

REFLEKSI KRITIS TERHADAP PROGRAM JPS JARING PENGAMAN SOSIAL

Studi Kasus Proyek PDM-DKE

M. Baiquni

This essay is a critical reflection on the implementation of Jaring Pengaman Sosial (Social Safety Net) programme introduced by the Government of Indonesia. There are two level of analysis focused on this essay. First, the author analyses the paradigm used in understanding poverty issues which is in turn reflected in the government-supported poverty reduction policy. Second, analysis is focused on the case study of field experience in Ponorogo District. So far, the program has come to two different impacts. On the one hand, the program has positive impacts in terms of empowerment of the community and improvement of the government official openness. On the other hand, there are several weaknesses that were not anticipated yet such as social jealousy, social solidarity threats and gender bias.

Keywords: poverty alleviation, empowerment, planning.

1. Pendahuluan

Sejak krisis ekonomi melanda Indonesia pertengahan tahun 1997, berbagai masalah baru dalam bidang sosial, politik, pertahanan dan keamanan muncul menjadi krisis multidimensi. Masalah ekonomi yang menonjol adalah meningkatnya jumlah pengangguran dan memburuknya kondisi keluarga miskin. Studi yang dilakukan oleh *Inter-national Labour Organisation* (ILO, Juni, 1998) yang mempersentasikan sejumlah data dari berbagai instansi seperti Depnaker memperkirakan jumlah pengangguran sekitar 13,7 juta sementara perkiraan Bappenas 12,4 juta. Dalam perkembangannya, pengangguran mencapai 18 juta bahkan bisa sampai 20 juta orang. Sedangkan Biro Pusat Statistik memperkirakan jumlah penduduk miskin mencapai 80 juta lebih atau

40 persen dari jumlah penduduk Indonesia. Penduduk yang rawan krisis adalah penduduk yang termasuk kategori Prasejahtera dan Sejahtera 1 yang tercatat 102,5 juta orang atau lebih dari 50 persen penduduk Indonesia.

Dampak krisis ekonomi dirasakan menjadi beban berat bagi yang mengalami pemutusan hubungan kerja (PHK), tidak punya pekerjaan atau penganggur dan kategori Keluarga Pra-Sejahtera serta Keluarga Sejahtera Satu. Kelompok masyarakat ini sebagian besar mengalami kesulitan atau penurunan kemampuan daya beli dalam memenuhi kebutuhan hidup dasar seperti pangan, sandang, papan, pendidikan dan kesehatan. Tantangan yang kita hadapi adalah bagaimana masalah ini dapat ditanggulangi melalui upaya memper-

kuat daya tahan masyarakat melalui mekanisme penentuan pemecahan masalah dan perencanaan serta pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.

Penanggulangan dampak krisis ekonomi melalui program Jaring Pengaman Sosial (JPS) sangat beragam, meliputi 17 sektor dengan anggaran mencapai 17,99 trilyun, salahsatu proyeknya adalah PDM-DKE (Pemberdayaan Daerah Dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi). Tujuan proyek PDM-DKE diprioritaskan pada: (1) meningkatkan kemampuan daya beli masyarakat miskin melalui penciptaan peluang kerja dan berusaha; (2) menggerakkan ekonomi rakyat dengan membangun kembali sarana dan prasarana ekonomi dan sosial yang mendukung sistem produksi dan distribusi yang diusahakan oleh masyarakat; (3) meningkatkan fungsi sarana dan prasarana sosial ekonomi rakyat serta memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Tulisan ini ingin mendiskusikan 2 hal yang sesungguhnya merupakan "Dua sisi sekeping mata uang" yaitu melihat dari sisi paradigmatis dan sisi praktik pelaksanaan JPS di lapangan. Bagian pertama membahas kerangka paradigma dalam memahami isu kemiskinan yang dalam hal ini digunakan untuk memahami posisi program-program pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan termasuk JPS. Bagian kedua merupakan refleksi pengalaman lapangan Proyek PDM-DKE dengan mengangkat studi kasus di Kabupaten Ponorogo yang merupakan salah satu proyek JPS.

2. Memahami Peta Paradigma

Mengkaji kembali mengenai isu kemiskinan dan strategi penanganannya, teringat pada satu makalah pengantar diskusi yang ditulis oleh Roem Topatimasang tahun 1991. Tulisan tersebut memperbincangkan sebuah kerangka analisis "Lima Paradigma Dasar" yang dikembangkan dari para penulis sebelumnya (Hope and Timmel, 1984; Eldrige, 1988; Kothari, 1998 dan Bradat, 1984). Menurut saya makalah ini menarik untuk diperbincangkan lagi guna menganalisis dimana posisi program Jaring Pengaman Sosial ini diantara lima paradigma berikut ini.

Tabel berikut ini merupakan kerangka analisis lima paradigma dasar yaitu: kesejahteraan, modernisasi, reformasi, liberasi dan transformasi. Masing-masing paradigma tersebut kajian unsur-unsurnya, dengan anggapan dasar mengenai **sebab-sebab utama** timbulnya masalah kemiskinan, yang akan menentukan **perumusan tujuan, bentuk kegiatan, struktur organisasi dan pola kepemimpinan**. Anggapan dasar mengenai sebab-sebab utama kemiskinan mendorong **niat/sumber ilham** untuk mengatasi masalah dan menentukan pula pandangan **arah perubahan sosial** yang diperlukan. Masing-masing paradigma juga akan menunjukkan bagaimana **pandangan terhadap negara dan pemerintahan** serta akan kelihatan pula **kecenderungan aliran politiknya** (Topatimasang, 1991).

Peta paradigma ini dapat memberikan gambaran "dimana posisi kita, serta kecenderungan para-

digma yang kita anut", disamping itu dapat memahami posisi program dan proyek lain yang berbeda. Upaya ini dapat pula digunakan untuk mengkaji berbagai program pengentasan kemiskinan baik itu yang diselenggarakan oleh pemerintah melalui JPS,

program-program pemberdayaan yang partisipatif dilakukan oleh kalangan LSM, program-program riset dan aksi pengabdian yang dilakukan oleh perguruan tinggi, maupun program peduli dari kalangan bisnis.

Tabel 1. Kerangka Analisis Lima Paradigma Dasar (Pada Kajian Penanganan Masalah Kemiskinan)

	PARADIGMA 1	PARADIGMA 2	PARADIGMA 3	PARADIGMA 4	PARADIGMA 5
SEBAB-SEBAB MASALAH	Nasib, takdir, bencana alam, sesuatu diluar kendali manusia	Pendidikan rendah, pendapatan rendah, keterampilan rendah, kurang gizi	Pengawasan lemah, korupsi, manajemen bobrok, tidak efisien, peraturan /hukum macet	Penghisapan, penindasan dan pembodohan rakyat	Ketidakadilan tatanan sosial, ekonomi, politik dan budaya
TUJUAN UTAMA	Menolong mengurangi penderitaan mereka yang tertimpa bencana	Meningkatkan pendidikan formal, taraf pendapatan, taraf gizi dan kesehatan, memperbanyak prasarana	Memperketat pengawasan, memperbaiki manajemen pelayanan umum, meningkatkan disiplin hukum	Menentang tatanan yang menghisap, menindas dan menipu rakyat	Membangun tatanan baru yang lebih adil dan manusiawi
BENTUK KEGIATAN (PROGRAM)	Derma, hibah, santunan sosial, sedekah	Pembangunan sekolah, penataran keterampilan, penyediaan modal, pendirian prasarana (klinik, dsb)	Perbanyak tenaga profesional, perbaikan peraturan /UU, pemberlakuan sanksi berat, penggunaan teknologi canggih	Pendidikan politik populer, pencetakan kader gerakan, mobilisasi aksi, kampanye pembentukan pendapat umum	Penyadaran politik, pengorganisasian rakyat basis, pendidikan alternatif, mobilisasi aksi, jaringan advokasi
STRUKTUR ORGANISASI DAN KEPEMIMPINAN	Kebapakan, serba terpusat, kharismatik	Birokratis, instruktif, formal	Teknokratis, profesional, konsultatif	Populis, militan, disiplin ketat, kerja tim	Partisipatif, egaliter, informal, terbuka
SUMBER NIAT/ILHAM (ASPIRASI)	Kedermawanan hati, belas kasihan	Disiplin kerja, tertib administrasi, kepatuhan	Eisiensi, kompetisi, prestasi, tertib hukum	Kemerdekaan, hak asasi, keadilan, teologi pembebasan	Kepercayaan pada kemampuan rakyat melakukan perubahan
PANDANGAN PERUBAHAN SOSIAL	← PERUBAHAN FUNGSIONAL → Mencegah dan menghindari konflik			← PERUBAHAN STRUKTURAL → Menghargai dan mengelola konflik	
PANDANGAN TERHADAP NEGARA DAN PEMERINTAH-AN	Mempertahankan status-quo negara/pemerintah (dianggap sakral dan mutlak)	Memperkuat struktur/kekuasaan negara/pemerintahan sebagai penguasa tunggal yang resmi dan syah	Menata kembali, merampingkan dan membatasi struktur kekuasaan negara, otonomi terbatas	Mengganti, mengurangi, dan akhirnya menghapuskan struktur kekuasaan negara (utopia Moore, masyarakat sipil organik Gransei, sosial-anakhisme Gandhi, masyarakat tanpa negara John Lenon), otonomi mutlak rakyat	
KECENDERUNGAN ALIRAN POLITIK	KONSERVATIF		LIBERAL	RADIKAL	
	KESEJAHTERAAN	MODERNISASI	REFORMASI	LIBERALISASI	TRANSFORMASI

Sumber: Topatimasang, R. 1991.

Paradigma 1 (Kesejahteraan) melihat masalah kemiskinan disebabkan oleh nasib, takdir atau sesuatu di luar kemampuan manusia. Tujuan utama untuk mengatasi masalah tersebut adalah untuk menolong mengurangi penderitaan mereka yang miskin. Bentuk kegiatannya berupa hibah, bantuan sosial maupun sedekah. Pandangan para penganut paradigma ini cenderung mempertahankan status quo negara/pemerintahan sebagai suatu kekuatan yang dianggap sakral.

Paradigma 2 (Modernisasi) melihat masalah kemiskinan disebabkan oleh pendidikan rendah, pendapatan rendah, kekurangan gizi, dll. Tujuan utama untuk mengatasi masalah tersebut adalah meningkatkan pendidikan, menambah pendapatan dan perbaikan gizi serta penyediaan prasarana dasar. Bentuk kegiatannya berupa pembangunan sekolah, pelatihan, penyediaan modal dan pembangunan prasarana fisik. Pandangan para penganut paradigma ini cenderung memperkuat struktur kekuasaan negara atau pemerintahan sebagai penguasa tunggal yang dominan.

Paradigma 3 (Reformasi) menganggap persoalan kemiskinan disebabkan oleh pengawasan lemah, korupsi merajalela, manajemen tidak efektif dan hukum/peraturan tidak berjalan. Tujuan utama pemecahan masalah adalah memperketat pengawasan, memperbaiki manajemen dan menegakkan hukum. Bentuk kegiatannya adalah peningkatan tenaga profesional, perbaikan peraturan,

penggunaan teknologi canggih seperti sistem informasi manajemen dengan perangkat komputer. Pandangan terhadap negara adalah menata kembali struktur kekuasaan negara dan memberlakukan otonomi.

Paradigma 4 (Liberalisasi) menganggap bahwa persoalan kemiskinan disebabkan oleh adanya penghisapan, penindasan dan pembodohan rakyat. Pandangan ini cenderung radikal, yang ditandai dengan menentang tatanan yang menghisap, menindas dan menipu rakyat. Bentuk kegiatan yang populer di kalangan penganut paradigma ini adalah pendidikan politik, kader gerakan, mobilisasi aksi dan mempengaruhi opini publik. Pandangan terhadap negara ingin mengurangi kekuasaan negara dengan mengontrol ketat terhadap segala aspek kekuasaan.

Paradigma 5 (Transformasi) menganggap bahwa kemiskinan disebabkan oleh adanya ketidakadilan tatanan sosial, ekonomi, politik & budaya. Tujuan utama membangun tatanan baru yang lebih adil dan manusiawi. Bentuk kegiatan yang dilakukan adalah penyadaran politik, pengorganisasian rakyat basis, pendidikan alternatif, melakukan mobilisasi aksi dan jaringan advokasi. Pandangan terhadap negara ingin mengurangi bahkan menghapuskan struktur kekuasaan negara (utopia moore, masyarakat sipil organik Gramsci, sosial-anarkisme Gandhi, masyarakat tanpa negara John Lenon). Pandangan radikal ini menginginkan otonom mutlak masyarakat.

3. Arah Kebijakan Program JPS

Arah kebijakan program JPS diprioritaskan pada: (1) peningkatan ketahanan pangan (*food security*), (2) penciptaan lapangan kerja produktif (*employment creation*), (3) pengembangan usaha kecil dan menengah (*small and medium enterprises*), dan (4) perlindungan sosial masyarakat dalam pelayanan dasar khususnya kesehatan dan pendidikan (*Social protection*) (Sumodiningrat, 1998:5).

Pertama, program peningkatan ketahanan pangan diarahkan untuk menjamin tersedianya bahan makanan yang cukup dan terjangkau oleh masyarakat. Program ini berupaya melakukan reorientasi dengan melakukan diversifikasi produksi dan konsumsi pangan dengan memperhatikan faktor budaya masyarakat dan karakteristik daerah.

Kedua, program padat karya dan penciptaan lapangan kerja produktif, yang diarahkan untuk memberi kesempatan kerja seluas mungkin dalam kegiatan ekonomi produktif. Pola padat karya ini dimaksudkan untuk meningkatkan daya beli bagi para penganggur, sehingga membantu kemampuan mereka untuk membeli kebutuhan pokoknya, mengurangi angka pengangguran, serta sekaligus mendorong usaha produktif yang dapat berlanjut setelah program ini berakhir.

Ketiga, program perlindungan sosial, diarahkan untuk mempertahankan akses masyarakat terhadap fasilitas pelayanan dasar terutama kesehatan dan pendidikan. Dalam bidang kesehatan antara lain di-

tempuh dengan bantuan pengadaan obat-obatan langsung ke setiap Puskesmas dan fasilitas pelayanan kesehatan lainnya. Dalam bidang pendidikan diarahkan agar anak didik tidak perlu putus sekolah, sehingga dapat mempertahankan tingkat partisipasi pendidikan yang sudah dicapai. Bantuan ini berupa beasiswa bagi pelajar tidak mampu pada tingkat SD sampai SMU.

Keempat, program pemberdayaan ekonomi rakyat, melalui pengembangan industri kecil dan menengah. Program ini diarahkan untuk menumbuhkan kembali kegiatan ekonomi rakyat, terutama kegiatan ekonomi skala kecil, menengah dan koperasi. Bentuk-bentuk kegiatan ini disamping pendampingan, pelatihan juga utamanya adalah kemudahan peminjaman modal melalui sistem kredit.

Pemerintah melalui program JPS berusaha mengatasi masalah yang sifatnya penyelamatan (*rescue*) dan pemulihan (*recovery*). Melihat prioritas kegiatan tersebut, menunjukkan bahwa program JPS ini lebih bersifat jangka pendek dalam menangani dampak krisis yang melanda masyarakat.

Prinsip yang menonjol dalam pelaksanaan program JPS adalah prinsip pembangunan partisipatif. Melalui prinsip ini diharapkan bantuan kepada masyarakat dapat disalurkan secara tepat dan sesuai dengan kebutuhan dan prioritas masyarakat. Masalahnya adalah apakah prinsip partisipasi ini dapat dilaksanakan di lapangan dalam waktu singkat dan bagaimana strateginya?.

Berkaitan dengan prinsip partisipatif, strategi yang diterapkan dalam program JPS adalah keterpaduan pertumbuhan dengan pemerataan secara berkelanjutan yang dilaksanakan melalui pemberdayaan masyarakat (*capacity building*) dalam pengembangan masyarakat (*community development*), dengan menyertakan LSM/LPSM dan perguruan tinggi sebagai fasilitator dan pemantau (Sumodiningrat, 1998). Pelaksanaan kegiatan dilakukan melalui kelompok masyarakat (Pokmas) yang telah ada maupun yang perlu dibentuk untuk mewadahi kegiatan JPS.

Tujuan program JPS adalah: (1) mengamankan penyediaan barang-barang kebutuhan pokok masyarakat dengan harga yang terjangkau, antara lain dilakukan dengan memberikan subsidi untuk berbagai kebutuhan pokok rakyat, (2) memberikan kesempatan kerja seluas mungkin dalam kegiatan ekonomi produktif melalui pola padat karya dengan maksud untuk menciptakan daya beli bagi mereka yang menganggur, sehingga membantu kemampuan mereka untuk membeli kebutuhan pokoknya, (3) menjamin agar pelayanan kesehatan dasar dan pendidikan dasar tetap dapat terjangkau oleh masyarakat luas, dan (4) menumbuh-kembangkan kembali kegiatan ekonomi rakyat terutama untuk kegiatan ekonomi dengan skala usaha kecil dan menengah, serta meningkatkan peran serta kelembagaan koperasi untuk meningkatkan kegiatan ekonomi rakyat secara

produktif dan benar-benar berjiwa kooperatif.

Pemerintah berupaya membuat sejumlah skema atau kegiatan proyek JPS yang didanai melalui DIP (pembangunan sektoral dari pusat), baik SPABP (bantuan pembangunan daerah yang bersifat desentralisasi), maupun bantuan langsung masyarakat (*block grant*). Penjelasan Bappenas mengenai program JPS, disebutkan bahwa ada JPS krisis dan JPS kronis. JPS krisis adalah upaya menolong kelompok masyarakat miskin yang terpuruh akibat krisis ekonomi, sedangkan JPS kronis adalah program perlindungan masyarakat yang lebih bersifat jangka panjang. Program JPS dengan alokasi Rp 17,99 triliun ini oleh sejumlah pengamat dicermati ada beberapa kejanggalan. Para pengamat menyayangkan adanya istilah JPS inti (anggaran Rp 9,34 triliun) dan JPS Pendukung (anggaran Rp 8,6 triliun).

Terdapat sejumlah lembaga departemen dan lembaga tinggi yang tidak langsung berkaitan dengan JPS Inti yang berarti dianggap JPS Pendukung, yaitu antara lain di Departemen Kehakiman, Deparpostel dan Kejaksaan Agung. Program JPS di sejumlah departemen tersebut sesungguhnya adalah anggaran pembangunan rutin yang di beri label program JPS.

Sementara itu, sejumlah departemen yang penting dan langsung menangani kebutuhan pokok seperti Departemen Kesehatan, Departemen Pendidikan dan Departemen Pertanian dianggap masih lambat dalam

penyerapan dana yang telah dialokasikan, padahal rakyat sangat membutuhkan. Kelambatan ini tidak terlepas dari kelemahan koordinasi dan keakuratan data, mekanisme kelembagaan dan kendala teknis seperti pemahaman JPS yang keliru dan persoalan birokrasi.

Puluhan jenis kegiatan proyek dibawah payung program JPS banyak yang disorot oleh masyarakat dan media masa secara luas. Kalangan politisi menilai bahwa dana JPS diindikasikan mudah disalah-gunakan untuk kepentingan politik (*money politics*) untuk kemenangan partai tertentu, dari kalangan LSM dan pengamat menilai bahwa dana JPS ini rawan bocor karena institusi dan mekanisme birokrasi penyalurannya masih menggunakan pola lama dengan hanya dilakukan tambal sulam.

Kalangan yang pesimis merisaukan efektivitas dana JPS ini. Kucuran dana dengan cara ini dianggap tidak mendidik, justru malah menguntungkan kalangan yang mapan dan menguasai jalur birokrasi baik di tingkat lokal maupun pusat. Di beberapa daerah memang muncul berbagai kasus kebocoran dana, kelambatan pencairan, birokrasi ruwet, kesalahan alokasi kegiatan, bahkan ada kegiatan dan kelompok fiktif.

Kalangan yang optimis mengemukakan bahwa dana JPS ini sangat diperlukan, dapat meredam gejolak sosial, memberikan peluang kerja, bahkan dapat membuka kesempatan berusaha dan meningkatkan kegiatan ekonomi rakyat. Memang terdapat

dampak positif dan negatif dari program JPS ini. Keduanya selalu muncul dalam setiap kegiatan pembangunan, oleh karena itu ada baiknya untuk mengkaji program JPS dari salah satu kegiatan proyek, yaitu proyek PDM-DKE.

4. Profil Proyek PDM-DKE Kabupaten Ponorogo

Proyek PDM-DKE bertujuan untuk meningkatkan kemampuan daya beli masyarakat miskin dan penganggur; untuk menggerakkan kembali perekonomian rakyat; dan untuk meningkatkan fungsi sarana dan prasarana sosial ekonomi rakyat. Sasaran kegiatan proyek meliputi dua hal yaitu: pertama, pemeliharaan dan pembenahan sarana dan prasarana sosial ekonomi masyarakat; kedua, modal usaha kegiatan ekonomi rakyat berskala kecil dan menengah. Sedangkan sasaran lokasi adalah desa atau kalurahan tertentu yang memiliki penduduk miskin dan penganggur dalam wilayah kecamatan, di luar program PPK (Program Pengembangan Kecamatan) apabila kedua program tersebut berlangsung pada saat yang bersamaan.

Pelaksanaan proyek PDM-DKE di Kabupaten Ponorogo dilaksanakan di 20 kecamatan meliputi 59 desa. Prioritas pemilihan 59 desa tersebut didasarkan pada kriteria dan sasaran yang telah ditetapkan oleh tim di tingkat kabupaten dengan mengacu pada pedoman pelaksanaan yang dikeluarkan oleh Bappenas. Dana proyek PDM-DKE berupa dana bantuan langsung masyarakat (BLM) mencapai diatas lima milyar rupiah,

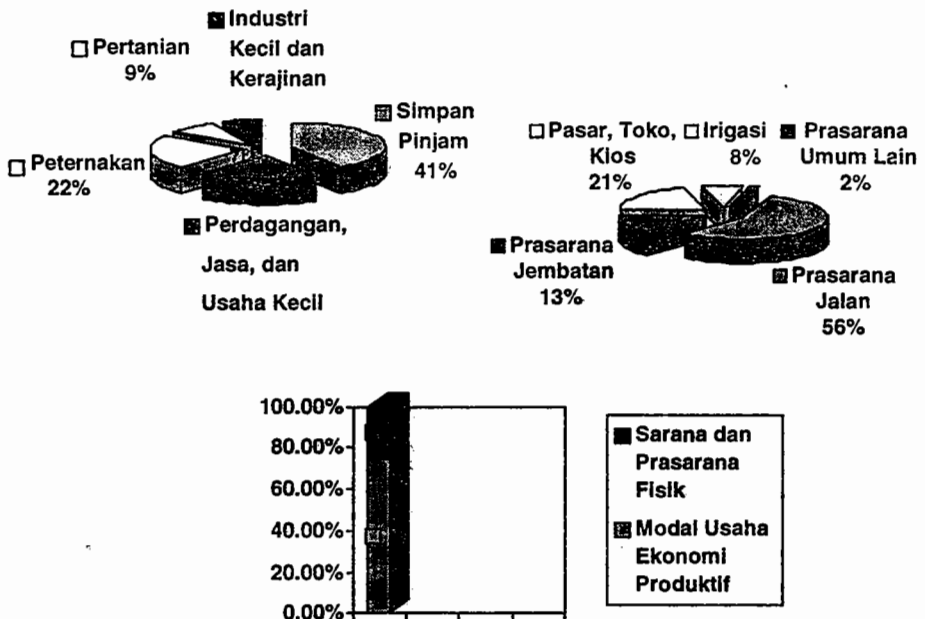
terdiri dari (a) bantuan operasional dan pengendali kecamatan Rp 91.948.000,- (b) bantuan operasional dan pengendalian desa/kalurahan Rp 136.363.000,- (c) insentif fasilitator desa/kalurahan Rp 60.253.000,- dan

(d) dana untuk kegiatan masyarakat BLM (Bantuan Langsung Masyarakat) mencapai Rp 4.779.436.000,-. Secara rinci, penggunaan dana tersebut ada pada tabel berikut ini.

Tabel 2. Alokasi Penggunaan Dana Bantuan Langsung Masyarakat

Sarana dan Prasarana Fisik (25,67%)		Modal Usaha Ekonomi Produktif (74,33%)	
Jenis kegiatan	Dana (ribuan)	Jenis kegiatan	Dana (ribuan)
Prasarana jalan	Rp 696.371,-	Usaha pertanian	Rp 306.270,-
Prasarana jembatan	Rp 157.434,-	Usaha peternakan	Rp 788.686,-
Prasarana irigasi	Rp 93.200,-	Usaha kecil/dagang	Rp 741.174,-
Pasar, toko, kios	Rp 252.251,-	Industri kecil	Rp 260.955,-
Lain-lain	Rp 27.000,-	Simpan pinjam	Rp 1.452.827,-

Sumber: Konsultan Tim PPW, Fakultas Geografi UGM, 1999



Gambar 1. Jenis Kegiatan dan Alokasi Dana PDM-DKE Kabupatèn Ponorogo

Penggunaan dana ini merupakan hasil dari proses musyawarah yang diselenggarakan oleh masyarakat melalui masing-masing LKMD. Tim Pelaksana Kegiatan Desa/Kalurahan (TPKD) menjadi ujung tombak proses penyusunan proposal kegiatan desa yang diproses melalui musyawarah di tingkat desa. TPKD dibantu oleh fasilitator desa dan fasilitator kecamatan dalam menyusun rencana tersebut. Dalam buku pedoman yang dikeluarkan Bappenas tidak disebutkan alokasi berapa persen untuk kegiatan fisik dan kegiatan usaha produktif, semua tergantung proses musyawarah masyarakat.

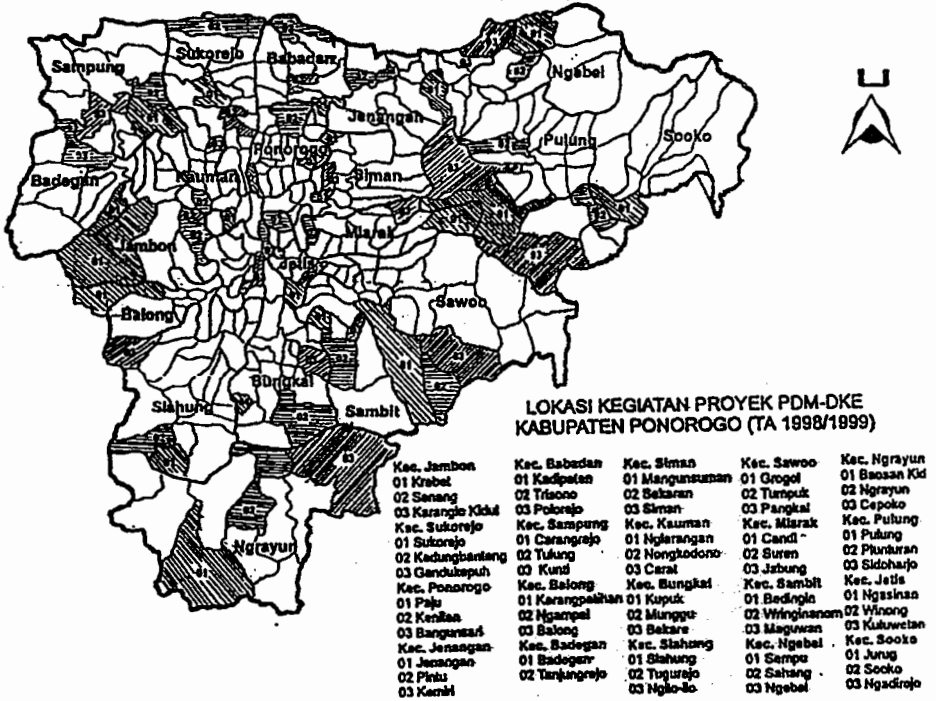
Komposisi alokasi dana yang lebih banyak atau 75% digunakan untuk kegiatan ekonomi produktif dan 25% untuk prasarana fisik yang mendukung kegiatan ekonomi produktif di Kabupaten Ponorogo dinilai wajar dan dapat menyerap aspirasi warga. Di beberapa kabupaten di Jawa Timur alokasi yang didominasi untuk kegiatan fisik seperti pembuatan jalan, jembatan dan saluran dikritik oleh para pengamat sebagai kegiatan yang salah sasaran. Di Bojonegoro misalnya, hampir 80% untuk membangun fisik yang keputusan musyawarahnya banyak di dominasi oleh kepala desa (Oposisi no 31/1999).

Penggunaan dana kegiatan fisik sebesar Rp 1.226.524.240,- (25,33%) sebagian besar dialokasikan untuk kegiatan peningkatan prasarana jalan, rehabilitasi pasar dan pembangunan toko/kios. Sedangkan kegiatan usaha ekonomi produktif sebesar Rp 3.549.911.760,- (74,67%) sebagian besar dialokasikan untuk kegiatan simpan pinjam, peternakan, per-

dagangan dan usaha kecil. Alokasi dana kegiatan simpan pinjam mencapai Rp 1.452.826.900,- merupakan kegiatan yang lazim diusulkan oleh masyarakat, mengingat sebagian besar mereka menganggap dana JPS sebaiknya disalurkan melalui kelompok yang sudah ada. Meskipun aspirasinya demikian, namun pihak konsultan perlu selalu mengingatkan bahwa dana ini untuk anggota masyarakat yang masuk kategori Pra Sejahtera, Sejahtera Satu, PHK dan penganggur.

Kegiatan proyek PDM-DKE di Kabupaten Ponorogo dapat dilihat dengan mengamati dampak positif dan negatif. Pengamatan ini didasarkan atas pengamatan dan pelibatan penulis sebagai konsultan PDM-DKE di Kabupaten Ponorogo. Mengingat proyek sedang berjalan secara efektif sejak Desember 1998, maka pemahaman dampak proyek secara komprehensif mustahil dapat dilakukan, yang dapat dilakukan adalah mengkaji berbagai respon dan permasalahan yang muncul di masyarakat maupun di kalangan aparaturnya pemerintah.

Analisis dampak sosial yang diamati selama proses pelaksanaan proyek dimaksudkan untuk mengantisipasi kemungkinan yang terjadi di masa depan, sehingga dapat dilakukan tindakan yang dapat mengembalikan arah seperti yang direncanakan. Analisis dampak sosial positif akan berguna untuk memperkuat dan mengakselerasikan proses yang terjadi selama proyek dan pasca proyek, sedangkan analisis dampak sosial negatif bermanfaat untuk penyempurnaan mekanisme dan kelembagaan maupun prosesnya.



Sumber: Tim Konsultan PDM-DKE Kabupaten Ponorogo
Jurusan Perencanaan Pengembangan Wilayah, Fakultas Geografi UGM

Gambar 2. Lokasi Kegiatan PDM-DKE di Desa dan Kalurahan di Kabupaten Ponorogo

Dampak sosial positif ditandai dengan beberapa kecenderungan. *Pertama*, menguatnya peran LKMD sebagai dasar kelembagaan masyarakat akan meningkatkan kegairahan dan keberdayaan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Penguatan peran LKMD ini memiliki dampak positif karena dapat mengimbangi peran kepala desa atau lurah yang selama ini lebih mendominasi keputusan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan di wilayahnya.

Kedua, meningkatnya peran masyarakat dalam proses pengambilan

keputusan dan perencanaan berarti semakin meningkatnya kontrol masyarakat pada kegiatan pembangunan. Di berbagai pertemuan, masyarakat yang diamati menunjukkan gejala tersebut seperti munculnya keaktifan dalam berbicara, berpendapat, bahkan berbeda pendapat dengan para tokoh atau pengurus LKMD. Aspirasi masyarakat yang sering berbeda dengan para tokohnya menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat mulai tumbuh; sebagai contoh sederhana masyarakat miskin lebih menginginkan dana PDM-DKE sebagai

modal usaha, namun para tokoh menginginkan sarana fisik seperti jalan.

Ketiga, masyarakat makin kritis dan berani berbeda pendapat dengan perangkat desa terhadap kegiatan pembangunan di desanya. Perkembangan ini tentu dapat berarti positif apabila diikuti dengan kemauan dan kemampuan atau perubahan sikap dan perilaku para birokrat di tingkat bawah untuk menjadi lebih aspiratif. Laporan masyarakat terhadap pelaksanaan PDM-DKE yang mereka anggap tidak wajar dan diindikasikan ada masalah, dilaporkan oleh masyarakat pada Bappeda dan DPRD Tingkat II Kabupaten Ponorogo. Respon selanjutnya Tim PDM-DKE Tingkat II terjun ke desa-desa untuk "cek & risek" menyelesaikan masalah di lapangan. Sementara itu apabila ada masalah di tingkat kabupaten/kotamadya, media masa berfungsi juga sebagai kontrol.

Keempat, pertumbuhan kelompok masyarakat dapat berarti secara kualitas semakin meningkat dan secara kuantitas semakin banyak. Pertumbuhan ini dianggap positif apabila sungguh-sungguh dilakukan untuk pemberdayaan, artinya bukan hanya dalam menyongsong kucuran dana JPS. Masyarakat secara rasional memanfaatkan kelompok yang telah ada, tinggal diperkuat dan diselenggarakan mekanisme operasional yang sesuai dengan sasaran dan tujuan PDM-DKE. Sebagai contoh di Desa Kreet dana sejumlah Rp 288 juta dikelola melalui koperasi yang telah ada (binaan BK3D Yogyakarta dan

Plan Internasional Ponorogo). Lembaga ekonomi lokal ini, dengan penambahan modal dari PDM-DKE, mampu mengembangkan anggota dari 865 orang menjadi 1.125 orang.

Kelima, kompetisi yang tumbuh di kalangan kelompok masyarakat merupakan perkembangan positif. Pernyataan seorang tokoh masyarakat menarik untuk disimak "Kami yakin jalan yang dibangun ini lebih efisien dan berkualitas dibanding jalan yang dibuat para pemborong atau kontraktor". Kompetisi dibidang usaha produktif terjadi, terutama dalam peningkatan kualitas produk yang dihasilkan. Kompetisi ini juga dirasakan dari ceritera keberhasilan dari desa atau kecamatan lain. Dalam proses ini memang diperlukan adanya komunikasi dan monitoring yang efektif dari aparat atau fasilitator dari konsultan, sehingga mereka merasa malu bila kelompoknya gagal.

Keenam, kontrol dan keterbukaan dalam proses pelaksanaan proyek PDM-DKE ini dirasakan terutama oleh aparat di tingkat kabupaten baik itu Bappeda maupun dinas-dinas. Hampir setiap hari pelaksanaan program JPS menjadi sorotan kritis dan tajam media masa, sehingga mau tidak mau aparat birokrasi harus waspada dan melaksanakan tugasnya secara benar dan mengena (*bener lan pener*). Keterbukaan yang dituntut oleh masyarakat, tidak dapat lagi ditolak karena alasan birokratis. Sehingga siapapun yang meminta informasi baik itu masyarakat biasa maupun wartawan, wajib dilayani oleh staf yang berkepentingan.

Ketujuh, perubahan sikap di aparat nampak mulai terjadi terutama didorong oleh kontrol publik dan tuntutan keterbukaan. Konsultan PDM-DKE Kabupaten Ponorogo yang berasal dari perguruan tinggi dimanfaatkan sebagai tempat berkonsultasi bagaimana mensikapi keadaan. Perubahan yang terjadi adalah aparat perencana di Bappeda menjadi lebih sensitif terhadap persoalan-persoalan yang muncul di masyarakat. Selama ini mereka lebih banyak menterjemahkan kemauan atasan (*top down planning*) dari pada memperhatikan aspirasi masyarakat (*participatory planning*).

Disamping dampak sosial yang positif tersebut, dapat pula dilihat dampak sosial negatif yang ditandai dengan munculnya berbagai permasalahan dan kecenderungan negatif. *Pertama*, kecemburuan terjadi di kalangan kelompok yang merasa miskin tetapi tidak kebagian dana pinjaman. Mereka sesungguhnya telah diseleksi melalui musyawarah kelompok masyarakat, tetapi ada saja yang merasa miskin dan minta diberi pinjaman. Kecemburuan ini juga muncul di kalangan perangkat desa dengan pertanyaan "Apakah saya tidak berhak?", tentu saja dikembalikan pada keputusan masyarakat. Bila perangkat desa termasuk kriteria yang memperoleh manfaat dari PDM-DKE tentu saja berhak. Kecemburuan ini dapat bersifat menghambat jalannya pengambilan keputusan di LKMD.

Kedua, ancaman terhadap sistem gotong royong dan solidaritas sosial

dapat terjadi, karena pekerjaan yang sifatnya fisik semua dihargai tenaganya dengan upah. Maksudnya pekerjaan ini membuka peluang bagi tukang dan buruh bangunan yang kehilangan pendapatan karena krisis. Namun di sisi lain sifat gotong royong dapat terkikis karena setiap pekerjaan JPS ada upahnya. Disini muncul kontradiksi, di satu sisi JPS membantu pendapatan kelompok miskin dan di sisi lain ada kecenderungan merapuhkan solidaritas sosial organik yang selama ini telah ada di masyarakat.

Ketiga, ketergantungan pada proyek pemerintah semakin tinggi dengan adanya kegiatan JPS yang tumpang tindih. Sampai-sampai masyarakat dan perangkat pemerintahan lokal kebingungan untuk sekedar menyebut sejumlah nama dan istilah proyek JPS. Ketergantungan terjadi karena petunjuk pelaksanaan dan mekanisme tidak cocok dengan keadaan setempat, kucuran dana yang berlebihan di beberapa desa, pencairan dana yang tidak sesuai dengan jadwal dan musim kegiatan ekonomi lokal, serta ketergantungan masyarakat pada para tokoh yang dianggap lebih tahu proyek JPS.

Keempat, kesalahfahaman dan konflik politik lokal terjadi berkaitan dengan adanya sejumlah desa yang baru saja menyelenggarakan pemilihan kepala desa (Pilkades), sejumlah desa lain sedang dan akan menyelenggarakan Pilkades. Kesalahfahaman terjadi bila alokasi dana hanya berputar pada kelompok yang dekat kepala desa yang menang dan

konflik kepentingan terjadi berkaitan dengan dukungan masyarakat. Di sejumlah kecil desa terjadi masalah kelancaran pelaksanaan proyek PDM-DKE ini berkaitan dengan suasana politik lokal desa.

Kelima, masalah ketimpangan gender muncul sebagai kebiasaan yang selama ini berlangsung. Di sejumlah pertemuan membahas perencanaan dal pelaksanaan kegiatan PDM-DKE, nampak kehadiran perempuan masih terbatas atau dengan kata lain kegiatan ini masih banyak diikuti oleh kaum pria. Padahal banyak pengamat menyatakan bahwa di masa krisis ini, yang paling menderita adalah kaum perempuan yang harus menyelenggarakan pekerjaan-pekerjaan rumah tangga dan menyediakan kebutuhan bagi anggota keluarga. Di satu sisi kaum perempuan memiliki potensi untuk menjadi pelaku ekonomi, tetapi mengapa proyek PDM-DKE ini di dominasi pria.

Keenam, kelambatan dan keengganan birokrasi masih nampak di sana sini. Di kalangan perangkat desa seringkali kurang memberikan perhatian, karena memang tidak terlibat secara langsung atau operasionalnya di tangan LKMD. Di bidang penyaluran dana terjadi kelambatan di beberapa desa sampai beberapa minggu, karena seringkali pada saat yang bersamaan pengajuan dana di lakukan secara bersamaan. Hal ini mengakibatkan BRI unit desa dan jaringan BRI diatasnya kewalahan dengan permintaan dana yang mendadak.

Ketujuh, setelah dana turun, hampir secara bersamaan pula dana tersebut dibelanjakan material maupun ternak. Perubahan harga pasar barang maupun hewan tidak terelakkan, mengikuti hukum ekonomi. Permintaan yang tinggi diikuti dengan kenaikan harga. Kenaikan ini dapat diamati pada pasar hewan, para pedagang tahu bahwa dana JPS sedang mengucur dan sebagian akan dibelikan hewan ternak. Sedangkan nanti ketika para petani berbondong-bondong panen atau menjual ternaknya, menyebabkan *oversupply* dan harga menjadi turun. Sehingga yang terjadi kemudian dana JPS justru meningkatkan spekulasi yang dapat merusak harga pasar.

Informasi yang diperoleh selama proses proyek berlangsung dan analisis dampak sosial tersebut, setidaknya dapat digunakan sebagai bahan refleksi bagi perbaikan proses di masa mendatang. Studi kasus pelaksanaan proyek PDM-DKE di Kabupaten Ponorogo dan berbagai informasi yang dikumpulkan dari media masa mengenai proyek ini di sejumlah kabupaten dan kotamadya lain dapat menjadi bahan refleksi berikut ini.

5. Refleksi Dari Lapangan

Strategi yang diterapkan dalam program JPS termasuk proyek PDM-DKE (Pemberdayaan Daerah Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi) adalah keterpaduan pertumbuhan dengan pemerataan secara berkelanjutan yang dilaksanakan melalui

kebijakan pemberdayaan masyarakat (*capacity building*) dalam pembangunan komunitas (*community development*) yang menyertakan kelembagaan lokal yang ada dalam masyarakat. Prinsip utama yang digunakan dalam program maupun proyek ini adalah proses pembangunan yang partisipatif, yaitu masyarakat menjadi pelaku utama pembangunan dan menempatkan peran Pemerintah Daerah maupun konsultan (LSM, perguruan tinggi dan perusahaan jasa konsultan) sebagai fasilitator.

Setelah proyek PDM-DKE dilaksanakan, sejumlah pertanyaan reflektif kritis perlu diajukan guna memperbaiki perencanaan proyek dan kegiatan JPS dimasa mendatang. Bagaimana proses yang telah dilalui, apakah telah memenuhi sasaran dan mencapai tujuan, kendala apa saja yang dihadapi di tingkat koordinasi antar instansi dan di tingkat pelaksanaan lapangan, apakah proses pemberdayaan sungguh telah mulai tumbuh atau justru proyek ini menciptakan ketergantungan baru?. Apa saja gagasan kreatif yang dapat dirumuskan untuk memperbaiki perencanaan dan pelaksanaan proyek PDM-DKE di masa mendatang?.

a. Sosialisasi

Salah satu prasyarat proyek pemberdayaan adalah adanya kontrol, dan kontrol yang intensif akan terjadi jika terdapat transparansi dan pemerataan informasi ke seluruh lapisan masyarakat. Oleh karena itu sosialisasi proyek PDM-DKE me-

rupakan kegiatan penting dalam memperluas pemahaman dan kesamaan informasi ditingkat grass root masyarakat. Beberapa media formal dan informal dapat dijadikan sebagai media sosialisasi, antara lain: media massa (TV, radio, koran, majalah), media pertemuan masyarakat, media pertemuan keagamaan, pelatihan dan pembuatan papan informasi di tempat yang strategis.

Ujung tombak kegiatan ini adalah para fasilitator baik FK (Fasilitator Kecamatan) maupun FD (Fasilitator Desa), oleh karena itu mereka perlu diberi bekal dan pemahaman seperti: pendekatan partisipatif, mekanisme proyek, penggalangan kelompok, hingga administrasi proyek. Mereka ini terlibat secara langsung untuk menggerakkan dan mewujudkan kegiatan pemberdayaan di lapangan, oleh karena itu kemampuan dan komitmen fasilitator akan menentukan tingkat keberhasilan proyek.

Kunjungan dan silaturahmi merupakan metode untuk mensosialisasikan proyek dan sekaligus untuk memahami kondisi dan dinamika desa. Para aparat pemerintah daerah seperti dinas-dinas teknis, yang tinggal di lokasi kegiatan proyek sebagai warga setempat dapat memperlancar sosialisasi kegiatan JPS. Diharapkan pula para pejabat daerah dan anggota DPRD diharapkan aktif melakukan pemberdayaan baik melalui proyek ini maupun proyek JPS lainnya.

Kegiatan sosialisasi dimaksudkan untuk memberikan kesamaan

persepsi tentang proyek PDM-DKE, kepada seluruh komponen aparat jajaran Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten yang terkait dan masyarakat yang terlibat. Sosialisasi dilaksanakan mulai dari tingkat desa hingga Kabupaten melalui berbagai pertemuan dan kunjungan lapangan. Pengertian yang relatif baik dan persamaan persepsi baru dirasakan di tingkat pengelola proyek, mulai dari tingkat Kabupaten hingga desa, seperti TKPP-II, KMT-II, FK, KPL, FD, dan TPKd, serta sebagian kecil tokoh masyarakat.

Permasalahannya adalah pemahaman mekanisme kerja proyek PDM-DKE belum dapat diterima secara menyeluruh pada tingkat masyarakat, terutama kelompok sasaran. Masalah ini tidak terlepas dari keterbatasan waktu, kemampuan tenaga fasilitator, kesempatan berkumpul dan keterjangkauan jarak. Banyak desa yang terletak di pegunungan yang relatif sulit dijangkau kendaraan. Ada pula masalah yang berkaitan dengan kesiapan aparat tingkat desa atau perangkat desa untuk menerima program ini. Beberapa hal yang diidentifikasi sebagai kendala antara lain:

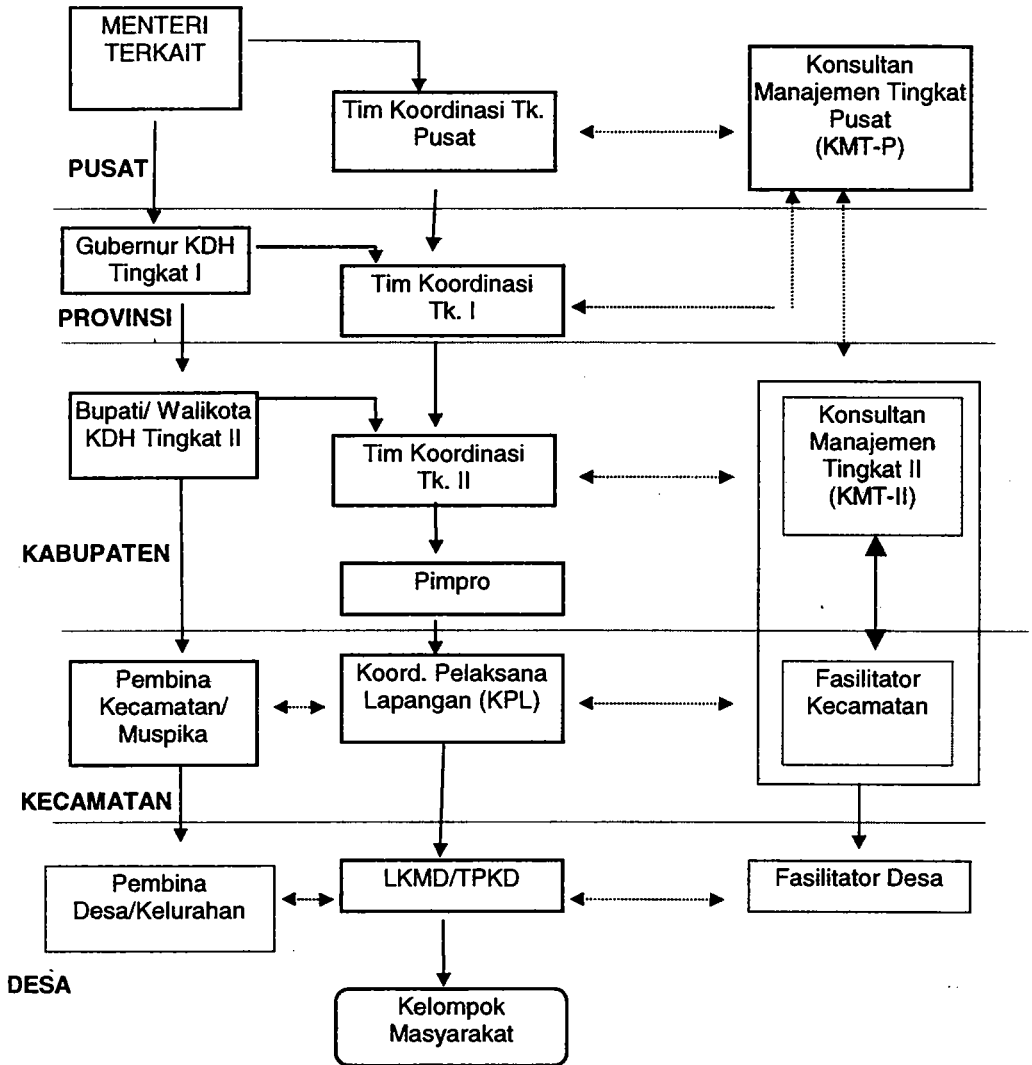
- (1) Terlalu singkatnya waktu sosialisasi proyek, sehingga proses kurang intensif atau terlalu singkat dan padat, sehingga dalam pelaksanaannya sampai desa, masih dijumpai perbedaan persepsi.
- (2) Masih kuatnya persepsi model pembangunan Orde Baru yang

serba petunjuk dan cenderung Top-Down.

- (3) Penganggapan yang sama dengan proyek-proyek sebelumnya, sehingga dianggap tata caranya sama dan cenderung menggampangkan.
- (4) Kuatnya dominasi elit desa dan elit pemerintahan meskipun telah "diwanti-wanti" untuk tidak campur tangan terlalu banyak, namun masih ada juga proses musyawarah yang sesungguhnya masih "bias elite", dan
- (5) Apatisme masyarakat, karena selama ini mengabaikan aspirasi mereka.

b. Poses Musyawarah dan Perencanaan

Proses tertinggi pengambilan keputusan untuk kegiatan Proyek PDM-DKE adalah musyawarah desa (Musbangdes), yang sesungguhnya merupakan pematangan dari proses yang diawali dari Musdus (Musyawarah Dusun). Hasil kesepakatan Musbangdes diwujudkan dalam kegiatan yang diusulkan termasuk jumlah kelompok masyarakat yang terlibat, alokasi dana dan perincian teknis dan gambar (bagi kegiatan fisik). Bentuk usulan ini disajikan dalam Daftar Rencana Kegiatan (DRK) untuk ditandatangani oleh panitia, diketahui oleh beberapa pejabat lokal yang selanjutnya diajukan melalui Pinpro di Tingkat II.



Keterangan:

- > : Garis Koordinasi
- - - - -> : Garis Bantuan Teknis/informasi

- TPKD : Tim Pelaksana Kegiatan Desa
- LKMD : Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa

Sumber: Tim Koordinasi Pengelolaan Program PMD-DKE 1998/1999

GAMBAR 3. STRUKTUR ORGANISASI PROYEK

Kegiatan musyawarah desa semestinya didahului dengan pemahaman proyek PDM-DKE secara baik oleh para pelaksana di tingkat desa, tokoh masyarakat dan kelompok sasaran yang telah dilaksanakan melalui sosialisasi. Mengingat adanya berbagai permasalahan yang dihadapi pada tahap diseminasi dan sosialisasi, maka pemahaman proyek PDM-DKE yang masih kurang menyeluruh itu dapat mempengaruhi proses Musbangdes.

Beberapa desa melakukan Musbangdes langsung, tanpa melakukan musyawarah dusun dan belum mengorganisir kelompok masyarakat. Desa-desa yang terlanjur melakukannya musyawarah di tingkat desa, diminta untuk kembali melakukan dari tingkat kelompok masyarakat dan musyawarah tingkat dusun. Pada tahap ini TKPP II dan KMT II, melakukan safari yang bertepatan pula pada bulan Ramadhan untuk memantau kegiatan perencanaan. Sejumlah permasalahan yang dapat diidentifikasi pada tahap ini adalah:

- (1) Kegiatan perencanaan masih didominasi oleh para tokoh masyarakat dan aparat, sehingga nampak adanya beberapa kepentingan mereka. Tim Tingkat II sempat mengikuti sebagian besar kegiatan ini, dan mengingatkan kembali bahwa sasaran dan subyek utama proyek atau penerima manfaat langsung dana bergulir ini adalah PHK, Pra-sejahtera dan Sejahtera 1.
- (2) Musbangdes di sejumlah desa masih didominasi oleh kaum laki-laki, baik jumlah yang datang maupun yang berbicara. Keter-

libatan kelompok perempuan menjadi penting, karena pada saat krisis semacam ini mereka yang paling menderita.

- (3) Semula banyak desa yang cenderung mengajukan untuk prasarana fisik lebih banyak dibanding dengan kegiatan usaha. Kecenderungan ini bisa jadi akibat adanya 'bias elite', yang banyak mendominasi proses musyawarah dan perencanaan kegiatan.

c. Alokasi dan Pemanfaatan Dana

Sistem pemantauan alokasi dana yang digunakan KMT II sedikit banyak tidak jauh berbeda dengan sistem pemantauan kegiatan proyek PDM-DKE yaitu secara umum maupun pemantauan secara khusus. Pemantauan secara umum menitik beratkan pada persentase pengalokasian dana per desa dengan menggunakan format pemantauan bersama dengan TKPP II maupun dengan menggunakan format laporan dari FD maupun FK. Pada pemantauan umum permasalahan cenderung sulit teridentifikasi dikarenakan laporan yang masuk cenderung baik dan sesuai dengan DRK.

Pemantauan khusus dilakukan bersifat mendadak oleh team Konsultan Manajemen dengan model wawancara langsung terhadap masyarakat baik penerima manfaat maupun masyarakat umum terhadap pola pengalokasian dana BLM tersebut. Dari model pemantauan khusus tersebut didapat beberapa catatan yang dapat dikategorikan sebagai permasalahan, antara lain:

- (1) adanya warga masyarakat yang belum puas terhadap penyaluran dana dikarenakan disinyalir dana tidak seluruhnya mengena ke kelompok sasaran;
- (2) perubahan rencana pengalokasian dana dikarenakan terdapat bencana;
- (3) kesalahan dalam memprediksi rencana untuk kegiatan ekonomi sehingga bukan keuntungan yang didapat namun justru berupa kerugian;
- (4) ketidakadilan dalam pendistribusian dana sehingga terdapat penerima yang potensial seharusnya mendapat bantuan yang cukup namun hanya diberi sedikit namun terdapat pula penerima kurang potensial yang seharusnya hanya mendapat bantuan sedikit justru diberi banyak.

Permasalahan yang ditemukan adalah banyaknya kesalahan yang dilakukan dalam pengisian Form-Form tersebut. Beberapa hal yang diduga sebagai penyebab kesalahan tersebut antara lain : (a) tidak jelas atau kurang terincinya petunjuk pengisian Form (oleh KPKN); (b) proses penjelasan oleh TKPP-II dan KMT-II belum dapat ditangkap secara baik dan persepsi yang sama; (c) banyaknya pihak yang memberikan petunjuk pengisian, terutama dari KPL dan FK yang justru malah membingungkan; (d) kurang teliti dalam proses pengisian dan pengecekan isian Form. Hal ini mengakibatkan kelambatan dalam proses pencairan dana, yang selanjut-

nya berpengaruh terhadap pelaksanaan.

Mundurnya jadwal pencairan dana (dari target sebelum Hari Raya Idul Fitri atau Lebaran), mengakibatkan mundurnya jadwal pelaksanaan kegiatan proyek. Khusus untuk proyek Fisik, hal ini telah membuat "gusar" beberapa pengelola (karena kegiatan direncanakan harus selesai pertengahan maret 1999), bahkan informasi terakhir mengabarkan bahwa beberapa pengelola telah berani "*nombo'i*" atau melakukan peminjaman untuk mendahului pekerjaan.

Kelambatan pencairan dana ini ada hikmahnya, yaitu apabila dana dapat cair sebelum lebaran dikhawatirkan akan digunakan untuk kepentingan yang konsumtif oleh para penerima manfaat baik itu penerima upah maupun pinjaman bergulir. Pernyataan atau kekhawatiran ini terungkap dari pembicaraan dari beberapa tokoh masyarakat yang ditemui di lapangan.

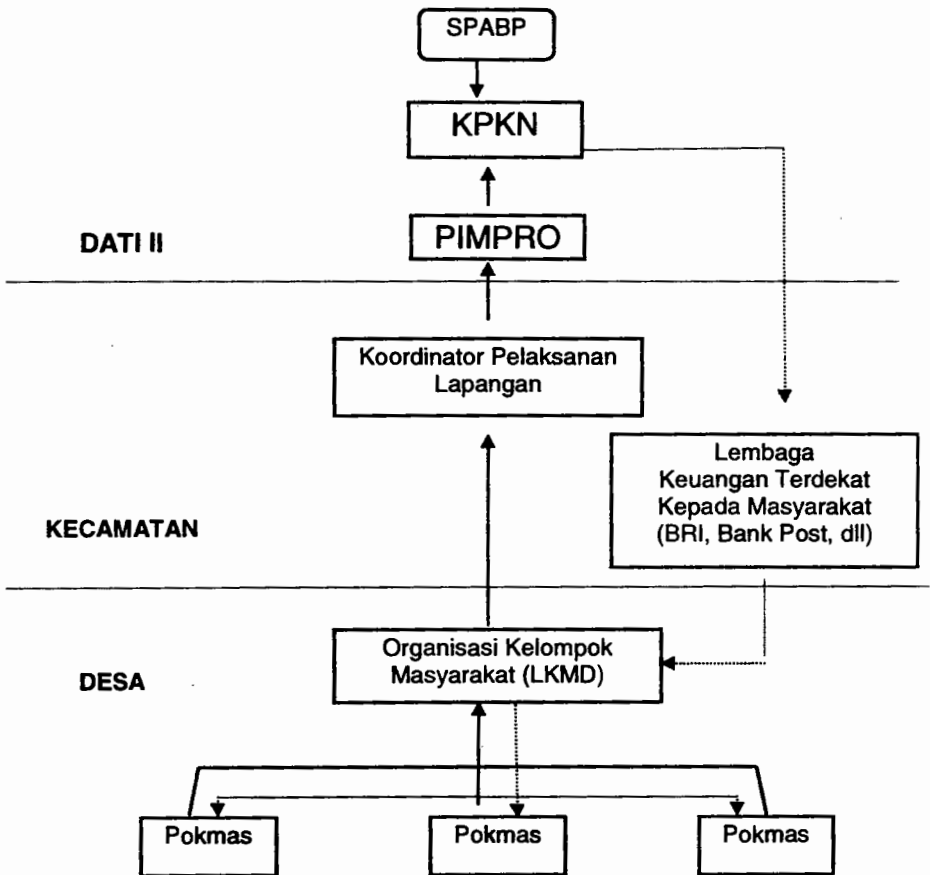
Perbaikan mekanisme pencairan dana dapat dilakukan apabila terdapat koordinasi yang baik antara TPKd/k, TKPP II, konsultan Manajemen PDM-DKE. Bentuk dari koordinasi tersebut berupa persamaan persepsi tentang tahapan proses pencairan dana maupun waktu pencairan dana sehingga tidak terdapat waktu yang terbuang percuma.

Hal lain yang perlu diperhatikan adalah perlu adanya koordinasi yang terpadu antar instansi terkait baik di tingkat pusat maupun tingkat II maupun antara pusat dengan daerah sehingga tidak terjadi kesalah pahaman dalam proses pencairan dana. Proses koordinasi dapat melalui

pemberian informasi yang sama antar instansi dalam hal ini antara Bapenas, Direktorat Jenderal Anggaran maupun Bank Indonesia sehingga tidak terjadi simpangsiur informasi tentang proses pencairan dana.

Prosedur, proses, dan jangka waktu pencairan dana harus sesuai dengan petunjuk pelaksanaan sehingga tidak terjadi keterlambatan

pencairan dana. Pada tingkat lokal perlu koordinasi personal yaitu dengan melakukan kontak atau komunikasi kepada pihak-pihak yang terkait, dalam hal ini antara Ketua TPKd/k dengan pimpinan BRI Unit tentang kapan waktu pengambilan dana dapat dilakukan sehingga tidak mengganggu pelaksanaan proyek.



Keterangan:

- SPABP : Surat Pengesahan Anggaran Bantuan Pembangunan Daerah
- : Aliran Dana
- : Aliran Pengajuan Dokumen Rencana Kegiatan

Sumber: Tim Koordinasi Pengelolaan Program PDM-DKE 1998/1999

Gambar 4. Mekanisme Pengajuan Dokumen Rencana Kegiatan dan Penyaluran Dana

d. Pemantauan Kegiatan

Pemantauan pelaksanaan proyek dilakukan berjenjang yaitu model pemantauan secara umum yaitu melalui kunjungan, cek lapangan, wawancara dengan tokoh masyarakat, penerima manfaat maupun terhadap masyarakat luas tentang pelaksanaan proyek PDM-DKE. Pemantauan secara khusus untuk desa-desa yang diidentifikasi terdapat permasalahan maupun disinyalir terdapat penyimpangan, diperlukan pengawasan khusus dengan model pendekatan PRA (*Participatory Rural Appraisal*). Metode ini melibatkan masyarakat secara langsung dalam proses pemantauan guna mencari mencari pemecahan masalah bersama. Permasalahan yang dijumpai selama pemantauan lapangan antara lain:

- (1) pelaksanaan kegiatan fisik yang masih jauh dari rencana jadwal penyelesaian, sehingga di khawatirkan dalam akhir proyek belum dapat terselesaikan;
- (2) hambatan pelaksanaan kegiatan fisik tersebut diakibatkan cuaca yang kurang mendukung yaitu musim penghujan, tenaga kerja yang terlibat kurang banyak dikarenakan bertepatan dengan masa panen, kesulitan penyediaan peralatan penunjang (stoom wales, dll);
- (3) pelaksanaan kegiatan ekonomi cenderung dialokasikan kepada usaha simpan pinjam, kekurangan pekaan kelompok masyarakat dalam membuka kegiatan ekonomi produktif baru sehingga

kegiatan ekonomi yang kurang menguntungkan tetap dijalankan, masih adanya ketakutan dari sebagian masyarakat apabila dana bantuan tersebut digunakan untuk kelompok miskin dengan alasan tidak dapat mengembalikannya;

- (4) adanya usaha untuk menguntungkan suatu kelompok tertentu dalam hal ini aparat desa maupun kroninya.

e. Sistem Monitoring dan Pelaporan

Sistem administrasi dan pelaporan yang baik merupakan prasyarat bagi berhasilnya sistem perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan suatu proyek. Sampai akhir Februari 1999 masih dijumpai banyak masalah dalam sistem administrasi. Permasalahan tersebut antara lain: keterlambatan dalam pengisian form-form proyek (tidak sesuai dengan waktu yang ditentukan) dan kesalahan pengisian form-form, yang diisi tidak sesuai dengan petunjuk.

Beberapa hal yang diduga sebagai penyebab masalah di atas adalah tidak tepatnya jadwal waktu pelaksanaan proyek, terutama karena keterlambatan pencairan dana akibat kesalahan administratif, yang mengakibatkan jadwal mundur. Disamping itu bervariasi kualitas sumberdaya manusia pengelola proyek (TPKd, FD, dan FK) mengakibatkan adanya kesenjangan informasi dan penangkapan terhadap petunjuk

pelaksanaan dan petunjuk pengisian yang dilakukan KMT-II.

Kendala pelaporan yang kurang baik dari tingkat desa akan mengganggu upaya Konsultan Manajemen TK II PDM-DKE dalam mengupayakan tertib administrasi maupun untuk keperluan basis data. Pelaporan dari tingkat desa berupa laporan dalam bentuk form LD yang diisi oleh Fasilitator Desa, maupun form PD yang diisi oleh TKPd/k masih banyak yang kosong dan dalam penyerahan laporan tidak sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan.

Pelaporan KMT ke TKPP II selama ini dilakukan sesuai dengan jadwal dan dilakukan dalam bentuk hard copy sedangkan pelaporan KMT II ke KMT Pusat dapat berupa hard copy ataupun melalui sistem pengiriman dengan menggunakan internet. Pengiriman melalui bentuk *hard copy* untuk KMT pusat dikarenakan sistem komputerisasi yang digunakan tidak valid dan tidak dapat digunakan secara optimal.

Perbaikan sistem administrasi dan pelaporan dapat dilakukan dengan proses pendampingan dan pembimbingan yang intensif, baik secara pasif maupun aktif. Metode konsultasi tatap muka dan telpon dapat digunakan untuk media pembimbingan tertib administrasi. Di samping itu dalam sistem aktif dengan kunjungan ke lokasi proyek, disamping untuk memantau pelaksanaan proyek hendaknya selalu dimanfaatkan untuk pelatihan pembimbingan pembuatan sistem administrasi dan pelaporan yang baik.

Khusus pada administrasi proses pencairan dana tahap ke-2, hendaknya tidak mengulang kesalahan pada tahap-1, yaitu dengan pengisian yang lebih hati-hati dan benar.

Pemahaman tentang fungsi dan manfaat laporan juga perlu ditingkatkan sehingga terdapat kesadaran yang kuat terhadap pentingnya pelaporan dari tingkat desa. Fungsi fasilitator desa maupun TPKd/k perlu dioptimalkan sehingga proses pemberdayaan daerah dapat tercapai. Proses pemberdayaan daerah didalamnya termasuk bagaimana mengelola kegiatan dengan baik dengan dukungan pelaporan yang baik pula. Apabila pelaporan tidak baik maka tingkat kepercayaan terhadap keberhasilan proyek juga diragukan.

Diperlukan upaya peningkatan kepekaan pemerintah pusat terhadap permasalahan kualitas sumber daya manusia di tingkat lokal terutama kemampuan SDM di tingkat pengurus LKMD dan kelompok masyarakat di desa-desa. Dengan mempertimbangkan kondisi tersebut, maka bentuk isian form agar dibuat sederhana mungkin sehingga mudah diterima dan dijalankan masyarakat desa menurut tingkat kemampuan yang mereka miliki.

Perbaikan sistem administrasi dan pelaporan dapat dilakukan dengan proses pendampingan dan pembimbingan yang intensif, baik secara pasif maupun aktif. Metode konsultasi tatap muka dan telpon dapat digunakan untuk media pembimbingan tertib administrasi. Di samping itu dalam sistem aktif

dengan kunjungan ke lokasi proyek, disamping untuk memantau pelaksanaan proyek hendaknya selalu dimanfaatkan untuk pelatihan pembimbingan pembuatan sistem administrasi dan pelaporan yang baik. Khusus pada administrasi proses pencairan dana tahap ke-2, hendaknya tidak mengulang kesalahan pada tahap-1, yaitu dengan pengisian yang lebih hati-hati dan benar.

Pemahaman tentang fungsi dan manfaat laporan juga perlu ditingkatkan sehingga terdapat kesadaran yang kuat terhadap pentingnya pelaporan dari tingkat desa. Fungsi fasilitator desa maupun TPKd/k perlu dioptimalkan sehingga proses pemberdayaan daerah dapat tercapai. Proses pemberdayaan daerah didalamnya termasuk bagaimana mengelola kegiatan dengan baik dengan dukungan pelaporan yang baik pula. Apabila pelaporan tidak baik maka tingkat kepercayaan terhadap keberhasilan proyek juga diragukan.

Hal lain yang perlu diperhatikan adalah peningkatan kepekaan pemerintah pusat terhadap permasalahan kualitas sumber daya manusia di desa-desa sehingga dalam perencanaan pembuatan form dibuat sesederhana mungkin sehingga mudah diterima dan dijalankan masyarakat desa menurut tingkat kemampuan yang mereka miliki.

f. Pelembagaan Kegiatan

Pemberdayaan memerlukan pelembagaan kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat agar terjadi akumulasi pengalaman, kepercayaan

diri dan juga beberapa hal yang sifatnya material seperti modal dan aset produksi. Pelembagaan kegiatan di bawah JPS ini masih diragukan kekuatannya dalam memperkuat dan memberdayakan masyarakat dan lembaga lokal dalam proses pembangunan.

Masyarakat terutama kelompok miskin masih harus berjuang untuk mampu bertahan (*survival*) dengan kondisi krisis yang berat ini. Memang pengalaman menyusun kesepakatan melalui Musdes dan menata kegiatan proyek diputuskan oleh masyarakat sendiri, namun pengalaman lapangan menunjukkan masih ada 'bias elite' desa yang mempengaruhi proses tersebut. Wajar bila masyarakat masih ragu dalam berpartisipasi dan menyampaikan aspirasi dalam musyawarah di desanya, karena selama ini mereka lebih banyak mendengarkan apa kata kepala desa dan perangkat desa.

Kegiatan proyek PDM-DKE mulai memberi kesempatan masyarakat melalui pokmas mengajukan kegiatan pembangunannya, namun demikian kesempatan ini belum sepenuhnya dapat dimanfaatkan. Masih diperlukan proses belajar dan menumbuhkan percaya diri, baru kemudian secara progresif melakukan pelembagaan kegiatan menuju proses mandiri.

6. Catatan Penutup

Bila kita menilai posisi proyek PDM-DKE sebagai salah satu program JPS dengan menggunakan

kerangka analisis "Lima Paradigma Dasar" tersebut diatas, maka kita dapat memberikan catatan sebagai berikut:

Pertama, proyek PDM-DKE yang menggunakan label "Pemberdayaan" secara eksplisit menjadi judul proyek, sesungguhnya masih jauh dari makna kata itu sendiri. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan sesungguhnya masih menunjukkan kecenderungan menganut Paradigma Kesejahteraan.

Kedua, dengan menggunakan institusi LKMD sebagai dasar kelembagaan untuk pemberdayaan, sesungguhnya masih merupakan bentuk kelembagaan lama yang didominasi oleh aparat pemerintah dan pegawai negeri yang tinggal di desa atau di kalurahan tersebut. Meskipun dalam petunjuk pelaksanaan dimungkinkan proyek PDM-DKE ini dikoordinasikan melalui lembaga lokal lainnya, tetapi sebagian besar atau hampir semua melalui atau menggunakan kelembagaan LKMD.

Ketiga, Proyek PDM-DKE masih merupakan proyek dari atas atau proyek dari pusat dan diluncurkan secara tergesa-gesa. Meskipun banyak keputusan dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kotamadya) dalam penentuan lokasi, alokasi dana dan pemilihan konsultan, namun tidak terlepas dari kecenderungan birokrasi yang ketat dan rumit. Masih banyak

mekanisme yang tidak efektif dan isian form pelaporan yang tidak sesuai dengan kondisi masing-masing desa.

Keempat, meskipun proyek PDM-DKE telah memberi ruang kebebasan dalam hal pengambilan keputusan kegiatan dilakukan oleh masyarakat sendiri melalui pokmas dan musyawarah desa pada LKMD, namun belum dapat dimanfaatkan secara optimal untuk proses pemberdayaan. Hal ini terkait dengan pengalaman masyarakat yang selama ini 'didekte' oleh birokrasi dan kegiatan pembangunan yang dituntun dari atas. Peran fasilitator dan konsultan pendamping yang progresif masih diperlukan untuk membangunkan kesadaran demokrasi di tingkat lokal dan di tingkat kegiatan pembangunan yang diprakarsai sendiri.

Kelima, ada kekhawatiran terjadi proses "kanibalisme sistem" JPS pemerintah terhadap jaring pengaman sosial yang selama ini telah ada di masyarakat. Kekhawatiran ini muncul karena ada sejumlah kasus di lapangan di banyak kabupaten yang mengalami penyimpangan dana, konflik kelompok dan bahkan ada penolakan dari kelompok masyarakat. Bila upaya-upaya pemberdayaan betul-betul ingin diwujudkan melalui program JPS, maka diperlukan fleksibilitas birokrasi di satu sisi dan

ketegasan kontrol publik di sisi lain.

Akhirnya, sebagai rekomendasi perlu dilakukan pengkajian ulang program JPS terutama proyek PDM-DKE, menyangkut pendekatan proyek, kelembagaan, mekanisme penyaluran dana, pelaksanaan kegiatan, dan keberlanjutan serta perguliran dana. Untuk itu diperlukan banyak debat publik dan pembaharuan disain.

DAFTAR PUSTAKA

- International Labour Organization. 1998. *Employment Challenges of the Indonesian Economic Crisis*. Jakarta : ILO & UNDP.
- Oposisi, 1999. "JPS Jerat Politik Salah Kaprah". *Mingguan Oposisi* no 31.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1998. *Stabilisasi Ekonomi Dan Jaring Pengaman Sosial: Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*. Makalah disampaikan pada diskusi di Pusat Penelitian Pembangunan Perdesaan dan Kawasan (P3PK) UGM. 10 September 1998.
- Topatimasang, Roem. 1991. *Strategi Pengembangan LSM Untuk Rakyat Miskin*. Makalah Pengantar Diskusi pada Saresehan LSM Jawa Timur dalam rangka ulang tahun ke 21 YLBHI di LBH Surabaya, 28 Oktober 1991.
- The World Bank. 1998. *Indonesia in Crisis: A Macroeconomic Update*. Washington, D.C.
- Tim Konsultan Perencanaan Pengembangan Wilayah, Fakultas Geografi UGM. 1999. "*Laporan Proyek PDM-DKE*". Tidak dipublikasikan.