (0.007)
PERSENTASE_PERTANIAN	0.001 (0.001)	0.001** (0.000)	0.001 (0.001)	-0.002 (0.001)	-0.002 (0.002)	-0.002 (0.001)	-0.000 (0.002)	-0.002 (0.002)	-0.008 (0.005)
JARAK_KE_KABUPATEN	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.000 (0.001)	0.000 (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.003 (0.002)
PERKOTAAN	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.048 (0.483)
LOG_KONSUMSI	-0.060 (0.056)	0.010 (0.028)	-0.038 (0.041)	0.048 (0.066)	0.132 (0.106)	0.079 (0.087)	0.247** (0.125)	-0.087 (0.116)	0.795** (0.342)
PENDIDIKAN KEPALA_RUMAHTANGGA	0.036 (0.026)	0.014 (0.013)	0.004 (0.019)	0.028 (0.031)	-0.091* (0.049)	-0.010 (0.040)	-0.123** (0.058)	-0.043 (0.054)	-0.227 (0.160)
KELOMPOK_MASYARAKAT	0.029 (0.027)	-0.004 (0.014)	0.001 (0.020)	0.004 (0.032)	0.050 (0.051)	0.022 (0.042)	0.097 (0.060)	0.174*** (0.056)	0.121 (0.156)
PERTEMUAN_MASYARAKAT	-0.002 (0.003)	0.001 (0.002)	0.002 (0.003)	0.002 (0.004)	0.006 (0.007)	0.003 (0.005)	-0.015** (0.008)	-0.010 (0.007)	-0.004 (0.020)
Konstanta	0.591 (0.717)	-0.299 (0.365)	0.296 (0.528)	-0.541 (0.854)	-1.215 (1.366)	-0.727 (1.115)	-2.169 (1.610)	1.532 (1.498)	-8.716* (4.451)
Pengamatn	237	237	237	237	237	237	237	237	264
R-kuadrat	0.146	0.145	0.180	0.164	0.201	0.180	0.263	0.282	0.182

Keterangan: Galat standar dalam tanda kurung.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Selain itu, kami juga menemukan bahwa insiden protes dari anggota masyarakat kepada pemerintah tingkat kabupaten meningkat secara signifikan sebesar 26,8% pada kelompok perlakuan noninsentif secara relatif terhadap kelompok kontrol. Kami berasumsi bahwa ini mengindikasikan bahwa perlakuan tersebut meningkatkan kesadaran akan jalur untuk mengekspresikan permintaan politik di antara anggota masyarakat, walaupun peningkatan protes dapat berpotensi menunjukkan peningkatan ketidakpuasan publik terhadap petahana politik di wilayah PNPM Generasi. Namun, kami menemukan bahwa penjelasan terakhir kurang kuat mengingat bukti sebelumnya tentang peran program tersebut dalam meningkatkan aktivitas politik di masyarakat serta bukti yang disajikan di bagian berikut ini bahwa program ini meningkatkan kepuasan terhadap pemerintah tingkat kabupaten. Memang, kenaikan yang teramati dalam aktivitas politik dan peningkatan tuntutan pemilih di daerah perlakuan (*treatment area*) sangat cocok dengan temuan sebelumnya bahwa PNPM Generasi meningkatkan signifikansi politik wilayah ini.

Tabel 10. Dampak BTB terhadap Kapasitas Pemerintah Lokal

	Partisipasi Pemerintah Desa	Keberadaan BPD	Jumlah Pertemuan BPD
EKSPERIMEN BERINSENTIF	0.012	0.010**	0.084
	(0.010)	(0.005)	(0.231)
EKSPERIMEN NONINSENTIF	0.008	0.004	0.013
	(0.010)	(0.005)	(0.230)
PERSENTASE_MUSLIM	0.001**	-0.000	0.003
	(0.001)	(0.000)	(0.012)
PERSENTASE_PERTANIAN	0.000	0.000	0.001
	(0.000)	(0.000)	(0.008)
JARAK_KE_KABUPATEN	-0.000	0.000	-0.002
	(0.000)	(0.000)	(0.004)
LOG_KONSUMSI	0.020	-0.004	1.556***
	(0.022)	(0.010)	(0.480)
PENDIDIKAN_KEPALA_RT	0.014	0.001	-0.433*
	(0.012)	(0.005)	(0.256)
KELOMPOK_MASYARAKAT	0.055***	-0.001	-0.028
	(0.010)	(0.004)	(0.212)
PERTEMUAN_MASYARAKAT	-0.002	-0.001	0.032
	(0.001)	(0.001)	(0.028)
Konstanta	-0.380	1.071***	-15.434**
	(0.273)	(0.121)	(6.063)
Pengamatan	463	463	463
Jumlah kecamatan	261	261	261

Keterangan: Galat standar dalam tanda kurung.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Akhirnya, kami menemukan bahwa PNPM Generasi tampaknya tidak memengaruhi fungsi BPD (lihat Tabel 10). Selain kemungkinan yang kecil dan tidak begitu signifikan bahwa BPD ada di wilayah perlakuan berinsentif ($p<.10$), tidak ada peningkatan berarti dalam persentase wilayah yang melaporkan bahwa ada BPD yang berfungsi serta tidak ada peningkatan frekuensi pertemuan BPD yang dilaporkan telah terjadi selama tiga bulan sebelum survei akhir. Lebih jauh lagi, tidak ada peningkatan partisipasi yang signifikan dalam pemerintahan desa sebagaimana dilaporkan oleh responden rumah tangga. Singkatnya, kami menemukan di bagian ini bahwa PNPM Generasi meningkatkan baik aktivitas politik di antara masyarakat maupun frekuensi kontak antara masyarakat dengan pejabat di tingkat yang lebih tinggi, yang diukur oleh pertemuan atau undangan antara desa dan anggota dewan nasional, juga oleh jumlah protes politis kepada pemerintah tingkat kabupaten. Pada saat yang sama, program ini tidak memiliki dampak berarti terhadap kapasitas pemerintah daerah.

6.5 Dampak pada Kepuasan terhadap Pelayanan Publik

Untuk mengukur perubahan kepuasan terhadap pemerintah sebagai hasil PNPM Generasi, rumah tangga yang disurvei diminta untuk melaporkan apakah mereka melihat adanya perubahan dalam kualitas layanan administrasi pemerintah selama dua tahun terakhir. Tabel 11 menunjukkan bahwa walaupun rumah tangga dalam wilayah PNPM Generasi tidak melaporkan adanya perbaikan atau perubahan dalam kepuasan terhadap layanan pemerintah tingkat desa, mereka yang berada dalam kelompok perlakuan berinsentif (*incentivized treatment group*) melaporkan adanya perbaikan dalam layanan administratif pemerintah tingkat kabupaten secara relatif terhadap kelompok kontrol ($p < .05$) dengan besar di atas 10%. Demikian pula, koefisien kepuasan terhadap layanan administratif tingkat kabupaten dalam kelompok perlakuan berinsentif adalah signifikan ($p < .05$), sebesar 8%. Bukti ini menunjukkan bahwa pemerintah tingkat kabupaten bisa jadi telah cukup berhasil dalam melaksanakan PNPM Generasi, sementara pemerintah desa belum mendapatkan hasil serupa.

Tabel 11. Dampak BTB pada Kepuasan terhadap Layanan Administratif Pemerintah Lokal (Menurut Jenis Perlakuan Eksperimental Berinsentif)

	Pemerintah Tingkat Kabupaten				Pemerintah Tingkat Desa			
	Persepsi Peningkatan		Kepuasan		Persepsi Peningkatan		Kepuasan	
EKSPERIMEN BERINSENTIF	0.103** (0.045)	0.100** (0.043)	0.080** (0.036)	0.085** (0.035)	0.036 (0.033)	0.015 (0.028)	0.009 (0.024)	0.003 (0.021)
EKSPERIMEN NONINSENTIF	0.028 (0.046)	0.020 (0.042)	0.003 (0.036)	0.007 (0.035)	0.002 (0.034)	-0.009 (0.028)	-0.037 (0.024)	-0.036* (0.021)
PERSENTASE_MUSLIM	-0.000 (0.001)	0.001 (0.003)	-0.001 (0.000)	-0.000 (0.003)	-0.001 (0.000)	-0.004** (0.002)	-0.001*** (0.000)	-0.004** (0.002)
PERSENTASE_PERTANIAN	0.002 (0.002)	0.002 (0.002)	0.002 (0.002)	0.001 (0.002)	-0.002 (0.001)	-0.000 (0.001)	-0.002** (0.001)	-0.002 (0.001)
JARAK_KE_KABUPATEN	0.002** (0.001)	0.001 (0.001)	0.001** (0.001)	0.001 (0.001)	0.001** (0.001)	0.000 (0.001)	0.001*** (0.000)	0.000 (0.000)
PERKOTAAN	0.014 (0.188)	0.208 (0.206)	-0.090 (0.149)	0.005 (0.168)	-0.132 (0.139)	0.165 (0.135)	-0.176* (0.099)	0.034 (0.102)
LOG_KONSUMSI	-0.180 (0.121)	-0.095 (0.146)	0.058 (0.096)	0.004 (0.119)	0.021 (0.089)	0.019 (0.095)	0.110* (0.063)	-0.012 (0.073)
PENDIDIKAN KEPALA_RUMAH_TANGGA	0.101* (0.057)	0.026 (0.068)	0.015 (0.045)	-0.016 (0.055)	0.030 (0.042)	-0.040 (0.044)	-0.016 (0.030)	-0.033 (0.034)
Konstanta	3.400** (1.518)	2.550 (1.901)	0.622 (1.209)	1.438 (1.549)	1.415 (1.126)	2.047 (1.244)	0.384 (0.798)	2.288** (0.945)
Pengamatan	264	264	264	264	264	264	264	264
R-kuadrat	0.072	0.278	0.087	0.256	0.056	0.428	0.117	0.386

Keterangan: Galat standar dalam tanda kurung.

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

6.6 Dampak terhadap Akses Politik ke Kantor Kepala Desa

Akhirnya, kami menguji dampak PNPM Generasi terhadap peningkatan kesempatan bagi individu dari berbagai kelompok untuk terjun ke politik lokal sebagai kandidat dan/atau pemenang dalam pemilihan kepala desa (lihat Tabel 12). Kami berfokus pada masuknya kandidat yang biasanya sangat kurang terwakili dalam politik desa, termasuk perempuan dan warga dusun yang lebih kecil atau lebih miskin. Kami juga mengeksplorasi apakah program tersebut memengaruhi usia atau tingkat pendidikan kepala desa yang terpilih untuk menjabat.

Tabel 12. Dampak BTB pada Masuknya Kelompok yang Kurang Terwakili ke Posisi Kepala Desa

	Laki-laki		Usia		Tingkat Pendidikan		Karakteristik Lingkungan	
	Jumlah Kandidat	Persentase Suara	Di bawah 40	Di bawah 50	Sekolah Menengah	Perguruan Tinggi	Peringkat Sosial-ekonomi	Populasi
EKSPERIMEN BERINSENTIF	0.016 (0.017)	0.004 (0.009)	-0.150*** (0.049)	-0.049 (0.047)	-0.094** (0.045)	0.002 (0.043)	-0.005 (0.021)	0.028 (0.033)
EKSPERIMEN NONINSENTIF	-0.004 (0.017)	-0.001 (0.009)	-0.130*** (0.048)	-0.042 (0.046)	-0.041 (0.044)	-0.010 (0.042)	-0.011 (0.021)	0.041 (0.033)
PERSEN_MUSLIM	0.000 (0.001)	0.000 (0.000)	-0.002 (0.003)	-0.000 (0.003)	-0.001 (0.003)	0.005* (0.002)	-0.000 (0.001)	0.004** (0.002)
PERSENTASE_PERTANIAN	-0.000 (0.001)	-0.000 (0.000)	-0.003 (0.002)	-0.000 (0.002)	-0.000 (0.002)	0.000 (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)
JARAK_KE_KABUPATEN	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.000 (0.001)	0.001*** (0.000)	0.000 (0.001)
LOG_KONSUMSI	-0.022 (0.035)	0.003 (0.018)	-0.183 (0.114)	-0.098 (0.108)	-0.184* (0.103)	-0.026 (0.098)	-0.020 (0.042)	0.081 (0.066)
PENDIDIKAN KEPALA_RUMAH TANGGA	0.044** (0.019)	0.021** (0.010)	-0.154*** (0.053)	-0.088* (0.050)	0.025 (0.048)	-0.002 (0.046)	0.012 (0.023)	-0.070* (0.036)
Konstanta	0.175 (0.444)	-0.081 (0.234)	3.340** (1.482)	2.197 (1.401)	3.183** (1.340)	-0.020 (1.273)	0.968* (0.540)	-0.967 (0.842)
Pengamatan	463	461	237	237	237	237	463	461
R-kuadrat	-	-	0.282	0.203	0.294	0.188	-	-
Jumlah kecamatan	261	261	-	-	-	-	261	261

Keterangan: Galat standar dalam tanda kurung.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Temuan ini sekali lagi agak beragam: PNPM Generasi tampaknya tidak memengaruhi jumlah calon perempuan yang mencalonkan diri untuk jabatan kepala desa serta tidak memengaruhi perolehan suara yang dikumpulkan oleh kandidat perempuan dalam perlakuan berinsentif atau noninsentif. Bertolak belakang dengan hipotesis awal kami bahwa program tersebut dapat memfasilitasi terpilihnya kepala desa yang lebih muda, tampaknya program tersebut justru mendorong terpilihnya pemimpin yang lebih tua, mengingat penurunan yang sangat signifikan sebesar 15% dan

13% dalam jumlah kepala desa di bawah usia 40 tahun dalam perlakuan berinsentif dan noninsentif secara berturut-turut.¹⁴ Salah satu penjelasan potensial untuk fakta ini adalah mungkin karena posisi kepala desa menjadi lebih diminati begitu desa menerima dana PNPM (misalnya, karena barangkali kepala desa mempunyai pengaruh atas dana ini), dan karena itu kandidat yang lebih tua (dan mungkin lebih kaya) lebih termotivasi untuk masuk atau memenangkan kompetisi ini. Akhirnya, tidak ada dampak signifikan dari program ini yang terdeteksi pada pemilihan kandidat dari dusun yang lebih miskin atau lebih kecil sebagai kepala desa, dan PNPM Generasi tidak terkait dengan perubahan keseluruhan yang konsisten dalam tingkat pendidikan kepala desa yang terpilih. Secara keseluruhan, PNPM Generasi tidak begitu memengaruhi karakteristik kepala desa yang terpilih setelah dimulainya program, kecuali untuk penurunan jumlah kepala desa yang berusia lebih muda.

VII. PEMBAHASAN HASIL

Secara keseluruhan, kami menemukan bahwa dampak politik PNPM Generasi yang paling kuat adalah, antara lain, menguntungkan kandidat DPR yang berafiliasi dengan PD presiden petahana, mengurangi persaingan dalam pemilihan presiden, dan meningkatkan kepuasan terhadap pelayanan pemerintah tingkat kabupaten. Mungkin tampaknya tidak mengejutkan bahwa sebuah program bantuan sosial populer secara politis, tetapi hasilnya patut dicatat dalam beberapa hal. Pertama, menarik untuk dicatat bahwa program tersebut tidak secara signifikan meningkatkan dukungan bagi presiden petahana sendiri; alih-alih, kandidat legislatif dari PD mendapat keuntungan dari program tersebut dengan mendapat perolehan suara yang lebih tinggi di wilayah PNPM Generasi. Hasil ini memerlukan penelitian lebih lanjut, termasuk eksplorasi kualitatif tentang siapa yang dianggap berjasa oleh responden untuk program ini. Ada kemungkinan penerima manfaat PNPM Generasi cenderung mengaitkan program tersebut dengan perwakilan legislatif mereka dan bukan dengan presiden; para pemilih mungkin membuat asumsi ini, misalnya, jika mereka menyadari bahwa program tersebut menguntungkan daerah mereka dan tidak diterapkan di semua wilayah di negara ini. Namun, penjelasan alternatifnya adalah karena preferensi pemilih pada kandidat presiden cenderung lebih kuat daripada preferensi pada kandidat legislatif mereka sehingga yang disebut terakhir mungkin lebih mudah dipengaruhi dan lebih responsif terhadap penerimaan manfaat PNPM Generasi.

Hasilnya secara keseluruhan sangat mengejutkan karena tidak seperti program klientelistik tradisional, manfaat PNPM Generasi tidak dapat dimanipulasi dengan mudah secara politis, dan mekanisme penangkis risiko semacam itu secara eksplisit dibangun dalam rancangan program; dana akan didistribusikan menurut jadwal rutin yang sedang berlangsung, bergantung pada pemenuhan tolok ukur kesehatan dan pendidikan. Selain itu, manfaat program tidak dapat dengan mudah ditarik jika penerima tidak memilih politisi petahana. Pemilihan kembali para legislator PD atau Presiden Yudhoyono berpeluang kecil untuk secara langsung memengaruhi kemungkinan bahwa masyarakat yang sudah menerima PNPM akan terus menerimanya. Memang, semua masyarakat yang berpartisipasi dalam PNPM Generasi sebelum pemilihan terus menerima program tersebut terlepas dari perilaku mereka selama Pemilu 2009. Namun, peserta program mungkin tidak sepenuhnya sadar bahwa PNPM tidak terkait dengan partai politik tertentu. Selain itu, karena program tersebut baru dan belum menghadapi perubahan petahana politis, mungkin rasional bila

¹⁴Koefisien bergerak ke arah yang sama jika definisi ini disesuaikan dengan kepala desa di bawah usia 50 tahun meskipun tidak lagi signifikan pada tingkat 5%.

para pemilih memperkirakan bahwa kemungkinan program tersebut terus berlanjut akan lebih besar jika PD tetap berkuasa.

Masuk akal untuk menginterpretasikan temuan ini sebagai bukti voting retrospektif, yang memberikan imbalan bagi politisi karena menerapkan kebijakan yang baik, alih-alih sebagai bukti pembelian suara. Walaupun program tersebut tidak secara resmi dikaitkan dengan partai politik, dan kami tidak menemukan bukti bahwa politisi secara eksplisit mencoba untuk memanipulasi pemilih dengan mengklaim bahwa hal seperti ini, rumah tangga masih mungkin berasumsi sebaliknya, atau mereka mungkin telah menggunakan suara mereka untuk menunjukkan balas jasa kepada petahana. Satu pernyataan publik oleh seseorang dari pemerintah Provinsi Papua Barat, Abraham Atururi, saat berlangsungnya penyaluran dana di provinsi tersebut, mencerminkan apa yang mungkin merupakan anggapan umum di kalangan masyarakat, yakni bahwa pemberian suara untuk PD akan membuat penerimaan PNPM lebih mungkin terjadi di masa depan. "Dana ini akan terus diberikan kepada kita [Orang Papua Barat] jika presiden terpilih kembali. Karena itulah saya berdoa agar beliau menjadi presiden kita lagi." (The Jakarta Post, 2009b).

Dari segi implikasi kebijakan, temuan bahwa model BTB yang dianalisis di sini berpotensi memberi imbalan politik kepada petahana pada umumnya tampak sebagai pertanda baik bagi keberlanjutan politik program semacam ini di masa depan. Terlepas dari manfaat antikemiskinan yang terkait dengan program semacam ini, mungkin sulit untuk memperoleh dukungan politik jangka panjang untuk sebuah program yang tidak populer secara politis. BTB cenderung membatasi kemampuan politisi untuk mengarahkan program ke kelompok tertentu (misalnya, pendukung inti dan pemilih mengambang/*swing voters*) dibandingkan dengan program klientelistik tradisional, tetapi program tersebut mungkin secara potensial memberikan legitimasi yang lebih besar pada proses seleksi yang menggunakan kriteria teknis kemiskinan untuk menentukan penerima manfaat. Temuan kami bahwa manfaat politis dari program ini paling terasa selama tahun pertama, bisa mengisyaratkan bahwa mungkin bijaksana, setidaknya dari sudut pandang politis semata, bagi pemerintah untuk mengemas kembali program semacam ini setiap beberapa tahun, misalnya, dengan nama baru, atau dengan sedikit variasi yang berbeda dalam aspek peraturan program untuk meredam risiko penghentian program karena adanya perubahan administrasi politik. Pengalaman program Progresia Meksiko, yang dimulai di bawah pemerintahan PRI Ernesto Zedillo dan diubah dengan nama baru Oportunidades segera setelah Vicente Fox dari partai PAN mengambil alih kekuasaan, memberikan satu contoh bahwa pengemasan ulang program lama ketika pemerintahan baru mengambil alih kekuasaan adalah strategi politik yang berguna yang menjaga kelanjutannya. Pada saat yang sama, penting bagi program semacam ini untuk memastikan bahwa proses targeting yang digunakan untuk menentukan penerima manfaat bebas dari pengaruh politik.

Seperti yang diperkirakan, mengingat bahwa Pemerintah Pusat adalah arsitek program PNPM Generasi, manfaat elektoral program ini terutama diasosiasikan dengan politisi yang terlibat dalam politik tingkat nasional, termasuk calon dewan legislatif dari partai presiden. Kami juga mendeteksi dampak positif pada persepsi tentang penyediaan layanan administrasi pemerintah tingkat kabupaten, yang mengindikasikan bahwa kredit untuk program ini mungkin sedikit terbagi-bagi antara berbagai tingkat pemerintahan. Dapat dikatakan bahwa pemerintah tingkat kabupaten berhak mendapatkan bagian dari imbalan politik yang terkait dengan program tersebut, mengingat bahwa keberhasilan pelaksanaannya bergantung pada kepatuhan pejabat lokal pada peraturan program yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Argumen yang sama dapat diterapkan pada pemimpin desa; namun, kami tidak mendeteksi dampak program ini pada kepuasan terhadap pemerintah tingkat desa.

Akhirnya, dari perspektif kebijakan, dampak nol dari program ini pada tingkat partisipasi pemilih mungkin agak mengejutkan. Meskipun dampak tersebut tidak meniadakan kemungkinan bahwa PNPM Generasi telah menaikkan tingkat partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, dampak

tersebut juga mengindikasikan bahwa efek semacam itu tidak melebar ke ranah politik formal. Tentu saja, satu penjelasan potensial adalah bahwa kerangka waktu penelitian (kurang lebih dua tahun) tidak cukup untuk berharap akan terjadi perubahan yang berarti dalam partisipasi politik. Selain itu, tingkat partisipasi dasar pemilih yang secara historis sudah tinggi di Indonesia (lebih dari 50% pada pemilihan presiden 2004, misalnya), mungkin menjadikan sangat sulit untuk menaikkan tingkat partisipasi ini lebih tinggi lagi.

VIII. KESIMPULAN

Di luar dugaan, terdapat sangat sedikit bukti empiris yang persuasif tentang bagaimana pemilih memberi balas jasa kepada pemerintah saat kebijakan yang diinginkan diterapkan. Penelitian yang ada saat ini hanyalah satu dari sejumlah kecil penelitian yang memperkirakan besarnya dampak program bantuan sosial pada perilaku pemberian suara dengan sumber variasi eksogen yang dapat dipercaya dalam variabel bebas. Ini juga merupakan studi pertama yang diketahui para penulis yang memperkirakan dampak politik dari program BTB yang manfaatnya didistribusikan ke tingkat masyarakat alih-alih ke rumah tangga individu. Kami tidak dapat membedakan apakah hasil tersebut teramat karena aspek berbasis masyarakat yang spesifik dari program tersebut atau karena fitur lain yang umum terdapat dalam semua program BTB; ini tetap menjadi pertanyaan untuk penelitian di masa mendatang.

Penelitian kami membuka beberapa jalan untuk studi akademis dan kebijakan di masa depan. Pertama, ada pertanyaan tentang sejauh mana temuan kami dapat digeneralisasikan. Penelitian kami tentang PNPM Generasi terbatas pada daerah perdesaan, yang merupakan tempat tinggal sebagian besar penduduk Indonesia, tetapi kami tidak dapat mengasumsikan bahwa dampak yang sama ditemukan di daerah perkotaan, yang memiliki pemilih yang cenderung lebih berpengetahuan dan mungkin secara umum mendemonstrasikan tipe perilaku politik yang berbeda. Sejauh mana temuan kami dapat diterapkan di negara lain juga tidak pasti, walaupun kami tidak mempunyai alasan tertentu untuk menduga bahwa temuan kami tidak bisa diterapkan, paling tidak hingga tingkat tertentu, di negara demokrasi berkembang lainnya; walaupun Indonesia sangat didominasi oleh umat Islam, penelitian menunjukkan bahwa para pemilihnya tidak terlalu mementingkan afiliasi dan bujukan religius dan memilih untuk mengikuti partai dan komando kepemimpinan yang sama sebagaimana pemilih di negara demokrasi baru lainnya (Liddle dan Mujani, 2007). Temuan kami mengenai balas jasa elektoral bagi petahana serupa dengan temuan De La O (2013), namun yang berbeda dengan hasil De La O, kami tidak menemukan dampak positif dari program itu pada partisipasi pemilih.

Bidang lain untuk penelitian lebih lanjut adalah pengekplorasi dampak politik dari program BTB dengan menggunakan horizon waktu yang lebih lama daripada periode dua tahun penelitian ini. Khususnya, akan sangat berguna untuk menguji apakah dampak BTB pada partisipasi pemilih dapat dideteksi dalam jangka waktu yang lebih lama.

Akhirnya, penelitian di masa depan dapat mengeksplorasi apakah dampak politik BTB berbeda-beda menurut variasi karakteristik tingkat rumah tangga atau tingkat wilayah seperti tingkat kemiskinan, afiliasi politik sebelumnya, dan faktor etnis atau agama. Pengetahuan tentang hal ini akan berguna dalam mengidentifikasi potensi mekanisme sebab-akibat di balik hasil yang diamati dalam penelitian ini. Juga menarik untuk menguji apakah dampak politik BTB bergantung pada pencapaian tujuan program yang ditetapkan, yaitu peningkatan kesehatan dan pendidikan. Jika memungkinkan, penelitian di masa depan juga dapat menghubungkan data mengenai distribusi

manfaat program dengan data pemberian suara di tingkat individu atau rumah tangga. Perbandingan semacam itu akan memungkinkan peneliti untuk melacak secara lebih langsung sumber dampak politik program tersebut, termasuk apakah perubahan dukungan terhadap petahana atau partisipasi pemilih dapat dikaitkan secara khusus dengan penerima atau non-penerima program.

DAFTAR ACUAN

- Ansolabehere, Stephen, Jonathan Rodden, dan James M Snyder Jr. (2006) 'Purple America.' *The Journal of Economic Perspectives* 20 (2): 97–118.
- Antlöv, Hans dan Sven Cederroth (eds.) (2004) *Elections in Indonesia: The New Order and Beyond* London: Taylor & Francis Group.
- Björkman Nyqvist, Martina dan Jakob Svensson (2007) 'Power to the People: Evidence from a Randomized Field Experiment of a Community-Based Monitoring Project in Uganda.' CEPR Discussion Paper No. DP6344.
- Brusco, Valeria, Marcello Nazareno, dan Susan Carol Stokes (2004) 'Vote-Buying in Argentina.' *Latin American Research Review* 39 (2): 66–88.
- Daly, Anne dan George Fane (2002) 'Anti-Poverty Programs in Indonesia.' *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 38 (3): 309–329.
- De La O., Anna L. (2013) 'Do Conditional Cash Transfers Affect Electoral Behavior? Evidence from a Randomized Experiment in Mexico.' *American Journal of Political Science* 57 (1): 1–14.
- Diaz-Cayeros, Alberto, Federico Estévez, dan Beatriz Magaloni (2012) *Strategies of Vote Buying: Poverty, Democracy and Social Transfers in Mexico*. Stanford: Stanford University.
- Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri (2007) *Laporan Tahunan PNPM-PPK 2007*.
- Fearon, James D., Macartan Humphreys, dan Jeremy M Weinstein (2009) 'Can Development Aid Contribute to Social Cohesion after Civil War? Evidence from a Field Experiment in Post-Conflict Liberia.' *American Economic Review* 99 (2): 287–291.
- Fiorina, Morris P. (1981) *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Fiszbein, Ariel dan Norbert Schady dengan Francisco H. G. Ferreira, Margaret Grosh, Niall Keleher, Pedro Olinto, dan Emmanuel Skoufias (2009) 'Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty.' World Bank Policy Research Report. Washington, DC: World Bank.
- Gerber, Alan S dan Donald P. Green (2000) 'The Effects of Canvassing, Telephone Calls, and Direct Mail on Voter Turnout: A Field Experiment.' *American Political Science Review* 94 (3): 653–663.
- Handa, Sudhanshu dan Benjamin Davis (2006) 'The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean.' *Development Policy Review* 24 (5): 513–536.
- Hastings, Justine S., Thomas Kane, Douglas O. Staiger, dan Jeffrey M. Weinstein (2007) 'The Effect of Randomized School Admissions on Voter Participation.' *Journal of Public Economics* 91 (5): 915–937.

- Hyde, Susan D. (2010) 'Experimenting in Democracy Promotion: International Observers and the 2004 Presidential Elections in Indonesia.' *Perspectives on Politics* 8 (2): 511–527.
- Jonishi, Junko, Benjamin Olken, dan Susan Wong (2010) Untitled draft (Evaluation of PNPM Generasi).
- Key, Valdimer Orlando (1961) *Public Opinion and American Democracy* New York: Knopf.
- Liddle, R. William dan Saiful Mujani (2007) 'Leadership, Party, and Religion: Explaining Voting Behavior in Indonesia.' *Comparative Political Studies* 40 (7): 832–857.
- Manacorda, Marco, Edward Miguel, dan Andrea Vigorito (2010) 'Government Transfers and Political Support.' National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. 14702. Cambridge, MA: NBER.
- Olken, Benjamin A. (2010) 'Direct Democracy and Local Public Goods: Evidence from a Field Experiment in Indonesia.' *American Political Science Review* 104 (2): 243–267.
- Olken, Benjamin A., Junko Onishi, dan Susan Wong (2013) 'Should Aid Reward Performance? Evidence from a field experiment on health and education in Indonesia.' *American Economic Journal: Applied Economics*.
- . (2008) 'Indonesia Community Conditional Cash Transfer Pilot Program Concept Note.' Jakarta: World Bank.
- . (2011) 'Indonesia's PNPM Generasi Program: Final Impact Evaluation Report.' Jakarta: World Bank.
- Ostrom, Elinor (1998) 'A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997' *American Political Science Review* 92 (1): 1–22.
- Regan, Dennis T. (1971) 'Effects of a Favor and Liking on Compliance.' *Journal of Experimental Social Psychology* 7 (6): 627–639.
- Skoufias, Emmanuel dan Susan W. Parker (2001) 'Conditional Cash Transfers and their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the Progresa Program in Mexico.' *Food Consumption and Nutrition Division (FCDN) Discussion Paper No. 123*, Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Sparrow, Robert, Jossy P Moeis, Arie Damayanti, dan Yulia Herawati (2008) 'Conditional Cash Transfers in Indonesia: Program Keluarga Harapan and PNPM-Generasi Baseline Survey Report.' *World Bank Working Paper No. 45618*, Washington, D.C.: World Bank.
- Stiglitz, Joseph E. (2002) 'Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm.' *Review of Development Economics* 6 (2): 163–192.
- Stokes, Susan C. (2005) 'Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina.' *American Political Science Review* 99 (3): 315–325.
- The Jakarta Post (2009a) 'SBY, Kalla Compete to Lure Voters.' *The Jakarta Post*, 24 January.

———. (2009b) 'SBY Benefiting from Social Safety Net Programs.' *The Jakarta Post*, 28 March.

———. (2008) 'SBY's Latest Ads Financed by State, Campaign Monitors Say.' *The Jakarta Post*, 20 November.

World Bank (2008) 'Conditional Cash Transfers in Indonesia: Baseline Survey Report—Program Keluarga Harapan and PNPM-Generasi.' *World Bank Working Paper* No. 46548, Washington, D.C.: World Bank.

———. (2006) 'Making the New Indonesia Work for the Poor: Overview.' Washington, D.C.: World Bank.

Zucco, Cesar (2010) 'Cash-transfers and Voting Behavior: An Assessment of the Political Impact of the Bolsa Família Program.' Woodrow Wilson School and Department of Politics working paper.

The SMERU Research Institute

Telepon : +62 21 3193 6336

Faksimili : +62 21 3193 0850

Surel : smeru@smeru.or.id

Situs web : www.smeru.or.id

Facebook : The SMERU Research Institute

Twitter : @SMERUInstitute

YouTube : SMERU Research Institute

Scan Here

