



Laporan Penelitian

**Pelaksanaan
Reorientasi
Kebijakan Subsidi
BBM di
Kab. Jember, Jatim
Kab. Kapuas, Kalteng
Kb. Barito Utara, Kalsel**

The findings, views, and interpretations published in this report are those of the authors and should not be attributed to the SMERU Research Institute or any of the agencies providing financial support to SMERU.
For further information, please contact SMERU, Phone: 62-21-336336;
Fax: 62-21-330850; E-mail: smeru@smeru.or.id; Web: www.smeru.or.id

**Sri Kusumastuti Rahayu
Bambang Soelaksono
Sri Budiyati
Wawan Munawar
Musriyadi Nabiu
Hastuti
Akhmadi**

editor

Nuning Akhmadi

Laporan dari Lembaga
Penelitian SMERU, dengan
dukungan dari AusAID dan
Ford Foundation.

Juli 2001

PRAKATA

SMERU memutuskan untuk melakukan penelitian lapangan tentang Pelaksanaan Reorientasi Kebijakan Subsidi BBM antara lain dengan pertimbangan: (i) program tersebut merupakan kebijakan terbaru dengan sasaran masyarakat miskin; (ii) keputusan pemerintah menggunakan dana subsidi BBM untuk 3 program sempat menimbulkan berbagai pertanyaan masyarakat, termasuk waktu pelaksanaannya yang singkat; (iii) beberapa pertanyaan hanya dapat dijawab dengan mengetahui pelaksanaan program di lapangan; dan (iv) karena pemerintah merencanakan akan terus melakukan pengurangan subsidi maka hasil penelitian lapangan dapat dipergunakan sebagai masukan pada saat yang tepat.

Setelah kembali dari lapangan, dan pada saat pemerintah berencana menaikkan harga BBM lagi pada 1 April 2001 (yang akhirnya dibatalkan), Tim SMERU berinisiatif menyampaikan temuan utama hasil penelitiannya pada awal Maret 2001 melalui Memo kepada Kantor Meneg Koperasi dan UKM, Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah (c.q Ditjen PMD), Departemen Kimpraswil, Bappenas, dan Komisi VIII DPR RI. Tujuan dari penyampaian Memo tersebut antara lain agar temuan di lapangan dapat menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan tentang kenaikan harga BBM. Walaupun akhirnya kenaikan harga dibatalkan, Memo tersebut mendapat respon baik dari Deputi Menteri Negara Koperasi dan UKM Bidang Pembiayaan dengan mengundang Tim SMERU untuk berdiskusi secara mendalam, menggali secara rinci temuan di lapangan, memberikan klarifikasi dan beberapa saran kebijakan.

Sebagai bagian tanggung jawab SMERU kepada publik, maka SMERU menyelenggarakan diskusi tentang hasil penelitian lapangan pelaksanaan reorientasi kebijakan subsidi BBM ini pada tanggal 12 April 2001. Diskusi dihadiri sekitar 35 peserta dari berbagai pihak antara lain Bappenas, Kantor Meneg Koperasi dan UKM, Departemen Kimpraswil, Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Departemen Pertanian, Organisasi non pemerintah (Ornop), Sekretariat PPK, Bank Dunia, lembaga penelitian, dan staf SMERU. Beberapa hasil diskusi di SMERU tersebut telah memberi masukan yang sangat berarti, termasuk untuk penyusunan laporan ini.

Hasil temuan lapangan Tim SMERU secara utuh disajikan pada laporan ini. SMERU berharap para pemerhati dapat melakukan analisis lebih lanjut. Tim SMERU tidak bermaksud memasuki wilayah perdebatan politis apakah kebijakan pemerintah untuk merealokasikan subsidi BBM ini sudah tepat, misalnya untuk menghindari kepanikan dan kemarahan masyarakat karena adanya keputusan kenaikan harga BBM. Tim SMERU menyadari masih banyak perdebatan pada tataran kebijakan yang tidak menjadi fokus penelitian SMERU kali ini. Sebagai contoh perdebatan tentang keputusan menggunakan dana subsidi BBM bagi perkuatan koperasi atau untuk membangun prasarana, dan sebagainya. Demikian juga tentang '*pendomplengan*' Program PPM Prasarana pada Program PPK. Pertanyaan lain apakah penerima bantuan tersebut sudah

tepat sasaran jika dikaitkan langsung dengan tingkat konsumsi dan kenaikan harga BBM? Atau, seberapa jauh masyarakat kelas menengah bersedia menerima subsidi lebih kecil agar mereka yang lebih membutuhkan dapat memperoleh manfaat nyata dari program ini? Jawaban pertanyaan tersebut membutuhkan penelitian lebih lanjut yang saat ini di luar jangkauan studi SMERU.

Jakarta, Juli 2001

Tim Penyusun Laporan

EXECUTIVE SUMMARY

The current controversy and widespread concern over the increased price of fuel, has resulted in the government reallocating Rp800 billion in fuel subsidies in several short term emergency measures in the final months of 2000. The objectives of the program are to ease the financial burden of increases in the price of fuel on various sections of the community, particularly the poor households, to sustain the purchasing power of these households to buy fuel; and to maintain social stability which is psychologically vulnerable to the impact of the new fuel policy. The community has two main concerns regarding these measures. Firstly, the funds have been distributed within a relatively short time frame, of only 3 months, and hence may not have reached the intended recipients. Secondly, the utilization of the funds may not be in accordance with the original objectives of the policy.

These concerns provided the impetus for the SMERU research team to investigate the implementation of this new policy. Throughout the first two weeks of February, 2001, the SMERU team conducted an appraisal in two areas, Kabupaten Jember and Kabupaten Kapuas (Kabupaten Barito Kuala was subsequently added as an area for further investigation). Initially, Kabupaten Kotawaringin had been selected because it was the region that had received the largest allocation of funding for the Community Empowerment and Infrastructure Program (PPM Prasarana), one of three new programs created to reorient the previous fuel subsidy policy. However, Kabupaten Kapuas was finally chosen instead because of concerns over security. These turned out to be well founded for ethnic conflict broke out in the Sampit area one week after the team returned from conducting their research and subsequently spread to Kabupaten Kapuas.

The government's decision to raise the price of fuel (BBM) by 12% has also led to a reduction in the fuel subsidy from Rp44 trillion to Rp43.2 trillion, freeing up Rp800 billion in available funds for use by the government. Compared to the size of the actual fuel subsidy provided by the government this is a relatively small sum. However, the government's action has made funding available for three separate short term programs which were designed to increase prosperity within the community, and to alleviate poverty. The particular programs are as follows: 1) cash transfers providing direct subsidies to poor households; 2) revolving funds supporting the development of small business and micro enterprises through strengthening Savings and Loans Cooperatives, Savings and Loans Units, and Micro Finance Institutions; and 3) community empowerment programs generating employment opportunities, by supporting the development of infrastructure projects in both rural and urban areas (*PPM Prasarana*). Provinces outside Java received all three programs, while the provinces in Java only received the first two. These Fuel Subsidy Reallocation programs were implemented over a 3 month period, between October and December, including planning, execution and evaluation. However, the implementation of the *PPM Prasarana* program was extended until March, 2001.

Rp200 million has been allocated to the Directorate General for Village Community Development (PMD) of the Department of Home Affairs and Regional Autonomy in order to implement the fuel subsidy *cash transfer* program. In accordance with the program, these funds have been distributed to 6,666,667 poor families or around 47% of the total number of poor families in Indonesia in 321 kabupaten and kota (based on the 1999 National Census data). Each family deemed suitable to receive funds was given Rp10,000 per month for 3 months, from October until December 2000. The funds were distributed directly through the account of the Administration Activities Office at the village or *kelurahan* level.

Based on the findings of SMERU in Kapuas and Jember, the *cash transfer* recipients have been accurately selected from among the poorest families in the village. This was achieved by using data from the National Family Planning Agency (BKKBN). Despite the reliability of this data, the available funds are limited and are insufficient given the number of poor families who require assistance. Consequently, the program implementers at the community level experienced difficulties and a degree of stress and it was difficult to maintain a transparent approach to the implementation of the program. The majority of recipients were poor elderly widows who generally received a lump sum of Rp30,000 in December 2000. However, some cases were detected where these funds were cut to cover operational costs or because the available funds were voluntarily divided up amongst several poor families.

In Jember, data about the potential recipients collected by local officials at the RT and RW level was then discussed in a Village Development Meeting attended by various village members. In several villages and *kecamatan*, political parties and NGO's were also involved in the selection process, resulting in a more transparent program. In Kapuas, however, the implementers did not involve the community and village officials in the decision-making process.

According to many of those interviewed, the *cash transfer* program was considered to be a practical measure as the recipients were able to enjoy the benefits directly. However, it appears that from the perspective of community leaders and from the government (program managers and officials at the *kabupaten*, *kecamatan* or *kelurahan* level), the program contains many weaknesses, including:

- (i) the program did not promote self-reliance through encouraging people to engage in productive activities. Rather, the funds were used for immediate daily needs.
- (ii) there was the potential for social conflict to occur because of the limited amount of funds allocated and time constraints that resulted in inadequate community preparation, transparency and facilitator support.
- (iii) a lack of operational funds forced the program implementors at the community level to provide funding themselves. Some had to draw on *kecamatan* or village funds whilst others were forced to seek the consent of the beneficiaries to reduce allocated funds to cover these costs.

- (iv) 30% of allocated funds have not been released in Kabupaten Kapuas because of the difficulties caused by the transport system and poor communications
- (v) the allocation of Rp10,000 per month for recipients in Kabupaten Kapuas was regarded as insufficient relative to the cost of living in that area.

Based on the above findings, team SMERU suggests that such *cash transfer* programs should not be carried out as a quick-fix program providing only a temporary solution to problems. Such an approach is sure to create difficulties and social unrest at the community level. Assistance for the poorest sections of the community who are unable to work should be provided through an appropriate long-term social security program. The BKKBN data on poor families has been used as a primary reference source, but the final determination about who should receive assistance should be made only after discussions with the local community. Finally, it would be preferable for program funds to be allocated through the Central Government Budget and not from special funding such as the fuel subsidy *cash transfer* program as was the case here.

The Revolving Funds and Fuel Subsidy Program is managed by the State Minister of Cooperatives and Small to Medium Scale Industries. The objective of the program is to develop small businesses and micro enterprises through strengthening Savings and Loans Cooperatives (KSP), Savings and Loans Units (USP), and Micro Finance Institutions (LKM). The total amount of funding which has been provided for the program is Rp350 billion. This has been distributed to 2,925 KSP/USP Cooperatives (referred to below as cooperatives) and LKM in 314 *kabupaten* and *kota*. Each cooperative received Rp100 million in funding, while each LKM received Rp50 million. Furthermore, these cooperatives and LKM have been managing the distribution of the funds to small businesses and micro enterprises, which are each able to receive up to Rp1 million¹.

Based on SMERU's field investigations, there has been a sharp contrast in the implementation of the Revolving Funds Program between Kabupaten Jember and Kabupaten Kapuas, due to the different conditions in each region. Generally, there are a large number of cooperatives in East Java which are already well established both in terms of experience and performance. On the other hand, the cooperatives in Kabupaten Kapuas are underdeveloped and require further guidance in managing their affairs. Given these conditions, the implementation of the program in Kapuas was rushed and prematurely implemented. Consequently, the cooperatives and the facilitators selected to implement the program were inadequately prepared. The NGO members of the working groups who participated in the selection of the cooperatives and LKM which received the funding, have questioned the sustainability of the program because they consider these bodies to be ill prepared.

¹ Technical Guidelines – The Development of Micro Enterprise and Small Business through Strengthening Savings and Loans Cooperatives and Savings and Loans Units (KSP/USP), the System for the Distribution of Revolving Funds.

Nevertheless, the results of SMERU's investigations of various microcredit programs at the end last year², suggest that the Fuel Subsidy Revolving Funds program has several advantages compared to other funding programs. Firstly, the distribution of the funds to increase the capital of small businesses has been conducted through existing financial institutions within the community and with a system that has already proved effective. Secondly, the program has a system of *rewards* and *punishment* to encourage compliance. In addition, the program sets out clear selection processes and criteria to choose the recipients of the funds, which is a feature not always evident in the implementation of many other credit programs.

In Kabupaten Jember, the distribution of information about the program was quite comprehensive, thus the cooperatives which were chosen to implement the program were community-based bodies with considerable potential. The local assemblies, radio stations, and newspapers were all jointly involved in publicizing the program, so that the process of selecting the beneficiaries was carried out effectively. On the other hand, in Kabupaten Kapuas the cooperatives and LKM are often underdeveloped and the region is itself remote and geographically inaccessible. This made it difficult to successfully promote the new program on the radio in the short time available. Hence, the information about the program only reached a few cooperatives and LKM that were deemed suitable candidates. In fact, in both areas not all the members of the cooperatives benefiting from the revolving funds program are actually familiar with the name of the program and the source of their loans.

There have been several consequences of the decision to standardize both the number of participating cooperatives in each *kabupaten*, and the amount allocated to each cooperative and LKM, as well as to limit the size of each loan that members and borrowers can receive. The system for distributing the funding has not really reflected the actual needs of the regions, the capacity of the cooperatives, nor the needs of their members. For example, the size of the funding allocation to Kabupaten Jember is considered insufficient, whereas in Kabupaten Kapuas the reverse is the case. In Jember, of the 900 registered cooperatives, 64 applied for funding. While nine cooperatives were deemed to have fulfilled the selection criteria, there was only sufficient funding for eight cooperatives. In Kabupaten Kapuas, of the 264 cooperatives registered in the region, only 30 actually applied for funding and of these only three cooperatives satisfied the selection criteria. However, because the region received an allocation for a total of eight cooperatives, a further five recipients received funding even though they did not actually meet the selection criteria. Some of these cooperatives did not have the stipulated membership quota, and consequently had to recruit new members. Other cooperatives that were previously inactive, were reactivated. Of course, under these conditions the objectives of strengthening cooperatives and LKM have not been achieved. Some cooperatives argued that the allocation of funding was too small when compared to their organizational capacity. Others are of the opinion that the funding they received was

² See the SMERU reports on rural credit programs during the crisis in Kabupaten Kupang, Minahasa, Tanggamus, and Cirebon, November 2000.

too large for them to manage. Furthermore, a large number of the members and customers considered the amount available for loans of Rp1 million, to be too low.

In Jember, almost all the available funds have already been distributed by the cooperatives to their members, whereas in Kabupaten Kapuas a large proportion of the funds has not yet been disbursed. For the moment, the undistributed funds are either being stored with the banks or the manager of the cooperatives, or are being used by other units in the cooperatives for their own activities. There are several reasons for the delay in the distribution of these funds. There has been a lack of interest amongst the members of some cooperatives to access the loans and there have also been defaults in loan repayments from previous rounds of the program. Furthermore, the insufficient number of members has forced these cooperatives to offer the funds to the general public.

The SMERU team's field research found that two cooperatives in Jember and one cooperative in Central Kalimantan receiving funding have set their membership fees as high as Rp1 million, consequently preventing the wider community and customers from becoming members, and therefore accessing the loans. This suggests that such cooperatives have been incorrectly selected as recipients, because the large sum of assistance distributed to them has only benefited a small number of members. As a consequence, only a small section of the community both controls and benefits from the revolving funds. Furthermore, the recipients of the loans are often only treated as customers, without any rights to receive dividends or a share in the profit of the cooperatives.

The implementation guidelines for the program stipulate that if the funds are well managed over a three-year period, the Revolving Funds Fuel Subsidy will eventually become a grant to these cooperatives and LKM. However, this approach has generated two chief concerns. Although this may spur cooperatives and LKMs to manage the program well, some believe that as soon as the revolving funds become grants, there will be little incentive for members to pay back their loans. Furthermore, there are also concerns that implementing the revolving funds program at the same time as the cash transfer program will cause confusion because the cash transfer program is characterized as a grant. Nevertheless, at the time the SMERU team was conducting its field research, there were reliable levels of loan repayments during the first month of the program.

The revolving funds program aims to increase available capital for small businesses and micro enterprises through using existing financial institutions. This is considered much more appropriate than distributing the funds through new financial institutions which have to be developed from the beginning. However, the implementation of the revolving funds program still needs to be improved, in the following ways:

- (i) promoting the program and selecting cooperatives which have a base membership of small businesses and micro enterprises, and where the organizers are able to guarantee transparency;
- (ii) avoiding loan schemes and conditions that may burden members;

- (iii) allocating funds at the local and institutional level to encourage flexibility in the selection of members and customers, and in accordance with the conditions of the region, the capacity of the institution, and the needs of the members and customers;
- (iv) depositing regular monthly interest payments from the cooperatives at the bank, in order to pay the salaries of the program facilitators, and meet the costs of guidance, monitoring, and supervision activities. In addition, the use of the interest needs to be clearly detailed.
- (v) encouraging the development of an effective independent system of public supervision by the government and the community (for example in Jember, efforts to institute internal control have been conducted through the formation of the Communication Forum for the Recipients of Fuel Subsidies);
- (vi) ensuring that the program funding is not treated as a grant, but instead as a credit program with minimal interest that must be repaid to guarantee the sustainability of the program.

Who will benefit from the program? Apart from the owners of small businesses and micro enterprises (both trade and service), the cooperatives and many banks, the revolving funds have also been used by members of the general public, including government officials and retirees on fixed incomes. Some of the funds have not been used for business activities, but instead have been spent on personal consumption, for example, to purchase motorcycles, to pay for children's schooling, to renovate homes, and to offset the cost of *lebaran*.

Are these funds going to revolve? This question is remains be answered. Reliable repayments in the first month do not guarantee reliable repayments in the future, especially since the performance of several cooperatives and LKM is in doubt. Finally, the sustainability of the revolving funds program may be reduced, especially if the community becomes aware that this funding will eventually become a grant.

The third fuel subsidy program, PPM-Prasarana, aimed to generate employment opportunities through a community empowerment program and the development of general infrastructure in rural and urban areas. The funding for this project amounted to Rp250 billion and was managed by the Department of Settlements and Regional Infrastructure. The program targeted rural communities with low levels of income and gave priority to communities outside Jawa, especially the eastern Indonesian provinces. The recipients of the funding were various community groups, including those with existing project proposals for local infrastructure development which had previously been discussed at village meetings, those who had been assisted by existing community empowerment programs (for example the Kecamatan Development Program), other working groups who had not yet been targeted by poverty alleviation programs, and those regions classified as "special territories". The estimated target for the program was 14,685,000 working days across 5,097 villages, 250 *kecamatan*, 55 *kabupaten*, and 14 provinces. The allocation of funding per *kecamatan* ranged from Rp750 billion to Rp1.1 billion, which could be used for projects with unrestricted or 'open menus', within a

framework of maintaining, rehabilitating, and developing local infrastructure development. The wages paid to the workers involved in the program were set at a level that did not exceed the official minimum wage in each locality.

While conducting the study, the SMERU team found that Kabupaten Kapuas in Central Kalimantan, had actually been categorized as a “special region” due to the problems resulting from the Development of Peat Soil Lands (PLG) project, which is still unresolved. Kabupaten Kapuas received an allocation of funding from the Community Empowerment and Infrastructure Program for 10 of the 24 *kecamatan* in the province. Although it was widely perceived that this program was planned to curb social unrest, the PPM-Prasarana program was not intended as a substitute for the PLG compensation being demanded by the local community.

The introduction of the fuel subsidy program and the process of deciding upon program activities were carried out in only 2 to 4 days in Kabupaten Kapuas. The proposed activities resulted from a one day meeting held in the *kecamatan*, which was attended by the *Camat*, local village or *kelurahan* officials, and the community leaders. Meanwhile, Kabupaten Barito Kuala in South Kalimantan, which received funding for five of the 16 *kecamatan* in the province, already had prepared a development proposal for the year 2000 under the Kecamatan Development Program. The planning process and the submission of proposals was carried out through several stages of discussion and approval, which involved the local community throughout. The first discussions took place at the hamlet (*dusun*) level, followed by three Village Meetings, and four other meetings at the Kecamatan Coordination Committee for Village and Kelurahan Development (UDKP).

The introduction and implementation of the PPM-Prasarana program in both these regions was planned to be carried out between October and the end of December 2000. Since the time frame was considered too short, the schedule was extended until the end of March, 2001. Almost all the projects in Kabupaten Kapuas were in fact completed by December 2000. However, several projects in Kabupaten Barito Kuala remained incomplete at the end of March 2001 due to environmental obstacles such as heavy rain and high tides.

The key to the successful implementation of the PPM-Prasarana program was community empowerment. Thus, the implementation of this program in Kabupaten Barito Kuala, facilitated by the Kecamatan Development Program, was generally considered to be more successful, compared to those areas that did not have similar assistance, for the following reasons:

- (i) these village communities were already empowered by the previous support from the Kecamatan Development Program, before the PPM-Prasarana program began.
- (ii) the project proposals were based on existing planning decisions which were subsequently verified and discussed at the UDKP II Plus Forum, a *kecamatan* coordination committee grouping organized especially to discuss the fuel subsidy program; and

- (iii) the facilitators from the Kecamatan Development Program provided constant support for the PPM-Prasarana program.

The main aim of introducing community empowerment into the PPM-Prasarana program was not only to achieve better results in terms of the quality of construction, but also to increase community involvement in the planning and implementation process. Where Kecamatan Development Program facilitators were involved in the implementation of the PPM-Prasarana program, better performance was achieved in both of these areas. Many consider the physical quality of buildings constructed by the community in these areas to be superior to the work by contractors.

Despite these advantages, the following problems remained evident where Kecamatan Development Program facilitators had assisted the PPM-Prasarana program:

- (i) the short time frame available to complete the PPM-Prasarana program was a distraction for the Kecamatan Development Program facilitators and a disruption to the work of that program;
- (ii) there was an increased work load and greater responsibility for both the Kecamatan Development Program facilitators and the Kabupaten Management Consultant, without the incentive of any adequate extra compensation.
- (iii) another problem encountered by the program was the reluctance of many members of the community to reprimand others for poor performance.

At the same time there were also several discernable weaknesses in the implementation of the PPM-Prasarana program in those areas that were not facilitated by the Kecamatan Development Program:

- (i) the promotion of the program and the collection of project proposals was carried out over a very short time period (2-4 days), and entire projects were meant to be completed in no more than 50 days. Consequently, some sections of the community were not even aware that projects were being implemented in their area;
- (ii) the organization of the program implementers was too unwieldy and there was no clarity about their precise tasks and responsibilities. From the 31 members of the Coordination Team and the 25 members of the Technical Guidance Team, only representatives from the Regional Development Planning Board and the Office of Public Works were actively involved in organizing the program;
- (iii) program proposals were based on the outcomes of meetings that included the village elite and excluded the wider community. Hence, the proposals from 12 out of the 64 villages and *kelurahan* were rejected and had to be revised.
- (iv) there was no genuine process of community participation because the empowerment element had been interpreted in such a way that the community was only regarded as the workforce.
- (v) monitoring and supervision were inadequate.

The wage system and the level of wages varied in different locations. The system applied was either daily hire or contract arrangements with no difference in wages for men and women. Despite the stipulations in the project guidelines, the wages paid were

higher than the Official Minimum Wage for the region and the wage rates that were usually being paid in any particular village. For example, the wage paid for road maintenance work on a PPM-Prasarana project in one *kelurahan* was Rp19,400 per day (from 7am to 12pm), while skilled construction workers in the same village only received Rp35,000 for a full working day of eight hours, and for contract work the rate was Rp60,000 per square meter of completed construction. In another village, the rate for contract workers on a PPM-Prasarana was Rp40,000 a day, while the local daily wage rate was Rp20,000.

A large section of the workforce came from poor households in the local villages and *kelurahan*. If the necessary skills were not available in the village or *kelurahan*, they were acquired from other areas. One of the *kelurahan* in Kabupaten Kapuas used a system that evenly distributed the opportunity to work. Each Neighbourhood Association (RT) received a quota for workers that resulted in most of workers only being able to work no more than 3 out of 15 working days. In other villages, including those officially classified as “disadvantaged” (IDT) areas, community groups were formed and they used a contract system to carry out the projects. Very few women were included in the workforce because physical work was generally considered to be men’s work.

The role of the Kecamatan Program Facilitator was not actually included in the design of the PPM Prasarana program, even though in reality these facilitators became one of the most important forces driving the program’s success. In addition, Village Facilitators and Technical Assistants were urgently needed in the villages. However, due to limited local human resources some of those Village Facilitators who were recruited were unable to give the guidance or advice that was really needed.

Based on SMERU’s findings, community empowerment programs can continue to generate employment opportunities successfully through developing rural and urban infrastructure, as long as these are implemented in stages and include good support mechanisms. However, the question remains as to how appropriate it is for the fuel subsidy to be used for this purpose.

Based on the results of earlier studies and the SMERU team's recent field research on the use of fuel subsidy funds, we conclude that whenever the government is implementing any community welfare or poverty alleviation program it is preferable for all the available funds to be used for programs that are sustainable, that are well integrated with other programs, and that emphasize community participation. The example provided by the three programs for the reorientation of the fuel subsidy provides a satisfactory alternative but still requires some further refinements. Various local factors need to be taken into account in every area:

- (i) the development of physical infrastructure remains a high priority in areas such as Kabupaten Kapuas, Kabupaten Barito Kuala, and other areas outside Java where public facilities and infrastructure are still limited;

- (ii) in those areas with satisfactory facilities and infrastructure, revolving funds should be a high priority so that small and micro business are guaranteed access to working capital;
- (iii) a long-term protection policy should be prepared for the poorest families who are unable to support themselves.

RINGKASAN

Sejalan dengan kebijakan pemerintah menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) sebesar rata-rata 12%, pemerintah akan mampu menghemat dana Rp800 milyar (dari Rp44 triliun menjadi Rp43,2 triliun). Dana tersebut digunakan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat dan pengentasan kemiskinan yang dilakukan melalui tiga program yaitu: (1) dana tunai (*cash transfer*) yang langsung diberikan kepada keluarga miskin; (2) dana bergulir (*revolving fund*) untuk mengembangkan usaha kecil dan mikro melalui perkuatan KSP/USP (Koperasi Simpan Pinjam/Usaha Simpan Pinjam) dan LKM (Lembaga Keuangan Mikro); dan (3) penciptaan lapangan kerja produktif melalui program pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan prasarana umum perdesaan dan perkotaan (PPM Prasarana). Wilayah luar Jawa memperoleh ketiga jenis program, sedangkan di Jawa hanya dua program pertama.

Penyelenggaraan program dana tunai diserahkan kepada Direktorat Jenderal PMD (Pemberdayaan Masyarakat Desa), Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan jumlah dana Rp200 milyar. Dana tersebut disalurkan kepada 6.666.667 keluarga miskin atau sekitar 47% total keluarga miskin di Indonesia (menggunakan acuan data Susenas 1999) di 321 kabupaten/kota. Masing-masing keluarga miskin layak terima memperoleh Rp10.000,- per bulan selama 3 bulan (Oktober sampai dengan Desember 2000). Dana disalurkan langsung kepada keluarga miskin melalui rekening PjAK (Penanggung Jawab Administrasi Kegiatan) di tingkat desa/kelurahan³.

Program dana bergulir dikelola Kantor Menteri Negara Urusan Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah dengan dana sebesar Rp350 milyar, disalurkan sebagai bantuan dana perkuatan kepada 2.925 KSP/USP dan 1.000 LKM di 314 kabupaten/kota. Masing-masing KSP/USP memperoleh Rp100 juta sedangkan LKM Rp50 juta. KSP/USP dan LKM selanjutnya akan menyalurkan dana tersebut kepada pengusaha kecil dan mikro, masing-masing sebesar maksimal Rp1 juta⁴.

Sedangkan program PPM Prasarana dengan dana Rp250 milyar dikelola oleh Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah (Kimpraswil). Sasaran program adalah kelompok masyarakat berpenghasilan rendah di wilayah perdesaan dan diprioritaskan daerah luar Jawa khususnya di wilayah timur Indonesia. Kriteria penerima program antara lain: kelompok masyarakatnya telah siap dengan usulan prasarana lokal melalui musyawarah desa atau difasilitasi program pemberdayaan yang telah ada (misalnya PPK), belum pernah menjadi sasaran program taskin, dan masuk dalam kategori daerah khusus. Diperkirakan sekitar 14.685.000 hari orang kerja di 5.097 desa, 250 kecamatan, 55 kabupaten, dan 14 propinsi akan menjadi sasaran program ini. Alokasi dana per

³ Petunjuk pelaksanaan – Penyaluran Dana Tunai (Cash Transfer) Subsidi BBM, Ditjen PMD, Depdagri dan Otonomi Daerah, T.A 2000

⁴ Pedoman Teknis – Pengembangan Usaha Mikro dan Usaha Kecil melalui Perkuatan KSP/USP dan LKM dengan Pola Bantuan Dana Bergulir

kecamatan berkisar antara Rp750 juta s/d Rp1,1 milyar. Pemanfaatan dana bersifat 'open menu' namun tetap dalam kerangka pemeliharaan, rehabilitasi, peningkatan, atau pembangunan prasarana. Sedangkan tingkat upah yang diberikan tidak melebihi upah di desa yang bersangkutan⁵.

Guna melihat pelaksanaan ketiga program tersebut Tim Peneliti SMERU melakukan penelitian selama dua minggu pada Pebruari 2001 dengan mengunjungi 3 kabupaten di 3 propinsi, yaitu Kalimantan Tengah (Kabupaten Kapuas), Kalimantan Selatan (Kabupaten Barito Kuala khusus untuk PPM Prasarana), dan Jawa Timur (Kabupaten Jember). Penelitian lapangan dilakukan dengan menggunakan metoda kualitatif dan teknik wawancara mendalam terhadap para pelaksana program, penerima dan bukan penerima program, aparat pemerintah, LSM, tokoh masyarakat. Pedoman pertanyaan digunakan sebagai acuan dalam penggalian informasi.

Adapun tujuan penelitian SMERU adalah untuk (I) mengetahui pelaksanaan ketiga program reorientasi kebijakan subsidi BBM di lapangan; (ii) mengetahui proses pemilihan dan profil keluarga miskin yang mendapat bantuan, KSP/USP dan LKM, serta tiga jenis prasarana yang dipilih dalam memanfaatkan dana program; dan (iii) mengetahui peran tokoh masyarakat, perangkat desa, aparat kelurahan-kecamatan-kabupaten dalam penentuan sasaran dan pengambilan keputusan

Tujuan penelitian kualitatif ini lebih merupakan analisis mengenai potret pelaksanaan di lapangan atas pelaksanaan ketiga program. Penelitian ini tidak berusaha menjawab perdebatan yang berkembang di masyarakat sebagaimana dituangkan pada prakata.

Berikut adalah beberapa temuan lapangan Tim SMERU:

Program Cash Transfer

1. Penerima *cash transfer* dinilai tepat, yaitu keluarga paling miskin. Sebagian besar penerima adalah janda miskin lanjut usia.
2. Umumnya penerima program menerima dana secara penuh dan sekaligus pada bulan Desember 2000 sebesar Rp30.000. Meskipun demikian, dalam jumlah kecil ditemukan pemotongan dana untuk biaya operasional atau dana dibagi diantara keluarga miskin secara sukarela.
3. Mekanisme program *cash transfer* dinilai praktis dan langsung dapat dinikmati masyarakat. Namun pihak pemerintah (pengelola program dan aparat di tingkat kabupaten, kecamatan ataupun kelurahan/desa), dan tokoh masyarakat menilai bahwa program *cash transfer* memiliki banyak kelemahan antara lain: (i) kurang mendidik karena hanya dimanfaatkan untuk kebutuhan sehari-hari dan tidak mendorong tumbuhnya kegiatan usaha produktif; (ii) berpotensi menimbulkan kerawanan sosial (konflik) karena alokasi sangat terbatas tanpa disertai sosialisasi, transparansi, dan pendampingan yang memadai; (iii) tidak tersedianya dana BOP

⁵ Reorientasi kebijakan subsidi BBM, Tim Sosialisasi BBM, Oktober 2000

menyebabkan pelaksana di tingkat masyarakat harus menyediakan dana sendiri, beberapa harus menggunakan kas kecamatan atau desa, lainnya terpaksa meminta kerelaan penerima mengganti biaya operasional dari dana yang diterima; (iv) faktor sarana transportasi dan komunikasi yang sulit di Kapuas menyebabkan sekitar 30% dana *cash transfer* yang dialokasikan terpaksa tidak dapat dicairkan; dan v) nilai Rp10.000,- per bulan di Kapuas dianggap terlalu kecil dibandingkan dengan tingkat biaya hidup setempat;

4. Di Jember, pendataan nama-nama calon penerima dilakukan oleh RT/RW, kemudian dimusyawarahkan dalam Musbangdes dengan melibatkan berbagai unsur di desa. Di beberapa desa dan kecamatan, unsur Parpol, dan LSM juga dilibatkan, sehingga lebih menjamin adanya transparansi program. Sementara itu di Kapuas, pelaksana di tingkat masyarakat (aparatur desa/kelurahan dan RT) dan masyarakat sejak awal tidak diikutsertakan dalam penentuan calon penerima. Walaupun data keluarga miskin sekali hasil pendataan BKKBN tepat sasaran, tetapi karena alokasi dana terbatas dibandingkan dengan jumlah keluarga miskin, pelaksana di tingkat masyarakat mengalami kesulitan, mempunyai beban psikologis, dan sukar bersikap transparan.

Program Dana Bergulir

1. Pelaksanaan program dana bergulir di Kabupaten Jember dan Kabupaten Kapuas sangat berbeda. Hal ini dipengaruhi kondisi wilayah dimana secara umum Jawa Timur memiliki koperasi dan LKM yang sudah maju, baik jumlah, pengalaman, maupun kinerjanya akibat banyaknya tenaga terdidik dan berpengalaman. Sebaliknya di Kabupaten Kapuas, kondisi perkoperasian belum berkembang dan masih memerlukan pembinaan. Bagi wilayah seperti Kabupaten Kapuas, pelaksanaan dana bergulir subsidi BBM dinilai terburu-buru sehingga persiapan tidak matang. Seleksi koperasi/ LKM serta fasilitator terkesan kurang siap. Anggota Pokja dari LSM yang turut menetapkan koperasi/LKM yang berhak memperoleh dana justru meragukan kelangsungan program dana bergulir ini karena koperasi belum siap.
2. Sejalan dengan temuan dan saran SMERU pada penelitian sebelumnya⁶, keunggulan program dana bergulir reorientasi subsidi BBM ini antara lain: (i) penyaluran dana bergulir untuk penambahan modal usaha kecil dilakukan melalui lembaga keuangan yang sudah terbentuk di masyarakat dengan skema yang telah berlaku; dan (ii) adanya *reward* dan *punishment*. Keunggulan lain dari program ini adalah program dana bergulir ini mempunyai kriteria, sistem, dan proses seleksi yang jelas.
3. Di Jember, sosialisasi di tingkat koperasi/LKM dilakukan cukup komprehensif, dan program yang ada mampu menjangkau koperasi/LKM yang potensial berbasis masyarakat dan tenaga fasilitator berkualitas. Pokja yang terdiri dari berbagai unsur pemerintah (Pemda, Kandep/Kandin Kop) dan masyarakat (universitas, LSM, MUI, Dekopinda, dll) cukup menjamin terciptanya transparansi pelaksanaan program. DPR, radio, dan surat kabar turut dilibatkan sehingga penetapan sasaran baik.

⁶ Lihat SMERU: Kredit Perdesaan di masa krisis di Kabupaten Kupang, Minahasa, Tanggamus, dan Cirebon, Nopember 2000.

Sebaliknya, di Kabupaten Kapuas karena kondisi perkoperasian belum berkembang, kondisi geografis sulit, dan waktu program singkat, maka sosialisasi yang terbatas melalui radio hanya mampu menjangkau sedikit koperasi/LKM yang memenuhi kriteria. Kualitas fasilitator yang dipilih juga tidak dapat diandalkan. Sosialisasi program dari koperasi/LKM kepada anggota di Kapuas dirasakan masih sangat kurang. Tidak semua anggota koperasi/LKM penerima program mengetahui nama program atau sumber dana pinjaman yang diperoleh. Hal ini dapat merugikan anggota, karena penyaluran dana program umumnya ditentukan lebih lunak dibandingkan dana lain yang dihimpun oleh koperasi/LKM dari sumber lain.

4. Adanya penyeragaman besarnya alokasi koperasi/LKM per kabupaten, alokasi dana per koperasi/LKM, dan batas maksimal pinjaman per anggota/nasabah, dinilai kurang mencerminkan kebutuhan nyata daerah, maupun kemampuan koperasi/LKM dan kebutuhan anggota. Sebagai contoh, besarnya alokasi untuk wilayah Jember dinilai masih kurang, sementara untuk Kabupaten Kapuas justru sebaliknya. Di Jember, dari sekitar 900 koperasi yang ada, 200 diantaranya hadir pada saat sosialisasi, 64 mengambil formulir untuk ikut seleksi, 44 lolos seleksi tingkat awal, 9 dinyatakan lulus, dan hanya 8 memperoleh bantuan. LKM diseleksi dari 26 calon mendaftar, 14 lolos dalam seleksi awal, tetapi hanya 3 LKM yang menerima. Sementara di Kabupaten Kapuas, dari sekitar 264 koperasi terdaftar, hanya sekitar 30 hadir dalam sosialisasi, 16 ikut seleksi, dan 3 koperasi yang benar-benar memenuhi syarat. Karena alokasi diberikan untuk 8 KSP/USP, maka 5 KSP/USP yang sebenarnya tidak memenuhi syarat menjadi penerima program. Koperasi dengan jumlah anggota kurang dari ketentuan harus mencari anggota baru dan koperasi yang sebelumnya 'tidur' diaktifkan kembali. Dikhawatirkan dengan kondisi seperti ini, tujuan perkuatan koperasi dan LKM melalui pola dana bergulir dan pengembangan usaha ekonomi produktif masyarakat tidak tercapai. Sebagian koperasi menganggap alokasi dana per koperasi/LKM terlalu kecil jika dikaitkan dengan kapasitas yang dimilikinya namun sebagian LKM menganggap dana yang diterima terlalu besar. Demikian juga tentang batas maksimal pinjaman. Sebagian besar anggota atau nasabah menilai besar pinjaman maksimal Rp1 juta terlalu kecil.
5. Di Kapuas, penyaluran dana oleh bank pelaksana (BPD) kepada koperasi/LKM dilakukan melalui tabungan biasa. Sementara di Jember dengan BRI sebagai bank pelaksana, harus melalui rekening giro. Selain tidak sesuai dengan Juklak, hal ini juga telah menyebabkan terjadinya 'idle money' Rp1 juta untuk koperasi dan Rp500.000 untuk LKM yang merupakan dana minimal yang harus disisakan. Disamping itu koperasi masih dikenakan biaya administrasi Rp20.000 per bulan untuk koperasi atau Rp10.000 per bulan untuk LKM.
6. Dana telah disalurkan ke KSP/USP dan LKM terpilih. Di Jember, hampir seluruh dana sudah disalurkan kepada anggota, bahkan masih banyak anggota yang menunggu giliran meminjam. Sedangkan di Kapuas, dana belum sepenuhnya tersalurkan, jadi untuk sementara disimpan di bank, di pengurus, atau digunakan oleh unit kegiatan lain pada koperasi yang bersangkutan. Keterlambatan penyaluran dana kepada anggota ini antara lain karena kurangnya pengajuan dari anggota,

masih ada anggota yang menunggak, atau jumlah anggota masih terbatas sehingga perlu ditawarkan kepada anggota masyarakat lain yang membutuhkan.

7. Fasilitator di Jember yang dipilih dari 6 calon dinilai mampu bekerja secara profesional. Sampai dengan awal Pebruari 2001, fasilitator telah memfasilitasi koperasi/LKM rata-rata 3 kali dan merencanakan melakukan fasilitasi ke setiap koperasi/LKM 1-2 kali per bulan. Fasilitator dan Pokja bersama koperasi/LKM membentuk *Forum Komunikasi Penerima Dana Subsidi BBM* dalam upaya pembinaan, monitoring, dan pengawasan terhadap program. Sebaliknya di Kapuas, fasilitator dinilai kurang berfungsi sebagaimana mestinya. Fasilitator lebih banyak terlibat dalam kegiatan Pokja seperti dalam seleksi koperasi, sedangkan untuk kegiatan fasilitasi sangat kurang. Selama dikontrak, fasilitasi hanya diberikan kepada 3 koperasi, masing-masing selama satu jam dengan materi yang sangat terbatas. Setelah kontrak selesai, fasilitasi langsung diberikan oleh Kandepkop dengan menugaskan stafnya yang menerima insentif dari masing-masing koperasi/LKM yang dibina. Sejauh ini pembinaan terbatas pada koperasi/LKM yang berlokasi di sekitar kota kabupaten. Di Jember, setelah proses seleksi selesai, hanya tiga anggota Pokja (Kandepkop, bank, dan tenaga fasilitator) yang masih aktif melakukan fasilitasi dan pembinaan karena erat terkait dengan fungsi dan tanggung jawabnya. Fasilitator di Jember menerima insentif Rp350.000,- per bulan selama 3 bulan sesuai aturan. Sedangkan di Kapuas, insentif ditentukan Rp250.000 per bulan, tetapi yang bersangkutan hanya menerima sekitar Rp650.000,- selama 3 bulan setelah dikurangi pajak dan diberikan dalam dua tahap.
8. Adanya dana BOP telah memperlancar sosialisasi dan persiapan program. Namun pengaturan mengenai penggunaan dana 16% yang diperoleh dari pembayaran bunga belum jelas, kecuali 4% bunga untuk bank pelaksana. Alokasi dana pembinaan dan insentif bagi fasilitator sejak Januari 2001 masih belum jelas. Pada Juklak terdapat dua klausul yang dapat diterjemahkan secara berbeda dan dapat disalahartikan. Sampai akhir kunjungan Tim SMERU, jumlah insentif fasilitator di Jember masih belum diputuskan. Sedangkan di Kapuas, pembina (staf Kandepkop) menerima uang transportasi bulanan dari koperasi yang dibina, padahal koperasi tetap membayar bunga secara penuh yang didalamnya terdapat alokasi untuk pembinaan.
9. Secara umum masyarakat yang meminjam dana bergulir adalah mereka yang sudah memiliki usaha, terutama usaha dagang dan jasa, dan sebagian kecil usaha tani. Namun di Kapuas, dana juga dipinjamkan kepada mereka yang mempunyai penghasilan tetap seperti pegawai negeri atau pensiunan karena pentingnya jaminan pengembalian. Dalam pemanfaatannya, pinjaman tersebut tidak selalu digunakan untuk kegiatan usaha, tetapi untuk kebutuhan konsumtif, misalnya untuk membeli sepeda motor, biaya sekolah anak, memperbaiki rumah, atau memenuhi kebutuhan lebaran.
10. Di Jember, adanya bantuan dana bergulir telah mampu meningkatkan jumlah anggota koperasi/LKM dan menurunkan tingkat suku bunga kredit. Bunga kredit koperasi/LKM yang sebelumnya 4-5% per bulan flat turun menjadi 2,5-3% per bulan flat dengan jangka waktu pengembalian lebih lama. Persyaratan kredit juga lebih

ringan karena tidak (selalu) mensyaratkan adanya jaminan. Namun dari segi biaya administrasi kredit masih relatif cukup besar, yaitu sekitar 3-5% dari nilai kredit. Sementara itu di Kapuas, jumlah anggota koperasi mengalami peningkatan, namun skema kredit, persyaratan, dan tingkat bunga relatif tidak berubah. Dana ini telah mampu mengurangi kecenderungan masyarakat untuk meminjam kepada 'koperasi' keliling/harian yang mengenakan bunga tinggi (20% untuk 30 hari).

11. Ditemukan koperasi/LKM penerima program yang mensyaratkan iuran pokok cukup tinggi- hingga mencapai Rp1 juta - untuk menjadi anggota sehingga menghambat masyarakat/nasabah untuk menjadi anggota dan peminjam. Akibat kurang koperasi/LKM yang memperoleh dana bergulir kurang tepat (modal besar dengan anggota sedikit) maka dana bergulir hanya dimanfaatkan dan dikuasai oleh segelintir orang, dan penerima kredit hanya sebagai nasabah yang tidak mempunyai hak atas SHU dan kekayaan koperasi/LKM.
12. Adanya ketentuan dalam Juklak bahwa dana ini akan dihibahkan kepada koperasi/LKM apabila dalam waktu tiga tahun dikelola dengan baik, di satu sisi akan memacu koperasi/LKM untuk mengelola perguliran dengan baik, tetapi dipihak lain dikhawatirkan akan menyebabkan anggota peminjam kurang disiplin dalam mengembalikan pinjaman karena menganggap dana tersebut dari pemerintah, jadi tidak perlu dikembalikan. Disamping itu pelaksanaan program dana bergulir yang bersamaan waktunya dengan program *cash transfer* yang bersifat *hibah* dikhawatirkan dapat merusak sistem perguliran dana yang sedang dilakukan. Meskipun ketika Tim SMERU berada di lapangan, pengembalian pada bulan pertama cukup lancar, namun hal tersebut tidak menjadi jaminan.

Program Pemberdayaan Masyarakat (PPM) Prasarana

13. Kabupaten Kapuas, Kalimantan Tengah yang mendapatkan alokasi dana PPM Prasarana untuk 10 kecamatan dari 24 kecamatan yang ada dikategorikan sebagai sasaran 'daerah khusus' karena adanya kasus proyek PLG (Pengembangan Lahan Gambut) yang hingga kini belum terselesaikan. Meskipun demikian PPM Prasarana ini bukan merupakan kompensasi santunan PLG yang sedang dituntut masyarakat setempat. Sosialisasi dan proses usulan kegiatan PPM Prasarana di Kapuas ini hanya dilakukan dalam 2-4 hari. Usulan kegiatan hanya berdasarkan pertemuan sehari di kecamatan yang dihadiri oleh Camat, aparat kelurahan/desa, dan tokoh masyarakat. Sedangkan Kabupaten Barito Kuala (Batola), Kalimantan Selatan yang mendapatkan alokasi 5 kecamatan dari 16 kecamatan telah mempunyai usulan melalui fasilitasi PPK (Program Pengembangan Kecamatan) tahun 2000. Proses perencanaan dan pengajuan usulan dilakukan melalui beberapa tahap musyawarah yaitu Musbangdus (musyawarah di tingkat dusun), tiga kali Musbangdes (musyawarah di tingkat desa), dan empat kali UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) yang semuanya melibatkan masyarakat. Sosialisasi dan pelaksanaan PPM di kedua wilayah dinilai terlalu singkat, dimulai Oktober 2000 dan harus selesai pada akhir Desember 2000. Jadwal ini kemudian diperpanjang sampai akhir Maret 2001. Hampir seluruh pekerjaan di Kapuas telah diselesaikan pada bulan Desember

2000, sedangkan beberapa pekerjaan di Batola masih belum selesai karena kendala alam (pasang surut dan hujan).

14. Pelaksanaan PPM Prasarana, dimana pemberdayaan merupakan unsur kunci, yang difasilitasi program PPK (Batola) pada umumnya dinilai lebih baik dibandingkan dengan PPM non PPK, karena: (i) di tingkat desa yang difasilitasi PPK sebelum adanya PPM telah terbentuk pemberdayaan; (ii) usulan diambil dari keputusan yang telah ada, kemudian diverifikasi, dan dimusyawarahkan dalam UDKP II Plus yang khusus membahas PPM Prasarana; dan (iii) adanya pendampingan secara terus menerus dari Fasilitator Kecamatan (FK) PPK .
15. Tujuan utama pengenalan terhadap pemberdayaan masyarakat bukan hasil fisik seperti kualitas bangunan melainkan tingkat pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan pelaksanaan. PPM dengan fasilitasi PPK ternyata telah menghasilkan kinerja yang baik dalam hal pelibatan masyarakat maupun kualitas bangunan. Beberapa pihak juga menilai kualitas fisik bangunan yang dikerjakan masyarakat lebih baik daripada yang dikerjakan oleh kontraktor. Kendala yang masih dirasakan masyarakat adalah keengganan menegur sesama anggota masyarakat apabila dalam pelaksanaannya terdapat kinerja yang kurang baik.
16. Program PPM Prasarana yang difasilitasi PPK menunjukkan kinerja yang lebih baik dibandingkan dengan PPM Prasarana yang tidak mendapat fasilitasi PPK. Meskipun demikian dijumpai beberapa kelemahan, yaitu: (i) beban kerja dan tanggung jawab fasilitator dan Konsultan Manajemen Kabupaten (KMKab) bertambah tanpa diimbangi tambahan insentif. Kesan memanfaatkan fasilitas PPK tampak jelas; dan (ii) jadwal kerja PPM yang singkat dan harus diselesaikan lebih dahulu dari PPK menyebabkan konsentrasi fasilitator dan jadwal kegiatan PPK terganggu.
17. Pelaksanaan program PPM yang tidak difasilitasi PPK memiliki beberapa kelemahan antara lain: (i) sosialisasi dan pengumpulan usulan kegiatan sangat singkat, hanya 2-4 hari dengan waktu pelaksanaan dan penyelesaian kegiatan kurang dari 50 hari. Hal ini menyebabkan sebagian masyarakat tidak mengetahui kegiatan ini; (ii) organisasi pelaksana program terlalu besar tanpa tugas dan tanggung jawab yang jelas. Dari 31 orang anggota Tim Koordinasi dan 25 orang anggota Tim Pembina Teknis, ternyata hanya unsur Bappeda dan Cabang Dinas PU yang aktif; (iii) usulan program hanya didasarkan pada hasil pertemuan elit desa tanpa pelibatan masyarakat sehingga 12 dari 64 desa/kelurahan melakukan penolakan terhadap usulan dan usulan harus direvisi kembali; (iv) tidak ada pendampingan pada masyarakat sehingga pemberdayaan hanya diterjemahkan sebagai mengikutsertakan masyarakat sebagai tenaga kerja; (v) lemah dalam pemantauan dan pengawasan.
18. Sistem dan besarnya upah bervariasi. Sistem upah yang berlaku adalah harian dan borongan. Upah tidak dibedakan antara laki-laki dan perempuan. Meskipun upah bervariasi, namun lebih tinggi dari standar upah tingkat kabupaten maupun yang berlaku di desa yang bersangkutan. Sebagai contoh, dalam satu proyek PPM Prasarana upah bersih pekerja bukan ahli untuk peninggian jalan per hari (dari jam 7

pagi s/d 12 siang) di satu kelurahan Rp19.400 setelah dikurangi pajak Rp600,-. Sementara itu upah tukang bangunan ahli (membuat rumah dari kayu ulin) 1 hari penuh yang berlaku di kelurahan tersebut Rp35.000,- atau secara borongan Rp60.000 per m². Tetapi desa lain, pekerja dengan sistem borongan memperoleh upah hingga Rp40.000,-, meskipun biasanya upah yang berlaku hanya Rp20.000 sehari.

19. Sebagian besar masyarakat yang bekerja berasal dari keluarga miskin dari desa/kelurahan setempat. Tenaga terampil yang tidak tersedia di desa/kelurahan didatangkan dari luar desa. Salah satu kelurahan di Kapuas menggunakan sistem pemerataan, masing-masing RT mendapat jatah tenaga kerja sehingga kebanyakan hanya bekerja 1-3 hari dari 15 hari kerja. Di desa lain yang termasuk IDT mereka membentuk kelompok masyarakat dan menggunakan sistem borongan. Keterlibatan perempuan sangat kecil karena pekerjaan fisik dianggap pekerjaan laki-laki.
20. Peran Fasilitator Kecamatan (FK) yang sebetulnya tidak terdapat dalam rancangan PPM Prasarana, ternyata merupakan faktor yang sangat penting dalam mendorong keberhasilan program. Disamping itu, keberadaan Fasilitator Desa (FD) dan Tenaga Teknis (Bintek) sangat dibutuhkan desa, namun karena sumber daya manusia di tingkat lokal terbatas, beberapa FD yang direkrut kurang mampu memenuhi kebutuhan ini.
21. Alokasi BOP dan insentif untuk pelaksana yang diatur dengan menggunakan kisaran (misalnya maksimal dan minimal) telah menyebabkan perbedaan insentif antar desa dan dominasi di tingkat pelaksana sehingga menimbulkan kecemburuan pelaksana antar desa. Disamping itu, besarnya insentif antar pelaksana di desa dirasakan kurang adil.

Berdasarkan hasil temuan lapangan tersebut, Tim SMERU menyarankan hal-hal sebagai berikut:

1. Program dana tunai sebaiknya tidak dilakukan dalam bentuk program sesaat yang cenderung menimbulkan kesulitan dan kerawanan atau konflik sosial di tingkat masyarakat. Bantuan bagi masyarakat paling miskin yang tidak mampu bekerja produktif sebaiknya dilakukan melalui program jangka panjang seperti program jaminan sosial. Data keluarga paling miskin dari BKKBN dapat digunakan sebagai acuan utama dalam penetapan sasaran, tetapi dalam penentuan akhir sasaran perlu dilakukan musyawarah yang melibatkan masyarakat. Dana sebaiknya dialokasikan dalam APBN, tidak dari dana khusus seperti dana subsidi BBM seperti yang dilakukan saat ini.
2. Program perguliran dana untuk penambahan modal usaha kecil dan mikro melalui lembaga keuangan (KSP/USP dan LKM) yang sudah terbentuk di masyarakat dinilai sangat tepat dibandingkan jika membentuk lembaga keuangan baru yang harus dibina dari awal. Meskipun demikian untuk pelaksanaan program dana bergulir ini perlu dilakukan penyempurnaan sebagai berikut:

- (i) sosialisasi program dan seleksi koperasi/anggota hendaknya dapat menjamin transparansi program dan dapat menjangkau koperasi/LKM yang beranggotakan pengusaha kecil/mikro, serta tidak menerapkan skema dan persyaratan simpan pinjam yang memberatkan anggota;
 - (ii) pengalokasian dana, baik pada tingkat wilayah, lembaga, maupun anggota/nasabah, sebaiknya lebih fleksibel sesuai dengan kondisi wilayah, kemampuan lembaga, maupun kebutuhan anggota/nasabah;
 - (iii) pembayaran bunga dari koperasi/LKM ke bank pelaksana sebaiknya dilakukan setiap bulan karena terkait dengan biaya pendampingan, pembinaan, pemantauan, dan pengawasan. Alokasi pemanfaatan bunga harus terinci dengan jelas.
 - (iv) pemerintah dan masyarakat perlu menciptakan pengawasan publik secara terus menerus dan mandiri. Upaya pengawasan intern dapat dilakukan melalui pembentukan Forum Komunikasi Penerima Dana Subsidi BBM seperti di Jember;
 - (v) dana yang disalurkan kepada koperasi/LKM hendaknya tidak diberlakukan sebagai hibah melainkan sebagai program kredit berbunga ringan yang tetap harus dikembalikan sehingga menjamin perguliran yang berkelanjutan.
3. Pendekatan penciptaan lapangan kerja produktif dengan program pemberdayaan masyarakat melalui pembangunan prasarana perdesaan dan perkotaan dapat diteruskan selama prosesnya dilakukan melalui tahapan yang semestinya dan pendampingan yang baik. Beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah sebagai berikut:
- (i) sosialisasi program perlu dilakukan dalam waktu cukup dan melibatkan sebagian besar anggota masyarakat sehingga menjamin transparansi program dan ketepatan pemilihan prasarana sesuai dengan prioritas masyarakat;
 - (ii) keberadaan fasilitator merupakan kebutuhan mendasar dalam program pemberdayaan, baik FK maupun FD. Penggunaan model PPK dalam PPM Prasarana sudah tepat. Upaya mengatasi kesulitan memilih FD berkualitas dari desa yang bersangkutan dapat diatasi dengan seleksi calon dari desa yang berdekatan;
 - (iii) alokasi BOP dan insentif untuk pelaksana hendaknya sudah ditetapkan secara terinci, pasti, dan adil guna menghindari adanya ketidakpastian, dominasi di tingkat pelaksana, dan kecemburuan; dan
 - (iv) masyarakat perlu dimotivasi bahwa prasarana yang akan dibangun adalah untuk mereka sehingga menjamin kualitas dan efisiensi. Misalnya, ketentuan tingkat upah pekerja yang tidak lebih tinggi dari tingkat upah setempat;

4. Apabila pemerintah memiliki dana dari sumber lain seperti dari realokasi dana subsidi BBM, sebaiknya dana tersebut disatukan dengan sumber dana lain untuk peningkatan kesejahteraan rakyat dan pengentasan kemiskinan yang sifatnya berkelanjutan, bukan program sesaat, terpadu dengan program lain, dan menekankan pelibatan masyarakat. Beberapa hal yang dapat dipertimbangkan untuk masing-masing daerah, antara lain:
 - (i) Pembangunan sarana fisik masih sangat diperlukan bagi wilayah seperti Kapuas dan Batola, dan mungkin wilayah luar Jawa lainnya, dimana sarana dan prasarana masih sangat terbatas,;
 - (ii) Program dana bergulir diprioritaskan untuk daerah-daerah yang telah mempunyai sarana dan prasarana memadai (misalnya di Pulau Jawa) untuk menjamin akses pengusaha kecil/mikro terhadap modal usaha;
 - (iii) Bagi keluarga paling miskin yang tidak mampu lagi bekerja secara produktif disediakan jaminan sosial jangka panjang.

SINGKATAN

APBD	=	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
BBM	=	Bahan Bakar Minyak
BKKBN	=	Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
BOP	=	Biaya Operasional dan Perawatan
BPD	=	Bank Pembangunan Daerah
BNI	=	Bank Negara Indonesia
BPKB	=	Buku Pemilik Kendaraan Bermotor
BRI	=	Bank Rakyat Indonesia
DJA	=	Direktorat Jenderal Anggaran
DPD/K	=	Dana Pertimbangan Desa/Kelurahan
DPRD	=	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FD	=	Fasilitator Desa
FK	=	Fasilitator Kecamatan
FKKSP	=	Forum Komunikasi Koperasi Simpan Pinjam
IDT	=	Inpres Desa Tertinggal
Kandep	=	Kantor Departemen
Kasie	=	Kepala Seksi
KK	=	Kepala Keluarga
Kimpraswil	=	Permukiman dan Prasarana Wilayah
Kopdag	=	Koperasi dagang
Koppas	=	Koperasi Pasar
KM	=	Konsultan Manajemen
KPKN	=	Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara
KPS	=	Keluarga Pra Sejahtera
KS1	=	Keluarga Sejahtera I
KSP	=	Koperasi Simpan Pinjam
KSU	=	Koperasi Serba Usaha
KUT	=	Kredit Usaha Tani
KUD	=	Koperasi Unit Desa
LEPMM	=	Lembaga Ekonomi Produktif Masyarakat Mandiri
LKM	=	Lembaga Keuangan Mikro
LKMD	=	Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
LSM	=	Lembaga Swadaya Masyarakat
OPK	=	Operasi Pasar Khusus (beras)
PDM-DKE	=	Program Pemberdayaan Daerah Dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi
PjAK	=	Penanggung jawab Administrasi Kegiatan
PjOK	=	Penanggung jawab Operasional Kegiatan
PPLKB	=	Pengawas Petugas Lapangan Keluarga Berencana
PLG	=	Pengembangan Lahan Gambut
PLKB	=	Petugas Lapangan Keluarga Berencana
PMD	=	Pemberdayaan Masyarakat Desa

PNS	=	Pegawai Negeri Sipil
Pokmas	=	Kelompok masyarakat
PPh	=	Pajak Penghasilan
PPK	=	Program Pengembangan Kecamatan
PPL	=	Penyuluh Pertanian Lapangan
PPM	=	Program Pemberdayaan Masyarakat
PPn	=	Pajak Pembangunan
P2WKKS	=	Peningkatan Peranan Wanita menuju Keluarga Sehat Sejahtera
PU	=	Pekerjaan Umum
RT	=	Rukun Tetangga
RW	=	Rukun Warga
SD	=	Sekolah Dasar
SDM	=	Sumberdaya Manusia
SHU	=	Sisa Hasil Usaha
SK	=	Surat Keputusan
SKO	=	Surat Keputusan Otorisasi
SMERU	=	Lembaga Penelitian SMERU
SMU	=	Sekolah Menengah Umum
Susenas	=	Survey Sosial Ekonomi Nasional
TK-PPK	=	Tim Koordinasi - PPK
TPK	=	Tim Pelaksana Kegiatan
TTD	=	Tenaga Teknis Desa
UDKP	=	Unit Daerah Kerja Pembangunan
UPPKS	=	Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera
USP	=	Unit Simpan Pinjam

DAFTAR ISI

	Halaman
PRAKATA	i
EXECUTIVE SUMMARY	iii
RINGKASAN	xiii
SINGKATAN	xxiii
DAFTAR ISI	xxv
DAFTAR TABEL	xxvii
PENDAHULUAN	
Latar Belakang	1
Tujuan Penelitian	2
Metodologi dan Lokasi Penelitian	2
Gambaran Umum Program	4
Program Cash Transfer (Dana Tunai)	4
Program Dana Bergulir	7
PPM Prasarana	9
KABUPATEN JEMBER	
Metoda Pemilihan Wilayah Penelitian	11
Gambaran Umum Wilayah Penelitian	11
Temuan Lapangan	13
Program Dana Tunai	13
Sosialisasi	13
Penetapan Alokasi, Penerima dan Penggunaan Dana	14
Mekanisme Penyaluran Dana	16
Biaya Operasional	18
Pengawasan	19
Tanggapan Terhadap Program	20
Program Dana Bergulir	21
Sosialisasi	21
Penetapan Alokasi dan Penerima Dana	22
Peranan Pokja dan Fasilitator	25
Mekanisme Penyaluran Dana	27
Skema Kredit	28
Penggunaan Dana	29
Persyaratan Jaminan	32
Biaya Operasional	33
Pengawasan Program	34
Tanggapan Terhadap Program	35
Kesimpulan	
Program Dana Tunai	36
Program Dana Bergulir	36

KABUPATEN KAPUAS, KALIMANTAN TENGAH DAN KABUPATEN BARITO KUALA, KALIMANTAN SELATAN	
Metoda Pemilihan Wilayah Penelitian	38
Gambaran Umum Wilayah Penelitian	38
Temuan Lapangan	42
Program Dana Tunai	
Alokasi dan Penetapan Sasaran	42
Pengelola Program dan Peranannya	45
Sosialisasi dan Penyebaran Informasi	46
Mekanisme Pencairan dan Penyaluran Dana Tunai	47
Penerima Dana Tunai, Jumlah Dana, dan Penggunaannya	48
Biaya Operasional	52
Kebocoran, Penyimpangan, dan Pengawasan	53
Tanggapan Terhadap Program	54
Kesimpulan	55
Program Dana Bergulir	55
Pengelolaan	55
Alokasi	56
Sosialisasi	57
Proses Usulan dan Penetapan Sasaran	58
Koperasi/LKM penerima dan bukan penerima dana bergulir	59
Anggota Masyarakat peminjam dan bukan peminjam dana bergulir	62
Mekanisme Penyaluran dan Penggunaan Dana	64
Skema Kredit	66
Kebocoran dan Penyalahgunaan Program	67
Fasilitasi, Pembinaan, dan Pengawasan	68
Pelaporan dan Pengawasan	70
Tanggapan Terhadap Program	70
Kesimpulan	70
PPM Prasarana	71
Pengelolaan Program	72
Sosialisasi dan Proses Pengusulan Rencana Kegiatan	74
Alokasi Dana	77
Pemilihan Sasaran dan Penetapannya	80
Penyaluran dan Penggunaan Dana	81
Tenaga Kerja dan Tingkat Upah	83
Swadaya Masyarakat	86
Biaya Operasional	87
Kebocoran dan Penyalahgunaan Program	89
Pemantauan dan Pengawasan	90
Tanggapan Terhadap Program	91
Kesimpulan	92
SARAN KEBIJAKAN	97

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Alokasi Dana Tunai per Propinsi	5
Tabel 2. Alokasi Dana Tunai di Jawa Timur	6
Tabel 3. Alokasi Dana Tunai di Kalimantan Tengah	7
Tabel 4. Penggunaan Dana Subsidi BBM untuk Program Dana Bergulir	8
Tabel 5. Luas Wilayah, Jumlah Penduduk per Kecamatan dan Kelurahan/Desa Berdasarkan Jenis Kelamin di Kabupaten Kapuas, Tahun 1999	40
Tabel 6. Jumlah Penduduk Desa Terusan Raya, Kecamatan Selat, Kabupaten Kapuas, Berdasarkan Mata Pencaharian, Tahun 1999/2000	42
Tabel 7. Alokasi Dana Tunai Kabupaten Kapuas	44
Tabel 8. Data Keluarga Miskin, Miskin Sekali, dan Alokasi Dana Tunai di Kecamatan Murung, Kabupaten Kapuas	45
Tabel 9. Data Keluarga Miskin, Miskin Sekali, dan Alokasi Dana Tunai di Kecamatan Selat, Kabupaten Kapuas	46
Tabel 10. Realisasi Penyaluran Dana Tunai di Kabupaten Kapuas	47
Tabel 11. Jumlah KSP/USP Koperasi dan LKM yang Memperoleh Bantuan Dana Bergulir per Kabupaten/Kota di Propinsi Kalimantan Tengah	56
Tabel 12. Jumlah KSP/USP Koperasi dan LKM yang Memperoleh Bantuan Dana Bergulir di Kabupaten Kapuas	57
Tabel 13. Jumlah Dana yang Telah Disalurkan Kepada Anggota	65
Tabel 14. Skema Kredit Beberapa Koperasi/LKM Penerima Program Dana Bergulir	72
Tabel 15. Alokasi Dana PPM Prasarana per Kecamatan di Kabupaten Kapuas dan Kabupaten Barito Kuala	79
Tabel 16. Jumlah Dana di Tiga Kecamatan Wilayah Penelitian	79
Tabel 17. Jumlah Hari Kerja dan Upah per Orang Berdasarkan Jenis Pekerjaan Pada Program PPM-Prasarana di Desa Terusan Raya, Kecamatan Selat, Kabupaten Kapuas	84
Tabel 18. Kegiatan PPM Prasarana, Jumlah Tenaga Kerja, dan Upah di Desa Pendalaman, Kecamatan Barambai, Kabupaten Barito Kuala	86

PENDAHULUAN

LATAR BELAKANG

Sejalan dengan kebijakan pemerintah menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) sebesar rata-rata 12%, pemerintah akan mampu menghemat dana Rp800 milyar (dari Rp44 triliun menjadi Rp43,2 triliun). Dana tersebut digunakan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat dan pengentasan kemiskinan yang dilakukan melalui tiga program yaitu: (1) dana tunai (*cash transfer*) yang langsung diberikan kepada keluarga miskin; (2) dana bergulir (*revolving fund*) untuk mengembangkan usaha kecil dan mikro melalui perkuatan KSP/USP (Koperasi Simpan Pinjam/Usaha Simpan Pinjam) dan LKM (Lembaga Keuangan Mikro); dan (3) penciptaan lapangan kerja produktif melalui program pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan prasarana umum perdesaan dan perkotaan (PPM Prasarana). Wilayah luar Jawa memperoleh ketiga jenis program, sedangkan di Jawa hanya dua program pertama.

Penyelenggaraan program dana tunai diserahkan kepada Direktorat Jenderal PMD (Pemberdayaan Masyarakat Desa), Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan jumlah dana Rp200 milyar. Dana tersebut disalurkan kepada 6.666.667 keluarga miskin atau sekitar 47% total keluarga miskin di Indonesia (menggunakan acuan data Susenas 1999) di 321 kabupaten/kota. Masing-masing keluarga miskin layak terima memperoleh Rp10.000,- per bulan selama 3 bulan (Oktober sampai dengan Desember 2000). Dana disalurkan langsung kepada keluarga miskin melalui rekening PjAK (Penanggung Jawab Administrasi Kegiatan) di tingkat desa/kelurahan⁷.

Program dana bergulir dikelola Kantor Menteri Negara Urusan Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah dengan dana sebesar Rp350 milyar, disalurkan sebagai bantuan dana perkuatan kepada 2.925 KSP/USP dan 1.000 LKM di 314 kabupaten/kota. Masing-masing KSP/USP memperoleh Rp100 juta sedangkan LKM Rp50 juta. KSP/USP dan LKM selanjutnya akan menyalurkan dana tersebut kepada pengusaha kecil dan mikro, masing-masing sebesar maksimal Rp1 juta⁸.

Sedangkan program PPM Prasarana dengan dana Rp250 milyar dikelola oleh Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah (Kimpraswil). Sasaran program adalah kelompok masyarakat berpenghasilan rendah di wilayah perdesaan dan diprioritaskan daerah luar Jawa khususnya di wilayah timur Indonesia. Kriteria penerima program antara lain: kelompok masyarakatnya telah siap dengan usulan prasarana lokal melalui musyawarah desa atau difasilitasi program pemberdayaan yang telah ada (misalnya PPK), belum pernah menjadi sasaran program taskin, dan masuk dalam kategori daerah khusus. Diperkirakan sekitar

⁷ Petunjuk pelaksanaan – Penyaluran Dana Tunai (Cash Transfer) Subsidi BBM, Ditjen PMD, Depdagri dan Otonomi Daerah, T.A 2000

⁸ Pedoman Teknis – Pengembangan Usaha Mikro dan Usaha Kecil melalui Perkuatan KSP/USP dan LKM dengan Pola Bantuan Dana Bergulir

14.685.000 hari orang kerja di 5.097 desa, 250 kecamatan, 55 kabupaten, dan 14 propinsi akan menjadi sasaran program ini. Alokasi dana per kecamatan berkisar antara Rp750 juta s/d Rp1,1 milyar. Pemanfaatan dana bersifat 'open menu' namun tetap dalam kerangka pemeliharaan, rehabilitasi, peningkatan, atau pembangunan prasarana. Sedangkan tingkat upah yang diberikan tidak melebihi upah di desa yang bersangkutan⁹.

Guna melihat secara dekat pelaksanaan ketiga program tersebut Tim Peneliti SMERU melakukan penelitian selama dua minggu pada awal Pebruari 2001 dengan mengunjungi tiga kabupaten di tiga propinsi, yaitu Kalimantan Tengah (Kabupaten Kapuas), Kalimantan Selatan (Kabupaten Barito Kuala, khusus untuk PPM Prasarana), dan Jawa Timur (Kabupaten Jember).

TUJUAN PENELITIAN

1. Mengetahui pelaksanaan tiga program reorientasi kebijakan subsidi BBM di lapangan
2. Mengetahui proses pemilihan dan profil keluarga miskin yang mendapat bantuan, KSP/USP dan LKM, dan jenis prasarana yang dipilih dalam memanfaatkan dana program.
3. Mengetahui peran masyarakat, tokoh masyarakat, perangkat desa, aparat kelurahan, kecamatan, dan kabupaten dalam penentuan sasaran dan pengambilan keputusan.

Tujuan penelitian kualitatif ini lebih merupakan analisis mengenai potret pelaksanaan di lapangan atas pelaksanaan ketiga program. Penelitian ini tidak berusaha menjawab perdebatan yang berkembang di masyarakat tentang apakah dana subsidi BBM ini telah sesuai peruntukannya yaitu dari penyisihan subsidi BBM menjadi tiga program tersebut, dan apakah penggunaannya berkaitan langsung dengan naiknya harga BBM, terutama minyak tanah, serta perdebatan lainnya.

Hasil penelitian lapangan ini diharapkan dapat memberi masukan bagi para penentu kebijakan, pemerhati, dan praktisi di lapangan dalam menjalankan tugas dan fungsi masing-masing. SMERU menyadari bahwa hasil penelitian ini belum cukup memadai sebagai bahan dalam memutuskan penggunaan dana subsidi BBM di masa mendatang.

METODOLOGI DAN LOKASI PENELITIAN

Penelitian dilakukan dengan menggunakan metoda kualitatif dengan tehnik wawancara mendalam terhadap mata rantai program, termasuk para pelaksana program dan penerima program, juga digali informasi darimasyarakat bukan penerima program, LSM dan tokoh masyarakat lainnya. Pedoman pertanyaan digunakan sebagai acuan penggalian informasi. Selain data primer juga dilakukan kajian terhadap data sekunder dan jutlak program. Tim Peneliti diberi keleluasaan menggunakan tehnik diskusi kelompok apabila memungkinkan.

⁹ Reorientasi kebijakan subsidi BBM, Tim Sosialisasi BBM, Oktober 2000

Mengingat jumlah program yang akan diteliti secara sekaligus di suatu wilayah serta kemungkinan kompleksnya permasalahan dibandingkan dengan jumlah Peneliti yang ada, penelitian dilakukan hanya di tiga wilayah kabupaten yang menyelenggarakan dua atau tiga program. Kabupaten ditentukan di Jakarta berdasarkan beberapa kriteria antara lain: (1) kabupaten yang menyelenggarakan minimal dua program; (2) kabupaten yang menyelenggarakan program penciptaan lapangan kerja produktif; (3) jumlah penduduk miskin relatif besar (berdasarkan BPS dan/atau BKKBN); (3) informasi awal tentang wilayah berkaitan dengan pelaksanaan program; dan/atau (4) wilayah yang belum pernah diteliti atau peneliti lain untuk issue yang sama. Kecamatan dan desa/kelurahan ditentukan di tingkat kabupaten berdasarkan informasi yang berkembang di lapangan. Dari setiap kabupaten dipilih dua kelurahan/desa dari satu atau dua kecamatan, yaitu satu dekat dari kota kecamatan dan satu relatif jauh.

Kabupaten dipilih satu di Jawa dan dua di luar Jawa. Khusus di Jawa dipilih berdasarkan alokasi terbesar dana program program *cash transfer*, maka terpilih Kabupaten Jember, Jawa Timur. Mengingat tidak semua wilayah mendapatkan alokasi program penciptaan lapangan kerja produktif, maka pemilihan wilayah di luar Jawa menggunakan acuan utama wilayah yang mendapatkan alokasi program terbesar dan terpilih Kabupaten Kapuas, Kalimantan Tengah (kedua terbesar dengan alokasi 10 kecamatan). Kabupaten Kotawaringin Timur, Kalimantan Tengah yang mendapatkan alokasi terbesar (15 kecamatan) tidak dipilih karena alasan keamanan¹⁰. Kabupaten Kapuas juga dipilih karena termasuk kategori daerah khusus. Kabupaten ketiga yaitu Kabupaten Barito Kuala (Batola), Kalimantan Selatan dipilih sebagai kabupaten yang telah siap dengan usulan kegiatan, antara lain melalui program PPK, yang melaksanakan PPM Prasarana dan berlokasi relatif berdekatan dengan Kabupaten Kapuas.

Pada penelitian ini, Tim SMERU menggali informasi dari berbagai sumber, yaitu:

Kabupaten:

Bappeda, Pemda, Kantor PMD, Kandep Koperasi dan UKM, Tim Pengendali Dana Tunai, Tim Pokja Dana Bergulir, BPS, Tim Koordinasi PPM Prasarana, BKKBN LSM, Pemda, bank pelaksana, Fasilitator Dana Bergulir, Konsultan Manajemen (KM) Kab. PPK, dan tokoh masyarakat;

Kecamatan:

Camat, Kasie PMD, PjOK dan PjAK PPM Prasarana, PPLKB, BRI Unit, Fasilitator Kecamatan;

Kelurahan/Desa:

Kelurahan/desa, PjAK dan PjOK Dana Tunai, LKMD, tokoh masyarakat/ agama, ketua Pokmas PPM Prasarana, PLKB-PPKBD, Ketua RT/RW, ketua kelompok koperasi, koperasi/LKM penerima dana bergulir, koperasi/LKM bukan penerima dana bergulir, penerima dan bukan dana tunai, tenaga kerja dan pembina Teknis PPM Prasarana, mandor PPM Prasarana, masyarakat peminjam/anggota koperasi/LKM, masyarakat bukan peminjam, dan Fasilitator Desa (FD).

¹⁰ Sebelumnya pernah terjadi kasus konflik antar etnis dan seminggu setelah Tim Peneliti SMERU kembali dari Kabupaten Kapuas dan Kabupaten Batola, terjadi konflik etnis yang sangat memprihatinkan di Sampit, ibukota Kotawaringin Timur.

GAMBARAN UMUM PROGRAM

Program Cash Transfer (Dana Tunai)

Sebagaimana tertuang dalam Petunjuk Pelaksanaan Penyaluran Dana Tunai (*Cash Transfer*) Subsidi BBM¹¹, tujuan pokok penyaluran dana tunai adalah: (1) melindungi masyarakat atau keluarga miskin dari dampak langsung kenaikan BBM; (2) mempertahankan kemampuan daya beli kebutuhan energi masyarakat keluarga miskin; dan (3) menjaga stabilitas dan gejolak sosial masyarakat yang rentan terhadap pengaruh psikologis.

Sasaran utama penerima bantuan dana tunai adalah keluarga miskin dengan kriteria yang telah disepakati di tingkat desa. Sedangkan daerah yang mendapatkan alokasi bantuan dana tunai adalah kabupaten/kota yang secara umum mempunyai tingkat keparahan kemiskinan penduduk relatif tinggi.

Dana tunai diberikan kepada masing-masing keluarga miskin layak menerima, sebesar Rp10.000,- (sepuluh ribu rupiah) per bulan, diberikan selama 3 bulan terhitung mulai bulan Oktober sampai dengan Desember 2000. Dari alokasi dana sebesar Rp200 milyar, direncanakan keluarga miskin yang akan menerima berjumlah 6.666.667 keluarga.

Berdasarkan Juklak, prinsip penyaluran dana tunai adalah: (1) seluruh kegiatan harus diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat dengan mudah dan terbuka (*transparency*); (2) seluruh anggota masyarakat harus berperan aktif dalam pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan di dalam program (*participation*); (3) penyaluran dana subsidi dilakukan dengan cepat dan langsung kepada masyarakat penerima (*quick disbursement*); dan (4) seluruh kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara teknis maupun administratif (*accountability*).

Guna mendukung kelancaran penyaluran dana tunai, dibentuk organisasi pengelola yang disebut Tim Pengendali di setiap tingkatan pemerintahan, yaitu tingkat pusat, propinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan. Di tingkat pusat melibatkan Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, dan Departemen Keuangan. Di tingkat propinsi dan kabupaten/kota melibatkan unsur Bappeda, Kantor/Dinas PMD, dan Kakanwil DJA serta KPKN. Sedangkan di tingkat kelurahan/desa dibentuk Penanggung Jawab Operasional Kegiatan (PjOK) dan Penanggung Jawab Administrasi Kegiatan (PjAK) sebagai penanggung jawab bidang keuangan dan administrasi. Mereka dipilih berdasarkan keputusan kepala desa. Dana disalurkan melalui bank terdekat kepada rekening PjOK dan PjAK kelurahan/desa sebelum diberikan kepada keluarga yang berhak, sehingga diharapkan tidak terjadi kebocoran dana.

¹¹ Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa, Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah RI, T.A. 2000

Biaya Operasional dan Perawatan (BOP) yang disediakan hanya berupa penggantian biaya Alat Tulis Kantor (ATK) dan pelaporan, yaitu Rp2 juta per kabupaten dan Rp3 juta untuk tingkat propinsi.

Meskipun Juklak telah disediakan oleh Pusat, namun setiap daerah diperkenankan membuat Petunjuk Pelaksanaan tambahan yang dimaksudkan untuk mengakomodasikan dan memperlancar pelaksanaan penyaluran dana tunai. Tabel 1 menunjukkan alokasi dana tunai per propinsi.

Tabel 1. Alokasi Dana Tunai per Propinsi¹²

No	Propinsi	Alokasi Dana Subsidi		
		Jumlah Kecamatan	Jumlah Rumah Tangga miskin penerima bantuan	Alokasi dana per kabupaten/kota (Rp000,-)
1.	DI Aceh	146	103.374	3.101.220
2.	Sumatera Utara	244	254.236	7.627.080
3.	Sumatera Barat	110	89.842	2.695.260
4.	Riau	93	127.107	3.813.210
5.	Jambi	60	132.500	3.975.000
6.	Sumatera Selatan	110	240.114	7.203.420
7.	Bengkulu	32	42.796	1.283.880
8.	Lampung	88	415.832	12.475.860
9.	DKI Jakarta	43	74.890	2.246.700
10.	Jawa Barat	538	1.053.397	31.601.910
11.	Jawa Tengah	528	1.117.087	33.512.610
12.	DI Yogyakarta	75	99.818	2.994.40
13.	Jawa Timur	616	1.362.237	40.867.110
14.	Bali	36	43.698	1.310.940
15.	NTB	62	135.654	4.069.620
16.	NTT	124	175.331	5.259.930
17.	Kalimantan Barat	127	133.039	3.991.170
18.	Kalimantan Tengah	85	55.967	1.679.010
19.	Kalimantan Selatan	117	61.828	1.854.840
20.	Kalimantan Timur	74	96.631	2.898.930
21.	Sulawesi Utara	93	108.725	3.261.750
22.	Sulawesi Tengah	69	113.072	3.392.160
23.	Sulawesi Selatan	194	218.544	6.556.320
24.	Sulawesi Tenggara	67	75.644	2.269.320
25.	Maluku	29	102.665	3.079.950
26.	Maluku Utara	27	63.984	1.919.520
27.	Irian Jaya	173	168.624	5.058.720
	Sub Total	3.960	6.666.636	199.999.980

Sumber: Reorientasi Kebijakan Subsidi BBM, Tim Sosialisasi Subsidi BBM, 2000

¹² yang juga disebut dana subsidi

Alokasi dana tunai di Jawa Timur dan Kalimantan Tengah dituangkan pada Tabel 2 dan 3 berikut ini.

Tabel 2. Alokasi Dana Tunai Propinsi Jawa Timur

No.	Kabupaten	Jumlah Kecamatan	Jumlah KK Penerima	Jumlah Dana (Rp)
1	Malang	36	132.403	3.972.090.000
2	Jember	31	124.838	3.745.140.000
3	Bojonegoro	24	70.777	2.123.310.000
4	Sumenep	25	69.504	2.085.120.000
5	Pasuruan	24	65.115	1.953.450.000
6	Kediri	23	61.570	1.847.100.000
7	Ponorogo	20	48.935	1.468.050.000
8	Pamekasan	13	48.031	1.440.930.000
9	Probolinggo	24	46.752	1.402.560.000
10	Lumajang	20	42.614	1.278.420.000
11	Blitar	22	42.608	1.278.240.000
12	Banyuwangi	21	42.287	1.268.610.000
13	Jombang	20	40.646	1.219.380.000
14	Tuban	19	40.405	1.212.150.000
15	Trenggalek	13	39.849	1.195.470.000
16	Sampang	12	39.160	1.174.800.000
17	Kota Surabaya	28	36.549	1.096.470.000
18	Ngawi	17	36.341	1.090.230.000
19	Bondowoso	17	36.166	1.084.980.000
20	Situbondo	17	33.199	995.970.000
21	Mojokerto	17	30.801	924.030.000
22	Madiun	15	28.284	848.520.000
23	Magetan	13	27.482	824.460.000
24	Lamongan	26	27.236	817.080.000
25	Nganjuk	20	24.847	745.410.000
26	Pacitan	12	24.135	724.050.000
27	Tulung Agung	19	22.457	673.710.000
28	Bangkalan	18	20.818	624.540.000
29	Sidoarjo	18	18.382	551.460.000
30	Gresik	18	15.678	470.340.000
31	Kota Malang	5	10.011	300.330.000
32	Kota Kediri	3	5.370	161.100.000
33	Kota Probolinggo	3	5.125	153.750.000
34	Kota Pasuruan	3	3.862	115.860.000
35	Kota Blitar	0	0	0
36	Kota Mojokerto	0	0	0
37	Kota Madiun	0	0	0
	Total	616	1.362.237	40.867.116.000

Sumber: Tim Sosialisasi Subsidi BBM, tahun 2000

Tabel 3. Alokasi Dana Tunai di Kalimantan Tengah

Kabupaten/Kota	Jumlah Kecamatan	Jumlah KK Penerima	Jumlah Dana (Rp)
Kapuas	24	20.952	628.500.000
Barito Utara	11	8.559	256.770.000
Barito Selatan	12	5.607	168.210.000
Kotawaringin Barat	10	6.002	180.060.000
Kotawaringin Timur	26	10.661	319.830.000
Kota Palangkaraya	2	4.546	136.380.000
Jumlah	82	55.967	1.679.010.000

Sumber: Kantor PMD Kabupaten Kapuas

Program Dana Bergulir

Tujuan dari program yang dikelola oleh Kantor Menteri Negara Urusan Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah ini adalah untuk memberdayakan pengusaha mikro dan pengusaha kecil melalui perkuatan struktur keuangan lembaga keuangan KSP/USP Kop dan LKM (koperasi/LKM) yang telah mengakar di masyarakat, serta meningkatkan kemampuan sumber daya manusianya, terutama dalam manajemen produksi dan pemasaran, serta pengelolaan keuangan.

Sasaran lain program dana bergulir selain menyalurkan dana adalah terwujudnya peningkatan modal bagi pengusaha mikro dan pengusaha kecil, dan terlaksananya perkuatan koperasi/LKM melalui pola dana bergulir sehingga terwujud 5 sukses, yaitu: penyaluran, pemanfaatan, pengembalian, serta terwujudnya peningkatan dan pengembangan usaha ekonomi produktif masyarakat.

Bantuan dana bergulir disalurkan kepada 2.925 koperasi masing-masing Rp100 juta dan 1.000 LKM masing-masing Rp50 juta yang terdapat di 341 kabupaten/kota yang tersebar di 26 propinsi. Masing-masing kabupaten mendapat alokasi antara 7 – 11 koperasi dan 1 – 5 LKM. Dana disalurkan melalui 4 lembaga perbankan, yaitu BRI, BNI, BPD dan Bank Bukopin. Selanjutnya, oleh koperasi dan LKM dana disalurkan kepada pengusaha mikro dan pengusaha kecil masing-masing maksimal Rp1 juta per pengusaha.

Total dana subsidi BBM untuk program dana bergulir berjumlah Rp350 milyar. Dana tersebut selain digunakan untuk perguliran dana di koperasi/LKM juga untuk biaya pemantauan, evaluasi, supervisi, dan operasional, baik di pusat maupun daerah (propinsi dan kabupaten) sejak bulan Oktober 2000 (lihat Tabel 4).

Sebagaimana tersaji pada Tabel 4 tersebut, disediakan dana BOP bagi pengelolaan program dana bergulir ini. Kabupaten/Kota menerima BOP Rp15 juta yang terdiri dari Rp8 juta untuk biaya pemantauan dan evaluasi dan Rp7 juta untuk supervisi dan operasional. Tingkat Propinsi memperoleh Rp27 juta terdiri dari Rp15 juta untuk pemantauan dan evaluasi dan

Rp12 juta untuk supervisi dan operasional. Dana ini dikelola oleh Kantor Wilayah, Kantor Departemen atau Kantor Dinas (Kanwil/Kandep/Kandin) Koperasi dan UKM setempat. Sedangkan Pusat memperoleh Rp660 juta, terdiri dari Rp359 juta untuk biaya pemantauan dana evaluasi dan Rp301 juta untuk biaya supervisi dan operasional. Selain dana tersebut juga tersedia dana untuk pelatihan sebesar Rp1.023 juta, yang pelaksanaannya ditangani langsung oleh Pokja Pusat. Secara keseluruhan dana BOP yang disediakan untuk program ini mencapai 2,14% dari total dana (atau Rp7,5 milyar).

Tabel 4. Penggunaan Dana Subsidi BBM untuk Program Dana Bergulir

Peruntukkan	Jumlah Dana (Rp juta)
Disalurkan kepada KSP/USP Kop	292.500
Disalurkan kepada LKM	50.000
Biaya pemantauan dan evaluasi:	
Di pusat	359
Di daerah*)	3.118
Biaya supervisi dan operasional:	
Di pusat	301
Di daerah*)	2.699
Biaya pelatihan di pusat	1.023

Sumber: Keputusan Menteri Keuangan No.0351/KM.3..13/SKOR/2000 tentang Otorisasi Anggaran Belanja Rutin Tahun 2000.

Ket.: *) Dalam Keputusan ini tidak ada keterangan tentang daerah tetapi berdasarkan penelitian SMERU yang dimaksud daerah adalah tingkat propinsi dan kabupaten

Organisasi pelaksana program dana bergulir terdiri dari kelompok kerja (Pokja) di tingkat pusat, propinsi dan kabupaten/kota, serta seorang fasilitator di setiap kabupaten. Pokja terdiri dari unsur pemerintah terkait yaitu Pemerintah Daerah (Pemda), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Kantor Perbendaharaan Keuangan Negara (KPKN), dan Kanwil/Kandep/Dinas Koperasi dan UKM, bank pelaksana dan unsur masyarakat (universitas, LSM, Dewan Koperasi Nasional Daerah (Dekopinda), dan tokoh masyarakat/Majelis Ulama Indonesia (MUI) Daerah).

Mekanisme penyaluran dana langsung dari KPKN ke bank pelaksana. Bank pelaksana kemudian menyalurkannya ke koperasi dan LKM terpilih¹³ melalui rekening tabungan

¹³ Kriteria seleksi KSP/USP-Kop adalah: (i) merupakan lembaga koperasi primer yang sudah berbadan hukum minimal dua tahun. Khusus untuk USP koperasi telah dikelola secara terpisah dari usaha yang lainnya; (ii) memiliki anggota yang bergerak di berbagai sektor usaha produktif antara lain: petani, peternak, pengrajin industri kecil atau industri rumah tangga, pedagang kaki lima, mahasiswa, wanita, transmigran, dan pengusaha lainnya minimal 90 orang; (iii) memiliki pengurus dan pengawas yang dipilih oleh anggota; (iv) diprioritaskan yang mendapat penilaian sehat atau cukup sehat; (v) diprioritaskan memiliki anggota yang mempunyai usaha produk unggulan daerah; (vi) telah melaksanakan RAT tahun buku terakhir (1999); (vii) diprioritaskan

koperasi dan LKM tersebut di bank pelaksana setelah terlebih dahulu dibuat kesepakatan kerjasama antara Depkeu/KPKN, Pokja dan bank pelaksana. Koperasi dan LKM terpilih selanjutnya menyalurkannya kepada anggota atau masyarakat pengusaha kecil dan mikro.

Koperasi dan LKM diwajibkan membayar bunga 16% per tahun kepada bank pelaksana. Pembayaran dilakukan setiap 3 bulan sekali, masing-masing sebesar 4%. Dari bunga tersebut 1% digunakan sebagai fee bank pelaksana, dan 3% lainnya dibukukan dalam rekening koperasi/LKM. Dari bunga yang dibukukan, 0,5% dapat dicairkan setiap akhir triwulan oleh koperasi/LKM. Dana tersebut digunakan untuk kegiatan pembinaan anggota, audit tahunan, dan pembayaran fasilitator. Sebanyak 2,5% lainnya dibekukan dan dicatat sebagai cadangan likuiditas. Dana ini dapat dicairkan pada akhir triwulan ke IV apabila koperasi/LKM tersebut menunjukkan kinerja yang baik berdasarkan hasil evaluasi bank pelaksana dan kriteria yang ditetapkan Pokja Kabupaten.

PPM Prasarana

Program Pemberdayaan Masyarakat (PPM) Prasarana ini dilakukan melalui pembangunan prasarana perdesaan dan perkotaan, sekaligus penciptaan lapangan kerja produktif bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Kegiatan pembangunan prasarana lokal tersebut dirumuskan sendiri oleh masyarakat melalui musyawarah kelurahan/desa yang bersifat partisipatif. Diharapkan dalam implementasinya masyarakat berpenghasilan rendah memperoleh manfaat melalui keikutsertaannya sebagai pekerja yang menerima upah kerja. Sejalan dengan hal tersebut Depertemen Kimpraswil menetapkan kebijakan untuk melakukan sinergi dengan program-program pemberdayaan masyarakat yang sedang dilaksanakan di tingkat desa dan kecamatan, yakni Program Pengembangan Kecamatan (PPK)¹⁴.

KSP/USP-Kop yang belum pernah mendapat bantuan dana bergulir dari proyek sejenis (dibiayai APBN); (viii) Pengurus KSP/USP-Kop bersedia bertanggung jawab atas penggunaan dana bergulir baik yang dimanfaatkan oleh KSP/USP-Kop maupun oleh anggotanya; (ix) tidak mempunyai tunggakan kredit program; (x) mengajukan proposal kepada Pokja tingkat kabupaten/kota dengan mengisi formulir pendaftaran; dan (xi) lulus seleksi yang dilakukan oleh Pokja tingkat kabupaten/kota.

Sedangkan kriteria seleksi LKM adalah: (i) merupakan kelompok usaha skala mikro yang mengakar di masyarakat dan belum berbadan hukum koperasi telah melakukan usaha simpan pinjam secara aktif kepada anggotanya; (ii) memiliki jumlah anggota yang aktif berusaha produktif minimal 45 orang; (iii) memiliki pengurus yang dipilih dan diangkat oleh anggota; (iv) memiliki AD-ART, minimal aturan tertulis; (v) merupakan lembaga/kelompok yang pernah mendapat pembinaan dari LSM atau departemen/instansi lembaga pemerintah, perbankan, BUMN, atau institusi yang lainnya; (vi) diprioritaskan LKM yang mempunyai anggota yang memiliki usaha produk unggulan daerah; (vii) diprioritaskan LKM yang belum pernah mendapat bantuan dana bergulir dari proyek yang sejenis (dibiayai APBN); (viii) mempunyai aktivitas usaha yang aktif dan menunjukkan kinerja baik minimal satu tahun; (ix) diprioritaskan LKM yang mempunyai usaha simpan pinjam yang terdaftar di Kandep/Dinas Koperasi dan PKM setempat; (x) Pengurus LKM bersedia untuk bertanggung jawab atas penggunaan dana bergulir baik yang dimanfaatkan LKM maupun pemerintah; dan (xi) lulus seleksi yang dilakukan oleh Pokja di tingkat kabupaten/kota.

¹⁴ Lihat Pedoman Umum Program Pemberdayaan Masyarakat Melalui Pembangunan Prasarana Perdesaan dan Perkotaan (PPM-Prasarana), 2000.

Tujuan PPM Prasarana adalah: (1) tersedianya prasarana lokal yang memadai yang dapat dimanfaatkan secara langsung dan cepat oleh masyarakat dalam rangka pengembangan ekonomi masyarakat, terutama di desa-desa tertinggal; (2) meningkatkan kemampuan lembaga masyarakat dan aparat di desa maupun di kecamatan untuk memfasilitasi proses pemberdayaan masyarakat melalui musyawarah kelurahan/desa yang bersifat partisipatif; (3) terciptanya partisipasi masyarakat dalam merencanakan, melaksanakan dan melestarikan pembangunan, khususnya dalam menyelenggarakan prasarana lokal; dan (4) terciptanya lapangan kerja produktif dalam rangka membantu keluarga miskin mencukupi kebutuhan hidupnya.

Dilihat dari aspek sasaran, PPM Prasarana mempunyai dua kategori sasaran yakni sasaran kelompok dan sasaran lokasi program. Sasaran kelompok adalah kelompok-kelompok masyarakat yang berpenghasilan rendah, sementara sasaran lokasi program adalah daerah perdesaan yang dipilih berdasarkan kriteria: a) di luar pulau Jawa, khususnya Indonesia Timur; b) memiliki jumlah desa tertinggal dan presentase jumlah penduduk miskin relatif besar; c) masyarakatnya belum pernah menjadi sasaran program pengentasan kemiskinan, dan d) memiliki usulan/proposal untuk penyelenggaraan prasarana lokal yang disiapkan melalui musyawarah desa baik secara swakarsa maupun yang difasilitasi oleh Program Pemberdayaan Masyarakat yang telah ada, seperti Program Pengembangan Kecamatan (PPK), dan lain-lain. Paket pekerjaan diprioritaskan yang dapat diselesaikan sampai dengan tanggal 31 Desember 2000.

Pelaksanaan kegiatan PPM Prasarana menggunakan Petunjuk Pelaksanaan PPM Prasarana dan Petunjuk Pelaksanaan PPK Tahun Anggaran 1999/2000. Pada wilayah dimana telah ada PPK maka pelaksanaan PPM Prasarana relatif lebih mudah karena akan menggunakan prioritas rencana program yang telah ditentukan masyarakat pada saat penyusunan program dalam PPK, kecuali bila rencana tersebut semuanya sudah dapat dibiayai oleh PPK. Sasaran program ini adalah kelompok keluarga miskin yang dipekerjakan pada kegiatan pembangunan prasarana. Untuk itu data diambil dari data Susenas 2000, tetapi umumnya TPK menggunakan data BKKBN dikombinasikan dengan pendataan yang dilakukan oleh RT.

Berdasarkan Pedoman Umum PPM Prasarana jenis kegiatan yang dilakukan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan hasil musyawarah pembangunan desa¹⁵. Prasarana yang termasuk ke dalam kategori tersebut adalah: mandi-cuci-kakus (MCK), bak penampung air/bendungan, pompa air/sumur, air bersih, perbaikan pasar, gorong-gorong, tambatan perahu, dermaga kecil, jembatan gantung, perbaikan jaringan drainase, perbaikan pintu air, bronjong/buis beton, pembukaan jalan, perbaikan jalan, dan perbaikan puskesmas.

Menurut rancangan awal, program ini berakhir sesuai tahun anggaran yakni Desember 2000, tetapi mengingat di beberapa wilayah diperkirakan kegiatan/pekerjaan belum dapat diselesaikan pada pertengahan Desember 2000, pemerintah pusat menetapkan perpanjangan waktu penyelesaian pekerjaan, yakni sampai akhir Maret 2001.

¹⁵ Lihat Petunjuk Pelaksanaan PPK Tahun Anggaran 1999/2000 dan Pedoman Umum PPM-Prasarana Tahun 2000, khususnya mengenai Mekanisme Pengelolaan dan Pengorganisasian.

KABUPATEN JEMBER JAWA TIMUR

METODA PEMILIHAN WILAYAH PENELITIAN

Dua kecamatan di Kabupaten Jember dipilih sebagai lokasi penelitian yaitu Kecamatan Sumbersari dan Kecamatan Mayang. Di Kecamatan Sumbersari yang mewakili kecamatan kota, penelitian dilakukan di dua kelurahan, yaitu Kelurahan Kebonsari dan Kelurahan Antirogo. Di Kecamatan Mayang yang lebih mewakili ciri kecamatan desa dipilih Desa Mayang dan Desa Tegalrejo. Kecamatan Mayang dipilih karena menurut beberapa informasi merupakan kecamatan yang paling bermasalah dalam pelaksanaan program dana tunai.

Responden utama adalah warga masyarakat penerima bantuan dana subsidi BBM dan non penerima dari keluarga miskin. Jumlahnya mencapai 10 sampai 20 orang per-desa/kelurahan. Selain itu guna melengkapi informasi pelaksanaan program dana tunai, mulai dari persiapan administrasi hingga pemilihan calon penerima dan pendistribusiannya juga digali informasi dari kepala desa/lurah, aparat desa/kelurahan serta tokoh masyarakat. Dalam penggalan informasi tersebut, peneliti didampingi penterjemah berbahasa lokal dari kalangan masyarakat atau Ketua Rukun Tetangga atau Rukum Warga (RT/RW), mengingat sebagian besar warga setempat tidak dapat berbahasa Indonesia.

Sedangkan lokasi penelitian dana bergulir bagi Koperasi Simpan Pinjam Unit Simpah Pinjam Koperasi (KSP/USP-Kop) dan Lembaga Keuangan Mikro (LKM) ditentukan berdasarkan pendekatan kelembagaan (koperasi/LKM). Responden adalah koperasi penerima dana bergulir dan koperasi non penerima, serta para anggota dan nasabah koperasi yang bersangkutan. Di Kabupaten Jember koperasi KKM penerima dana bergulir terpilih yang dipilih adalah satu koperasi yang mewakili KSP, yaitu Koperasi Wahana Karya dan tiga koperasi yang berstatus USP-Kop yaitu Koperasi Berdikari, Koperasi Wahana Artha Mubarak dan Koperasi Wanita Sekar Kartini. Satu LKM yaitu *Baitul Mal wa Tanwil* (BMT) Sinar Insani. Sedangkan koperasi non penerima dipilih dua USP yaitu Koperasi Pasar (Koppas) Tanjung dan Koperasi Karya Mulya, dan satu LKM yaitu LKM Rasida Witara.

GAMBARAN UMUM WILAYAH PENELITIAN

Kabupaten Jember yang merupakan bagian wilayah timur Pulau Jawa dengan luas sekitar 3.293 km² termasuk daerah pertanian subur yang dikelilingi pegunungan. Secara administratif wilayahnya terdiri dari 34 kecamatan dan 244 desa dan 23 kelurahan. Jumlah penduduk yang tercatat pada tahun 1999 adalah 106.632 jiwa. Sektor pertanian mencapai 47% dari seluruh lapangan kerja yang ada di Kabupaten Jember.¹⁶ Kabupaten ini menghasilkan komoditi ekspor unggulan seperti coklat, kopi dan tembakau sejak pendudukan Belanda. Lahan-lahan perkebunan yang luas baik yang diusahakan oleh

¹⁶ BPS dan Bappeda Kabupaten Jember, *Kabupaten Jember Dalam Angka*, 1999

pemerintah maupun petani lokal telah mendatangkan tenaga kerja dari luar kabupaten, terutama dari Madura.

Penduduk di wilayah utara Kabupaten Jember umumnya berasal dari Madura. Hal ini terjadi karena sejak masa penjajahan Belanda, masyarakat Madura banyak yang dipekerjakan di perkebunan tembakau, coklat dan kopi. Pekerjaan itu telah diwariskan secara turun temurun sampai saat ini. Sebelah selatan Kabupaten Jember terkenal sebagai daerah pertanian sawah. Pada perkembangannya, di wilayah selatan mayoritas penduduknya adalah masyarakat Jawa. Perekonomian di wilayah ini lebih maju dibandingkan dengan wilayah utara, sehingga ada ungkapan yang menggambarkan perbedaan ini bahwa masyarakat wilayah utara tertinggal 20 tahun dibandingkan dengan masyarakat selatan Kabupaten Jember. Saat ini Jember semakin terkenal sebagai kota pendidikan karena banyak lembaga-lembaga pendidikan lanjutan yang bermunculan di kota ini.

Kecamatan Summersari terdiri dari tujuh kelurahan. Kelurahan Kebon Sari yang jaraknya hanya 2 km dari pusat kota merupakan kelurahan padat penduduk, terdiri dari 43 RW yang terbagi dalam empat lingkungan. Karena berada di daerah perkotaan masing-masing lingkungan, jaraknya hanya dua km dari pusat kota. Sebagian besar penduduk merupakan pendatang, terutama pelajar dan mahasiswa yang tinggal sementara, sehingga mobilitas penduduk lebih tinggi dari pada kelurahan lainnya. Jumlah penduduk diperkirakan sekitar 30.000 jiwa atau 6.031 KK yang menempati areal 375,561 ha. Jumlah keluarga prasejahtera mencapai 698 KK. Pada saat ini sedang dilakukan pemutakhiran/klarifikasi data kependudukan karena diperkirakan jumlah penduduk sudah bertambah.

Desa Antirogo walaupun masih termasuk Kecamatan Summersari namun letaknya cukup jauh dari pusat kota, sekitar 10 km. Sebagian besar penduduk adalah etnis Madura dan masih hidup sederhana dengan mengandalkan pertanian padi dan tembakau.

Kecamatan Mayang terdiri tujuh desa, tiga diantaranya adalah desa Inpres Desa Tertinggal (IDT). Sebagian besar penduduknya adalah etnis Madura dengan mata pencaharian dari bertani padi, tembakau dan jagung, namun hanya sebagai buruh. Penduduk dari Jawa dan pendatang lainnya bekerja sebagai pedagang, misalnya penjual bakso. Penduduk setempat cenderung "karepe dewe" atau agak sulit diatur, dan mereka hidup hanya untuk hari ini (tidak biasa menabung, walaupun kaya). Kewajiban membayar pajak sulit dipenuhi, hanya dua desa yang dapat memenuhi target pembayaran pajak.

Orientasi masyarakat terhadap pendidikan formal non agama masih rendah. Pondok Pesantren masih memegang peranan bergengsi di masyarakat. Ada 22 buah Pondok Pesantren kecamatan ini, sebagian besar terletak di desa Tegalorejo. Kyai sebagai tokoh agama memegang peranan penting sebagai panutan masyarakat. Kondisi masyarakat di kecamatan ini tergolong miskin dan kurang maju, walaupun daerahnya cukup subur. Padi dapat dipanen tiga kali dalam setahun, selain itu lahan masyarakat juga ditanami tembakau yang memberikan upah cukup baik, mencapai Rp7.000 per hari. Sumber daya laut masih akan dikembangkan.

Desa Mayang merupakan desa yang paling dekat dengan pusat kecamatan dengan luas sekitar 544,414 ha. Di Kecamatan Mayang, desa ini yang paling banyak penduduknya, mencapai 6.978 jiwa. Sebagian besar penduduk bertani padi dan tembakau, kaum wanita sebagian besar bekerja di sawah atau sebagai buruh tembakau.

Desa Tegalrejo merupakan desa pemekaran dari Desa Tegalwaru. Buku Tanah Desa Tegalrejo masih menyatu dengan desa lama, sehingga pengurusan surat jual beli tanah tetap harus melibatkan aparat desa lama. Kepala Desa baru belum dapat memperoleh tanah bengkok yang menjadi haknya sebagai kepala desa, karena tanahnya terletak di desa tersebut. Desa Tegalrejo merupakan salah satu dari tiga desa IDT di Kecamatan Mayang, berpenduduk 4.492 jiwa, terdiri dari 1.859 KK dengan jumlah keluarga prasejahtera 548 KK. Menurut kepala desa jumlah keluarga prasejahtera sebenarnya 1.447 KK, tetapi oleh Camat dianggap terlalu banyak sehingga yang terdaftar hanya 548 KK.

TEMUAN LAPANGAN

Program Dana Tunai

Sosialisasi

Sosialisasi program dana tunai lebih diartikan sebagai pengenalan program pada jajaran aparat Pemda melalui rapat atau pertemuan di tingkat pusat hingga tingkat desa atau kelurahan. Penyebaran informasi kepada masyarakat luas melalui mass media maupun pertemuan tidak begitu terlihat dampaknya. Banyak masyarakat penerima program yang tidak mengetahui sumber dana ataupun jenis dana yang mereka terima. Bahkan sebagian warga mengira dana tersebut adalah pemberian Kepala Desa/Lurah dalam rangka Lebaran.

Sosialisasi pada tingkat pusat diselenggarakan di Cisarua, Bogor pada tanggal 11-13 Oktober tahun 2000. Pemerintah pusat mengundang perwakilan dari propinsi seluruh Indonesia.

Sosialisasi pada tingkat propinsi diadakan di Kanwil PMD Jatim di Surabaya pada tanggal 18 Oktober 2000 dengan mengundang semua perwakilan PMD tingkat kabupaten/Kota di Jawa Timur. Kebijakan yang diambil oleh PMD Jatim adalah bahwa Kanwil PMD hanya memfasilitasi kebijakan pusat sesuai dengan Juklak.

Sosialisasi tingkat Kabupaten Jember diadakan selama satu hari pada tanggal 20 Oktober 2000. Sosialisasi ini diikuti oleh sekitar 1.350 orang, melibatkan aparat tingkat kabupaten sampai Desa/kelurahan. Mereka terdiri dari para PjOK dan PjAK, PKK Desa, Kandep, Camat, PKK Kecamatan, Kasie PMD Kecamatan, LSM dan DPRD, yang mewakili 31 kecamatan dan 244 desa. Sosialisasi diberikan oleh instansi Bappeda, PMD, KPKN dan Kantor Statistik, dengan memberikan materi yang berbeda. Penjelasan umum dana subsidi BBM dijelaskan oleh Bappeda, mekanisme penyaluran dana tunai oleh KPKN, teknis pencairan dana oleh BPD selaku bank pelaksana, dan mengenai pelaksanaan kegiatan oleh aparat PMD.

Sosialisasi di tingkat kecamatan dilakukan oleh Tim Pengendali yang terdiri dari Camat dan aparatnya, serta melibatkan tokoh parpol dan tokoh agama setempat. Keterlibatan parpol merupakan kebijakan lokal, khususnya di Kecamatan Summersari, sementara di Kecamatan Mayang lebih banyak menggunakan tokoh agama, karena menjadi tokoh panutan masyarakat. Selain memberi informasi mengenai program dana tunai, Kasie PMD kecamatan selaku “motor penggerak” kegiatan meminta para Lurah dan Kepala Desa untuk mengumpulkan tokoh-tokoh masyarakat setempat untuk mengadakan musyawarah desa dalam menyalurkan dana subsidi pada keluarga miskin. PMD juga mengundang PjAK dan PjOK desa untuk diberikan penjelasan teknis.

Koordinasi di tingkat desa/kelurahan dilakukan oleh Lurah atau Kepala Desa dengan mengumpulkan Ketua RW/RT, tokoh masyarakat/agama dan kepala lingkungan. Para tokoh desa diminta untuk mendata masyarakat yang kurang mampu untuk menjangkau nama-nama yang akan memperoleh dana, “*yang penting menurut pandangan orang desa yang dianggap paling tidak mampu*”. Di Kecamatan Summersari, kelurahan-kelurahan mengadakan rapat ‘Forum Musyawarah Kelurahan’ dengan mengundang Ketua RT/RW, LKMD, Parpol dan tokoh-tokoh masyarakat/agama. Rapat ini membahas mekanisme pendistribusian dana serta penentuan calon penerima, sekaligus pembentukan panitia distribusi dana di tingkat lokal.

Penunjukkan PjOK dan PjAK tingkat desa sepenuhnya menjadi wewenang Kepala Desa. Di Kecamatan Summersari (kecamatan kota) sebagai PjOK dan PjAK ditunjuk Sekretaris dan Bendahara Desa, sedangkan PjOK dan PjAK desa di Kecamatan Mayang adalah Kepala Urusan (Kaur) Umum atau Sekretaris Desa dan Kaur Keuangan.

Penetapan Alokasi, Penerima, dan Penggunaan Dana

Menurut informasi yang diterima pihak kabupaten pada saat sosialisasi di tingkat pusat, alokasi dana subsidi BBM hanya cukup untuk 45% dari jumlah keluarga miskin menurut data Susenas 1999. Keterbatasan dana ini menyebabkan alokasi dana untuk masing-masing daerah menjadi jauh lebih kecil jumlahnya dari jumlah keluarga miskin. Daerah perlu melakukan seleksi saringan untuk mendapatkan calon penerima yang benar-benar berhak.

Besarnya dana bantuan dana tunai subsidi BBM yang diterima Kabupaten Jember Rp3.745.140.000 untuk 124.838 keluarga miskin sekali di 31 kecamatan. Berdasarkan data Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) jumlah Pra-KS dan KSI alasan ekonomi di Kabupaten Jember adalah 603.940 KK. Berarti dana subsidi BBM yang dialokasikan hanya cukup untuk seperenam dari jumlah keluarga miskin di Kabupaten Jember. Oleh karena itu pihak kabupaten kemudian membagi rata jatah tersebut untuk masing-masing kecamatan sesuai dengan proporsinya. Masing-masing kecamatan menerima seperenam dari jumlah keluarga prasejahtera di wilayahnya. Sisanya dibagikan pada 67 desa IDT.

Setelah pihak kecamatan memutuskan jumlah penerima bantuan untuk setiap desa, nama-nama calon penerima sepenuhnya ditentukan oleh desa melalui musyawarah desa dengan melibatkan semua unsur masyarakat yaitu Ketua RT/RW, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pemuda dan tokoh partai politik. Untuk menentukan alokasi orang

miskin yang berhak di masing-masing RW, pihak kelurahan menggunakan rumus yang diberikan oleh PMD Kabupaten, yaitu: jumlah KK miskin usulan RW dibagi jumlah keluarga prasejahtera per kelurahan dikalikan jatah per kabupaten. Hasilnya merupakan jatah yang akan diberikan kelurahan kepada masing-masing RW. Kemudian dalam penentuan nama-nama keluarga yang berhak menerima dana subsidi BBM, masing-masing desa akhirnya menggunakan skala prioritas dari keluarga prasejahtera menurut data BKKBN, kemudian dipilih lagi yang paling miskin, dan diutamakan warga yang berstatus janda lanjut usia serta tidak mampu bekerja lagi secara produktif. Mereka inilah yang diajukan sebagai calon penerima dana subsidi BBM.

Di Kecamatan Summersari terdapat 27.517 keluarga Pra-KS menurut data BKKBN, setelah dilakukan pendataan berdasarkan skala prioritas maka ditetapkan hanya 4.516 keluarga miskin yang memperoleh dana subsidi BBM. Di Kecamatan Mayang, turunnya dana subsidi BBM hampir bersamaan waktunya dengan peremajaan data BKKBN. Namun hasil peremajaan data tersebut justru menghasilkan jumlah keluarga miskin yang semakin bertambah (mencapai 20% dari data sebelumnya). Turunnya bantuan dana BBM memaksa Camat, Kasie PMD Kecamatan, para Lurah, tokoh masyarakat dan tokoh agama di Kecamatan Summersari berembung untuk menentukan target yang paling tepat dan jumlahnya disesuaikan dengan alokasi dana yang diterima. Akibat keterbatasan alokasi dana per desa, jumlah calon penerima bantuan program dana tunai lebih kecil dari jumlah yang diusulkan berdasarkan data BKKBN.

Di Desa Tegalrejo, jumlah Pra-KS yang diusulkan semula adalah 1.447 KK, sedangkan alokasi yang tersedia hanya 548 KK. Sementara itu di Desa Kebonsari Kecamatan Summersari, jumlah sasaran mencapai 1.500 keluarga miskin, namun kabupaten hanya menargetkan 969 KK untuk memperoleh dana tunai. Proses pengajuannya dilakukan oleh Ketua RT dengan koordinasi Ketua RW, kemudian diusulkan ke Kepala Desa,. Namun ada juga yang langsung dari Ketua RT ke Kepala Desa dan tidak lagi melalui RW seperti yang terjadi di Desa Mayang dan Tegalrejo, Kecamatan Mayang. Sebagian besar mengusulkan jumlah target sasaran yang jauh lebih banyak daripada dana yang tersedia. Misalnya, di Kelurahan Kebonsari, RW 05 mengajukan 120 KK orang namun hanya mendapat jatah 77 KK, RW 04 mengajukan 50 KK tetapi hanya 29 KK yang menerima dana.

Keterbatasan dana tersebut mengharuskan daerah untuk menetapkan skala prioritas dalam penetapan calon penerima dana bantuan subsidi BBM. Beberapa desa memprioritaskan mereka yang tergolong miskin tetapi tidak memperoleh dana agar dapat memperoleh beras Operasi Pasar Khusus (OPK). Penilaian ini berdasarkan koordinasi antara RT dan tokoh masyarakat/agama serta PjOK dan PjAK tingkat desa.

Umumnya masyarakat dapat menerima keterbatasan jumlah penerima bantuan dana dan tidak menimbulkan rasa iri karena penerima bantuan benar-benar warga masyarakat yang paling miskin dan tidak mampu. Beberapa aparat desa sempat menerima protes dari warga yang tidak memperoleh bantuan dana, bahkan di salah satu RT, warga yang kecewa tidak mau diajak kerja gotong royong oleh RT setempat.

Sebagian masyarakat sebenarnya sudah sepakat untuk membagi dana bantuan tersebut kepada warga yang lain, akan tetapi tidak disetujui oleh Tim di tingkat desa/kelurahan karena akan mengurangi jumlah uang yang diterima per keluarga, atau takut timbul kerawanan. Pihak panitia takut dicurigai mengkorupsi dana tersebut, apalagi bila ada pemeriksaan dari pusat.

Dalam pemanfaatan dana sebagian besar digunakan untuk membeli bahan makanan, namun ditemukan sebagian kecil warga yang memanfaatkan untuk modal berdagang makanan. Kotak 1 dibawah ini menggambarkan sedikit diantara penerima yang menggunakan sebagian dana untuk kegiatan usaha.

Mekanisme Penyaluran Dana

Dana bantuan disalurkan melalui bank pelaksana yang ditunjuk dari pusat untuk didistribusikan langsung ke tangan PjOK dan PjAK Desa yang bertempat di Kantor Kecamatan. Kemudian masing-masing PjOK dan PjAK menyalurkannya kepada masyarakat penerima melalui Kepala Lingkungan atau RT atau tokoh agama yang dilakukan di Balai Desa/Kantor Kelurahan, atau langsung ke rumah penerima. Bank hanya bertanggung jawab dalam menyalurkan dana sampai kepada aparat desa/kelurahan yang ditunjuk.

Bank penyalur dana di Jember adalah Bank Jatim atau BPD. Semula bank yang ditunjuk adalah Bank Mandiri, tetapi bank tersebut menyatakan tidak sanggup karena kurang pengalaman dan mengalami masalah dengan akomodasi (ada dugaan bank akan mengenakan biaya transfer). Kemudian Bank Mandiri mengalihkan tugasnya kepada Bank Jatim (BPD) sekitar satu minggu sebelum pencairan (sekitar tanggal 13 Desember 2000). BPD menyanggupi tugas pengiriman sampai ke tingkat kecamatan karena telah memiliki mobil unit sendiri. Penyaluran dana untuk 31 kecamatan dilaksanakan selama tiga hari, yaitu pada tanggal 21-23 Desember 2000 dengan menggunakan dua unit kendaraan operasional Bank BPD. Cara ini sudah biasa dilakukan oleh BPD untuk melakukan pembayaran gaji aparat Pemda di tingkat kecamatan atau desa. Sebagai bank yang ditunjuk oleh pemerintah, BPD tidak memperoleh *fee* sebagai biaya transfer. Tugas ini dilakukan sebagai dukungan terhadap pemerintah daerah sebagai pemegang saham terbesar.

Kotak 1 **Profil Penerima Program Dana Tunai**

Ibu Jadi, bukan nama sebenarnya, janda berumur 65 tahun, tinggal sendirian dirumahnya yang terbuat dari bilik di Desa Kebon Baru, Kecamatan Sumpersari, Jember. Meskipun sudah tua, ia harus mencari nafkah sendiri. Dulu, waktu masih muda dan kuat, ia bekerja di gudang tembakau dengan upah Rp8.000 per hari. Karena sudah tua, ia hanya bekerja sebagai tenaga borongan dengan penghasilan sangat kecil sekitar Rp1.000 per hari. Hidup Ibu Jadi cukup sulit. Misalnya pada musim panen, ia terpaksa berjalan jauh untuk *mengasak* atau mengumpulkan sisa-sisa padi di sawah yang baru dipanen, sekedar memenuhi kebutuhan berasnya selama beberapa hari. Seorang anaknya yang mempunyai warung kecil di dekat rumahnya kadang-kadang membantu biaya makan ketika ia sedang kekurangan uang.

Ketika menerima bantuan uang tunai Rp30.000 dari Program Dana Tunai pada bulan Desember 2000 Ibu Jadi merasa sangat bersyukur. Uang tersebut tidak langsung dihabiskan, sebagian untuk modal usaha, sisanya untuk keperluan lebaran.

Dengan modal sekitar Rp15.000 ia mulai membuat *rempeyek* yang dijual ke beberapa warung di sekitar tempat tinggalnya. Ia bisa membuat 150-200 bungkus dengan harga jual Rp150 per bungkus. Pemilik warung menjual rempeyek Ibu Jadi dengan harga Rp200. Karena pembelinya tidak banyak, Ibu Jadi hanya membuat rempeyek dua kali seminggu. Dari kegiatan ini ia mendapat penghasilan bersih sekitar Rp12.000 – Rp15.000 per minggu, atau rata-rata sekitar Rp2.000 per hari.

Ibu Jadi merasa hidupnya cukup tertolong karena adanya bantuan dana tersebut. Kini pekerjaannya menjadi lebih ringan, ia cukup bekerja setengah hari dua atau tiga kali per minggu. Apabila sekarang penghasilannya menjadi lipat dua, termasuk pada hari-hari ia tidak bekerja (BS)

Dana tunai tidak diterima tiap bulan melainkan sekaligus 3 bulan pada akhir pelaksanaan program, yaitu pada Desember 2000. Keterlambatan ini terjadi di tingkat KPKN bukan di tingkat bank, sehingga Kanwil PMD cukup kewalahan menghadapi berbagai pertanyaan dari daerah/kabupaten. Secara umum dana diterima oleh warga masyarakat yang berhak. Penetapan penerima bantuan dinilai warga cukup tepat dan hampir tidak ada potongan kecuali di Desa Mayang sebesar Rp3.000 untuk sumbangan mesjid. Penerima dana tidak keberatan karena dana tersebut digunakan untuk kepentingan bersama melalui tokoh agama setempat yang bertindak sebagai penyalur dana.

Mekanisme pendistribusian dana di tingkat desa ditentukan oleh masing-masing desa/kelurahan berdasarkan kesepakatan atau musyawarah panitia desa. Kelurahan Antirogo dan Kebonsari menggunakan sistem kupon dan surat pengantar RT/RW, dan tidak dapat diwakilkan. Sedangkan di Desa Mayang tidak menggunakan tanda apapun, mereka hanya

diberitahu oleh Ketua RT masing-masing untuk datang ke rumah tokoh agama yang ditunjuk untuk mengambil dana. Kepala Desa di Desa Tegalrejo langsung mendatangi rumah penerima didampingi oleh Ketua RT dan PjAK.

Lokasi pendistribusian yang dilakukan di Kantor Desa seperti di Kelurahan Antirogo ternyata dinilai paling berhasil dan efektif karena cukup transparan dan singkat waktunya. Di kelurahan ini pendistribusian dilakukan oleh masing-masing Kepala Lingkungan disaksikan oleh Kepala Desa, PjOK/PjAK, warga dan tokoh-tokoh masyarakat. PjOK dan PjAK bersama Kepala Dusun mendatangi masyarakat yang tidak datang padahal namanya tercantum sebagai penerima dan menyerahkan dana yang berhak diterima.

Mekanisme yang diterapkan oleh Desa Tegalrejo ternyata justru menimbulkan kecurigaan warga karena tidak transparan dan memakan waktu lebih lama. Penyerahan dana baru dilanjutkan setelah Hari Raya. Hal ini semakin menimbulkan kemarahan warga sehingga warga melampiaskan kemarahan dengan membakar Kantor Desa. Kasus ini sempat menjadi sorotan pers dan tokoh masyarakat di tingkat kabupaten. Kejadian tersebut diduga terjadi sebagai puncak dari persaingan antara Kepala Desa lama dan yang baru terpilih.

Biaya Operasional

Program dana tunai ini tidak menyediakan dana BOP, kecuali untuk kebutuhan ATK dan pelaporan yang jumlahnya Rp71 juta dari pusat untuk seluruh kabupaten/kota di Jawa Timur. Dana untuk sosialisasi berupa rapat, pengetikan, fotokopi, dan transpor harus dipenuhi sendiri oleh masing-masing kecamatan dan desa/kelurahan. Selain proses sosialisasi, pembuatan laporan kegiatan yang dibuat oleh kecamatan dan desa/kelurahan juga harus dibiayai sendiri. Laporan kegiatan (calon penerima dan realisasi penyerapan dana) di tingkat desa/kelurahan dibuat rangkap empat untuk dokumentasi desa/kelurahan, kecamatan dan dua rangkap untuk kabupaten.

Kabupaten masih dapat membiayai keperluan administrasi dari dana ATK yang dialokasikan dari pemerintah pusat melalui propinsi. Dana ATK untuk tingkat propinsi Rp3 juta, sedangkan tiap kabupaten Rp2 juta. Tidak semua menerima dana ATK misalnya Kota Mojokerto, Madiun, dan Blitar tidak memperoleh dana ATK karena jumlah kelurahannya tidak besar. Di seluruh Indonesia terdapat 15 kota dan 5 kabupaten yang ditentukan oleh pemerintah pusat tidak mendapat dana ATK karena keuangan daerahnya dinilai mampu atau ruang lingkup wilayahnya tidak besar.

Kelemahan dari program dana tunai, selain tidak adanya BOP, juga biaya yang disediakan untuk pembelian ATK dan pelaporan disamakan untuk semua daerah. Padahal jumlah kecamatan dan desa/kelurahan sangat bervariasi, misalnya Kabupaten Pasuruan memiliki 365 desa, sementara itu ada yang hanya memiliki kurang dari 20 kelurahan. Dana BOP datangnya juga sangat terlambat, baru diterima oleh Pimpro tanggal 10 Januari 2001 ketika program sudah selesai.

Secara umum pembagian dana berjalan lancar, walaupun para aparat desa/kelurahan yang melaksanakan pembagian tidak memperoleh dana BOP. Camat meminta aparat

desa/kelurahan melakukan pekerjaan tersebut dengan ikhlas “*legowo*”, apalagi dilaksanakan pada saat bulan puasa. Instruksi Camat juga berkali-kali mengingatkan pada pembagi dana untuk tidak memungut dana apapun. Walaupun demikian ada kasus di beberapa kelurahan yang berdasarkan musyawarah sepakat, menyisihkan Rp1.000 sebagai pengganti biaya transportasi, seperti yang terjadi di Kelurahan Kebonsari dan Antirogo. Dana operasional dialokasikan dari kas kecamatan, yang diperoleh dari hasil berbagai tip yang diberikan warga ketika mengurus berbagai surat-surat, seperti sertifikat dan akte di Kantor Kecamatan. Biaya operasional untuk persiapan di kecamatan maupun di desa/kelurahan kurang lebih menghabiskan biaya Rp100 ribu hingga Rp200 ribu yang dipergunakan untuk jamuan rapat, transportasi, surat undangan, fotokopi, dan ketik komputer. Biaya fotokopi memerlukan dana cukup mahal karena setiap laporan berisi ratusan nama-nama penerima dengan tanda tangan/cap jempol, yang mencapai 15-20 halaman dan harus dibuat rangkap empat.

Karena Pemerintah Pusat tidak menyediakan dana BOP, Pemda Jember kemudian memberikan dana untuk sosialisasi di tingkat kabupaten sebesar Rp10 juta yang akan dianggarkan dalam APBD Tingkat II TA 2001 untuk mengganti biaya-biaya yang telah dikeluarkan. Namun hingga kunjungan Tim SMERU selesai dana tersebut belum cair sehingga untuk beberapa kebutuhan harus dipinjam dahulu dari berbagai sumber, atau menggunakan dana sementara dari pos lain. Dana ini hanya dialokasikan di tingkat kabupaten dan tidak sampai ke desa/kecamatan. Berbagai biaya yang telah dikeluarkan pihak desa/kelurahan dan kecamatan untuk pelaksanaan program ini tetap belum mendapat penggantian.

Pengawasan

Walaupun pemerintah pusat tidak menyediakan dana BOP, pemantauan terhadap program tetap dilakukan oleh Kanwil PMD melalui rapat-rapat Dinas di Jatim dan laporan-laporan yang diberikan oleh masing-masing instansi. Disamping itu pada saat Kanwil PMD melakukan kunjungan lapangan untuk program lain, misalnya pada waktu pemantauan program DPDK (Dana Pembangunan Desa/Kelurahan), sekaligus melakukan pengawasan terhadap program ini. Kantor PMD Propinsi merencanakan akan melakukan evaluasi setelah program selesai dengan mengundang semua unsur PMD kabupaten. Kegiatan pemantauan program diserahkan kepada tingkat kecamatan, dan PMD Kabupaten hanya melakukannya secara acak. Kegiatan pemantauan di tingkat desa/kelurahan dilakukan oleh PjOK dan PjAK. Supervisi yang dilakukan hanya berbentuk pemberian laporan dari jajaran di bawah kepada Tim Pengendali tingkat kabupaten dan propinsi. Kelurahan Antirogo bahkan membentuk tim tersendiri yang terdiri dari Lurah, Sekretaris dan Bagian Keuangan untuk mengontrol kerja tim di tingkat lingkungan.

Untuk penyaluran dana ini, beberapa kelurahan membentuk panitia kecil di tiap-tiap lingkungan yang terdiri dari RT, RW, tokoh masyarakat, serta melibatkan unsur Parpol dan tokoh agama. Anggota panitia terdiri dari tiga sampai empat orang per lingkungan.

Tanggapan Terhadap Program

Kantor PMD propinsi maupun kabupaten mengusulkan agar pemerintah menghindari program-program yang hanya bersifat bagi-bagi uang yang dapat menyebabkan orang menjadi malas, disamping juga rawan karena dapat menimbulkan kecemburuan sosial. Program Dana Tunai dinilai kurang memberi manfaat jangka panjang karena dana yang diterima masyarakat hanya digunakan untuk kebutuhan makan sehari-hari. Jumlah dana yang sangat terbatas berpotensi menimbulkan konflik antar warga maupun dengan aparat pemerintah. Dana yang turun jauh lebih kecil daripada masyarakat yang membutuhkan, dalam hal ini RT dan RW yang harus menanggung beban. Mereka yang tidak mendapat jatah akan menyalahkan Ketua RT atau RW yang melakukan pendataan akhir dan pada gilirannya RT atau RW sulit mengajak mereka bergotong royong.

Bantuan dana pemerintah yang jumlahnya sangat terbatas sebaiknya digunakan untuk kegiatan seperti padat karya. Jika salah dalam mengambil langkah program tersebut malahan dapat digunakan untuk 'menjatuhkan' aparat. Menurut mereka kesalahan aparat desa selalu dicari-cari, sehingga adanya program justru dapat mengadu domba antara aparat desa dan masyarakat. Di Kecamatan Mayang, ada Kepala Desa yang terpaksa dicopot jabatan karena mendapat 'tekanan' dari masyarakat sehubungan dengan pelaksanaan program Jaring Pengaman Sosial (JPS). Tahun 1999, Kepala Desa Tegalwaru diturunkan dari jabatan karena program JPS. Sekretaris Desa Seputih turun jabatan karena program dana tunai, demikian pula Kantor Desa Tegalrejo dibakar massa. Menurut beberapa aparat desa dan tokoh masyarakat, masyarakat dari golongan miskin yang tidak terlalu miskin sering menimbulkan keributan dan protes di masyarakat. Golongan masyarakat ini patut memperoleh bantuan, tetapi karena dana terbatas maka dana hanya dialokasikan untuk golongan masyarakat yang lebih miskin.

Menurut aparat pemerintah dan beberapa tokoh masyarakat, program bantuan yang efektif adalah program yang dapat menggerakkan masyarakat luas, meningkatkan swadaya masyarakat, menciptakan lapangan kerja, atau program-program stimulan yang disalurkan langsung ke masyarakat.

Selain itu perlu waktu yang cukup untuk persiapan. Sosialisasi program sangat penting guna menyebar luaskan informasi dan mengurangi gejolak di masyarakat. Pelibatan semua pihak dalam sosialisasi dan persiapan menjamin transparansi program. Program kerja yang lebih bersifat pemberdayaan masyarakat, perlu diikuti dengan pelatihan untuk meningkatkan pemahaman dan ketrampilan berusaha, serta bantuan modal melalui kelompok-kelompok usaha.

Program bantuan apapun yang tidak disertai biaya operasional hanya menambah beban desa. Seperti dalam pelaksanaan dana tunai, Desa Mayang mengeluarkan biaya persiapan pelaksanaan program Rp200 ribu. Biaya tersebut terpaksa dikeluarkan secara pribadi oleh Kepala Desa demi kelancaran program. Padahal aparat desa tidak memperoleh gaji dari pemerintah, berbeda dengan aparat kelurahan. Masyarakat yang bekerja sebagai staf desa dituntut bekerja secara sukarela sehingga mereka perlu mencari penghasilan dari sumber lain. Seperti salah seorang aparat desa di Desa Mayang yang bekerja sebagai Satpam di

sebuah perusahaan burung walet dengan gaji Rp100 ribu/bulan. Selain gaji ia memperoleh bonus Rp500 ribu setiap empat bulan. Penghasilan inilah yang dapat memenuhi kebutuhannya sehari-hari. Sekretaris Desa di Desa Tegalrejo yang juga menjadi PjAK program, isterinya harus bekerja sebagai buruh di perusahaan gudang tembakau, karena penghasilannya dari 'tanah bengkok' sangat kecil. "*Sebagai aparat desa merupakan kebanggaan tersendiri karena dapat memberikan pelayanan pada masyarakat*", katanya. Usulan mereka agar pemerintah memperhatikan kesejahteraan aparat desa karena keadaan sekarang sudah berbeda dari masa lalu, dimana tanah bengkok yang dahulunya ada sekarang sudah banyak beralih fungsi. Bahkan tanah *bengkok* Kepala Desa Tegalrejo sekarang telah dikapling-kapling oleh warga desa induk (desa sebelum pemekaran) untuk dimiliki. Bila memperoleh gaji Rp100 ribu per bulan dari pemerintah, mereka sudah merasa bersyukur.

Program Dana Bergulir

Sosialisasi

Sosialisasi awal program dana bergulir dilakukan oleh Pokja melalui pertemuan-pertemuan rutin yang diselenggarakan oleh kelompok-kelompok koperasi yang mempunyai kegiatan usaha sejenis, misalnya melalui Forum Komunikasi Koperasi Simpan Pinjam (FKKSP), atau melalui pembinaan KSP/USP-Kop dan LKM yang biasanya dilakukan Kantor Koperasi (Kankop) setiap bulan sekali. Selain pertemuan rutin, beberapa koperasi memperoleh informasi awal mengenai program dari mass media dan teman, atau menanyakan langsung kepada Dinas Koperasi Kabupaten Jember. Sosialisasi juga dilakukan melalui mass-media antara lain surat kabar lokal (Radar Jember) dan radio (Rosalina FM dalam program Suara Rakyat).

Sosialisasi program secara formal dilakukan melalui undangan Pokja kepada sekitar 200 KSP/USP-Kop dan LKM yang diselenggarakan Pemda Jember pada tanggal 21 Oktober 2000. Koperasi yang diundang adalah koperasi yang sudah berdiri satu sampai dua tahun, memenuhi kelengkapan administrasi secara umum, sudah terdaftar pada Dinas Koperasi Kabupaten, dan harus sudah mengadakan RAT tahun 1999. Sosialisasi dilanjutkan dengan pengisian formulir pendaftaran untuk seleksi terhadap KSP/USP-Kop dan LKM yang dapat menerima program.

Meskipun demikian, upaya sosialisasi tersebut baru menyentuh tingkat lembaga, belum kepada anggota KSP/USP-Kop dan LKM. Keadaan ini dapat dilihat dari penjelasan dari sebagian besar anggota koperasi maupun LKM yang diwawancarai, baik yang mendapat pinjaman ataupun yang belum. Dana hanya ditawarkan oleh pengelola KSP/USP-Kop dan LKM dan tidak selalu disertai dengan penjelasan dari mana sumber dananya. Tawaran diberikan kepada anggota yang mempunyai reputasi baik dalam pengembalian pinjaman sebelumnya. Hal ini dilakukan karena baik koperasi maupun LKM diharapkan dapat mendistribusikan segera dengan jaminan pengembalian pinjaman berjalan lancar. Sebagian anggota menerima pinjaman seperti sebelumnya, perbedaannya sekarang jumlah yang diperoleh lebih besar tanpa harus mempertimbangan besar simpanan yang dimiliki. Sebagian anggota penerima pinjaman merupakan anggota baru KSP/USP-Kop dan LKM saja.

Penetapan Alokasi dan Penerima Dana

Penetapan alokasi penerima dana sepenuhnya ditentukan oleh Pusat dengan melihat dana yang tersedia dalam program. Seperti dikemukakan dalam Tabel 2, dana untuk program ini disediakan Rp200 milyar. Setiap kabupaten/kota mendapat alokasi untuk delapan KSP/USP-Kop dan dua atau tiga LKM. Bantuan untuk KSP/USP-Kop besarnya Rp100 juta per lembaga, sedang untuk LKM Rp50 juta per lembaga.

Sejak awal koperasi-koperasi yang merasa tidak memenuhi kriteria tidak mendaftar. Dari sekitar 200 peserta KSP/USP-Kop dan LKM yang menghadiri sosialisasi di Kantor Bupati Jember, mereka yang ikut seleksi 64 KSP/USP-Kop dan 26 LKM. Sebanyak 44 KSP/USP-Kop dan 14 LKM dianggap memenuhi syarat dalam seleksi awal. Setelah disaring, 9 KSP/USP-Kop dan 3 LKM dinyatakan lulus. Kriteria seleksi ini sepenuhnya mengikuti aturan dalam Juklak.

Karena jatah alokasi untuk KSP/USP-Kop hanya delapan, pada mulanya Bupati mengusulkan agar KSP/USP-Kop dipilih melalui undian. Usulan ini ditentang keras oleh Pokja, bahkan ada anggota Pokja menyatakan akan keluar dari keanggotaan apabila usulan tersebut dilaksanakan. Akhirnya diputuskan untuk meninjau langsung ke masing-masing koperasi untuk mengetahui secara langsung kegiatan usahanya. Dari peninjauan tersebut, Pokja melakukan musyawarah pada tanggal 14 Nopember 2000 dan kemudian sepakat untuk memilih 8 KSP/USP-Kop dan 3 LKM sebagai penerima bantuan.

Setelah proses pemilihan selesai dilakukan, sesuai dengan ketentuan dalam juklak, Pokja menyediakan waktu satu minggu kepada masyarakat untuk menilai proses seleksi yang sudah dilakukan dengan mengumumkan hasilnya di papan pengumuman Kantor Dinas Koperasi Kabupaten dan dimuat dalam mass media. Masyarakat yang tidak puas dengan proses seleksi yang dilakukan Pokja dapat memberikan saran atau kritik langsung kepada Pokja. Karena tidak ada keberatan dari masyarakat, Pokja kemudian memutuskan bahwa proses seleksi dan penetapan koperasi dan LKM sudah dilakukan dengan benar dan objektif, selanjutnya penetapan diajukan untuk mendapatkan SK kepada Bupati.

Koperasi dan LKM yang terpilih selanjutnya mengikuti program pelatihan yang diselenggarakan oleh Pokja selama satu hari. Pelatihan ini diikuti oleh dua orang dari setiap koperasi/LKM atau seluruhnya berjumlah 22 peserta dengan membayar biaya Rp50 ribu per orang. Pelatihan diberikan oleh anggota Tim Pokja, yaitu dari Dinas Koperasi Kabupaten, BRI, dan MUI. Kotak 2,3, dan 4 dibawah ini menggambarkan profil koperasi/LKM yang berhasil dan tidak mendapatkan bantuan dana bergulir.

Kotak 2
Profil koperasi yang mendapat bantuan dana bergulir Rp100juta:
Koperasi Wanita Sekar Kartini

Koperasi Wanita (Kopwan) “Sekar Kartini” adalah contoh koperasi yang berhasil dipilih sebagai penerima bantuan dana bergulir subsidi BBM. Koperasi ini didirikan pada tanggal 21 April 1979 oleh kelompok arisan ibu-ibu lingkungan perumahan BTN Mastrip Jember. Kelompok ini prihatin mengenai kondisi ekonomi sejumlah ibu-ibu yang terjerat hutang. Meskipun ketika mulai jumlah anggotanya hanya 10 orang, tetapi pada akhir tahun 1979 jumlah anggota sudah mencapai 20 orang.

Pada tahun 1983 “Sekar Kartini” bergabung dengan Puskowanjati (Pusat Koperasi Wanita Jawa Timur) Surabaya, koperasi induk wanita di Jawa Timur. Sejak itu dengan bimbingan Puskowanjati koperasi banyak kemajuan serta dapat menjalin hubungan lebih baik dengan Kantor Koperasi. “Sekar Kartini” sah menjadi badan hukum pada tahun 1989.

Selama periode 1987-1989 “Sekar Kartini” pernah melaksanakan program KPPK (Kelompok Pedagang dan Pengusaha Kecil) dari Puskowanjati. Program ini gagal karena kemampuan mengelola mereka masih rendah sehingga terpaksa dihentikan. Tahun berikutnya koperasi mulai merintis usaha simpan pinjam dan membuka toko yang menjual bahan kebutuhan pokok sehari-hari. Kedua usaha tersebut berjalan lancar hingga sekarang. Pada tahun 1997 koperasi menghidupkan kembali program KPPK setelah mendapat pelatihan dari Puskowanjati.

Saat ini Kopwan “Sekar Kartini” yang kegiatan kantornya sudah dikomputerisasikan sejak tahun 1996 mempunyai 538 anggota, terbagi dalam 26 kelompok. Anggota koperasi adalah ibu-ibu pemilik usaha atau ibu rumah tangga. Sejak tahun 1998 koperasi ini telah mempunyai kantor dan toko sendiri, dengan nilai tanah dan bangunan sekitar Rp40 juta. Kini aset koperasi telah mencapai Rp400 juta, termasuk gedung dan pinjaman yang beredar. Baru-baru ini koperasi juga mendapat dana hibah Rp5 juta.

Kopwan “Sekar Kartini” adalah salah satu dari sedikit koperasi yang menggunakan pendekatan kelompok dalam kegiatannya. Pendekatan tanggung jawab sistem tanggung-renteng nampaknya mampu menghidupkan koperasi yang kokoh, karena masing-masing anggota bertanggung jawab terhadap sesama anggota. Kegiatan koperasi berjalan baik dan lancar, sehingga koperasi ini dinilai sebagai salah satu koperasi di Kabupaten Jember yang sukses. Hasilnya, “Sekar Kartini” terpilih sebagai penerima bantuan dana bergulir subsidi BBM.

Namun beberapa hari kemudian setelah surat keputusan disahkan dan dilakukan pelatihan, ada koperasi/LKM yang merasa tidak puas dan perlakuan atas proses seleksi yang sudah dilakukan Pokja, Koperasi/LKM tersebut menulis di harian Jawa Pos dengan mengatasmakan gerakan koperasi. Berdasarkan informasi dari Pokja dan Fasilitator, setelah diselidiki lebih jauh ternyata

tulisan yang berisi tuduhan kepada Tim Pokja itu tidak benar.¹⁷ Tim Pokja mempersilahkan wartawan harian tersebut untuk mengkonfirmasi kepada koperasi dan LKM terpilih.

Kotak 3
Profil koperasi yang tidak mendapat bantuan dana bergulir:
Koperasi Pasar (KOPPAS) Tanjung

Koppas Tanjung yang berdiri sejak tahun 1981 merupakan koperasi pedagang di Pasar Tanjung Jember. Koperasi ini memiliki usaha simpan pinjam, penyalur komoditas beras, minyak goreng, gula dan tepung terigu untuk pedagang pasar. Koperasi ini memiliki satu unit Kantor Cabang di Pasar Gebang yang baru saja dibuka.

Koppas Tanjung ini memiliki anggota 1.123 orang dengan pinjaman yang diberikan ke anggota mencapai Rp286 juta dan simpanan anggota Rp144 juta. Koppas memberikan pinjaman dari mulai Rp50 ribu sampai dengan Rp1,5 juta. Untuk pinjaman kecil dikenakan bunga 5% dengan jangka waktu pengembalian 105 hari. Biaya administrasi 10%. Untuk pinjaman besar jangka waktu pengembalian antara satu sampai 3 bulan dengan tingkat bunga 3,5% per bulan flat. Selain itu Koppas juga memberikan pinjaman 'over night'¹⁸ kepada nasabah inti hingga sebesar Rp30 juta, tetapi harus disertai jaminan berupa giro, cek mundur, atau BPKB. Kalau membayar cepat, bunga dihitung secara harian, tetapi biaya administrasi tetap dipungut. Simpanan sukarela hanya menerima bunga 0,5% per bulan dan bunga simpanan pihak ketiga (deposito) 1,5% per bulan.

Koperasi ini termasuk salah satu koperasi yang tidak masuk dalam seleksi awal karena dianggap belum melakukan RAT tahun 1999, padahal sudah, walaupun memang tidak dilaporkan ke Kankop. Pengurus Koperasi menganggap hal tersebut tidak perlu, karena urusan RAT yang penting adalah untuk anggota. Pengurus Koperasi menilai koperasi selama ini selalu berjalan baik, bahkan selalu mendapat 'Klasifikasi A' dalam penilaian yang dilakukan oleh Kankop. Koperasi juga sudah berjalan lama dan eksis. Tetapi sampai sekarang belum pernah mendapat kucuran dana dari pemerintah. '*Jadi koperasi selalu mendapat Sertifikat penilaian A itu untuk apa?*', kata Manajernya. Dari segi kemampuan, koperasi juga merasa mampu karena manajemennya cukup baik.

Walaupun demikian, koperasi tidak terlalu kecewa tidak mendapat bantuan dana bergulir. Bahkan ia tetap bersyukur karena untuk ikut seleksi koperasi diharuskan menyerahkan data calon peminjam, disertai dengan fotokopi KTP, yang menurutnya merupakan persyaratan yang sulit. Koperasi khawatir kalau hal itu dilakukan, bank pelaksana dapat membajak nasabah-nasabahnya yang potensial.

¹⁷ Berdasarkan informasi Kankop dan Fasilitator, tuduhan tersebut berasal dari seseorang yang gagal menjadi fasilitator, dan koperasi yang diajakannya yaitu koperasi yang baru dibentuk tidak berhasil memperoleh dana bantuan.

¹⁸ Pinjaman hanya untuk beberapa hari, yang biasanya digunakan untuk menebus DO (*Delivery Order*) barang yang dibeli dari distributor.

Peranan Pokja dan Fasilitator

Pokja di Jember terdiri dari unsur Pemda (Wakil Gubernur, Kandepkop & UKM), lembaga perguruan tinggi, tokoh masyarakat (MUI), LSM (LSM Utama Bhakti), Universitas, Dekopinda dan Bank Pelaksana/Bank Rakyat Indonesia (BRI). LSM yang terpilih merupakan lembaga hasil penunjukan Forum Lintas Pelaku yang juga memiliki lembaga psikologi sehingga sekaligus memanfaatkan untuk melakukan test psikologi bagi calon fasilitator. Proses pemilihan dilakukan secara transparan. Berbagai ragam latar belakang anggota Tim Pokja telah memberikan sumbangan positif bagi kinerja Tim.

Sesuai dengan *juklak*, peran Pokja tingkat kabupaten adalah melakukan identifikasi dan kemudian mengadakan seleksi dan penilaian terhadap proposal usulan kegiatan yang diajukan oleh KSP/USP-Kop dan LKM, dan memilih tenaga fasilitator. Tugas ini telah dilaksanakan dengan baik oleh Pokja, terbukti dari proses pemilihan yang dilakukan secara transparan dan baik, serta mampu memilih KSP-USP-Kop dan LKM, serta tenaga fasilitator berkualitas. Peranan Pokja yang cukup menonjol terutama dari unsur Kankop, BRI, dan LKM.

Fasilitator diseleksi dari enam calon yang semuanya sarjana, empat diantaranya adalah bekas pekerja lapangan Program Konsultan Lapangan (PKL) dari Depkop yang selesai akhir Desember 2000. Materi seleksi meliputi aspek perkoperasian, akuntansi dan pengetahuan tentang koperasi dan LKM yang diberikan oleh Kandepkop dan UKM, juga test psikologi yang diberikan oleh LSM konsultan psikologi. Dari seleksi ini dua orang dinyatakan lulus dan satu orang yang nilainya tertinggi diangkat sebagai tenaga fasilitator. Prosesnya memerlukan waktu selama satu bulan.

Pemilihan fasilitator ini dinilai mampu menjaring tenaga yang berkualitas. Latar belakang pendidikan Sarjana Ekonomi dan pengalamannya sebagai konsultan pada Program P2KER menjadi bekal berharga dalam tugasnya sebagai fasilitator. Fasilitator juga telah mendapat pelatihan selama satu minggu di Surabaya yang diadakan bersama-sama dengan perwakilan se Jawa Timur sebanyak 35 orang dan Kalimantan 36 orang, dengan pelatih dari Bukopin. Materi yang diberikan meliputi organisasi simpan pinjam, pedoman pemeriksaan USP, dasar-dasar akuntansi, koperasi dan LKM, pengelolaan kas, dan manajemen.

Kotak 4

Profil LKM yang tidak mendapat bantuan dana bergulir: Rasida Witara

LKM Rasida Witara (singkatan dari Generasi Muda Winangko Utara) merupakan kelompok warga desa dalam kegiatan pengajian. Berdiri sejak tahun 1992, perkumpulan ini memiliki anggota sebanyak 120 orang untuk kelompok ibu-ibu, dan 80 orang untuk kelompok bapak-bapak. Masing-masing kelompok memiliki kegiatan pengajian dan simpan pinjam sendiri, tetapi kegiatan kelompok ibu-ibu lebih aktif.

Perputaran uang dari kelompok ibu-ibu yang dipinjamkan kepada anggota mencapai sekitar Rp10 juta, semuanya berasal dari simpanan anggota. Besar pinjaman per anggota antara Rp50 ribu – Rp500 ribu dengan bunga 3-5% per bulan dan jangka waktu pengembalian 10 bulan. Pinjaman diberikan secara tanggung renteng. Bila terjadi kredit macet, kerugian akan menjadi tanggungan bersama anggota kelompok. Karena itu sanksi masyarakat sangat kuat.

Setiap menjelang lebaran simpanan dibagikan kepada anggota, dan kemudian setelah lebaran kegiatan simpan pinjam dibuka kembali. Keuntungan yang diperoleh -- yang sebenarnya merupakan keuntungan kelompok -- tidak dibagikan kepada anggota, tetapi digunakan untuk berbagai kegiatan sosial seperti khitanan massal, biaya kematian, dan pengajian.

LKM dinilai banyak memberikan manfaat kepada warga, terutama yang memiliki usaha kecil di desa. Namun kegiatan ini masih memerlukan pembinaan dari PKK atau dari Dinas Koperasi, terutama dalam masalah pembukuan, yang hingga saat ini belum pernah dilakukan. Karena sifatnya sosial, maka pengurus tidak memperoleh insentif.

Sayang, meskipun LKM ini telah lulus seleksi dan dinyatakan memenuhi syarat, tetapi tidak dapat memperoleh bantuan dana bergulir karena alokasinya terbatas dan diatur secara kaku dari Pusat. LKM berharap agar dana bergulir dapat diberikan lebih luwes, sehingga memungkinkan lebih banyak LKM potensial yang memperoleh.

Dari hasil wawancara dan pemantauan selama mengikuti pertemuan pembentukan Forum Komunikasi Penerima Dana Subsidi BBM dapat disimpulkan peran fasilitator dijalankan dengan baik, dan terjalin hubungan yang harmonis antara unsur Kankop, Bank pelaksana dan Fasilitator. Kesulitan yang dihadapi fasilitator adalah tidak adanya petunjuk yang jelas mengenai model pembukuan dan pelaporan administrasi. Masing-masing KSP/USP-Kop dan LKM memiliki sistem yang berbeda. Selama pelatihan, model yang diajarkan adalah model pembukuan koperasi dari Bukopin, sementara dalam pelaksanaan yang berlaku adalah aturan bank yang diberlakukan oleh BRI/bank pelaksana.

Mekanisme Penyaluran Dana

Setelah Pokja memutuskan KSP/USP-Kop dan LKM penerima bantuan, selanjutnya pada tanggal 24 November 2000, dilakukan penandatanganan Naskah Kesepakatan Kerjasama antara Pokja Kabupaten dengan BRI Cabang. Pada tanggal 4 Desember 2000 BRI menandatangani Naskah Perjanjian dengan KSP/USP-Kop dan LKM, dilanjutkan dengan penyerahan Pengajuan Rencana Penggunaan Subsidi BBM oleh koperasi/LKM, dengan melampirkan susunan pengurus, Berita Acara Penarikan Dana Bergulir, kuitansi untuk Penarikan Dana Bergulir, nomor rekening BRI, dan daftar anggota yang akan memperoleh pinjaman. Pada tanggal 18 Desember 2000 KPKN menurunkan dana melalui BRI selaku bank pelaksana. Beberapa hari kemudian sebagian besar KSP/USP-Kop dan LKM telah mencairkan seluruh dana tersebut. Setelah dana tersebut dicairkan, tugas BRI sebagai bank pelaksana dalam pencairan dana dianggap sudah selesai dan pengelolaan dana selanjutnya sepenuhnya merupakan tanggung jawab koperasi/LKM.

Dalam proses pencairan dana ini, ada keberataan dari KSP/USP-Kop dan LKM penerima di Jember karena adanya keharusan membuka rekening giro, dan tidak melalui tabungan seperti yang ditentukan dalam Juklak. Kebijakan lokal ini telah menyebabkan terjadinya 'idle money' sebesar Rp1 juta untuk KSP/USP-Kop dan Rp500 ribu untuk LKM yang merupakan dana minimal yang harus disisakan. Disamping itu, dengan menggunakan rekening giro mereka dikenakan biaya administrasi Rp20 ribu per bulan untuk KSP/USP-Kop dan Rp10 ribu untuk LKM.

Penggunaan rekening yang hanya dapat dilakukan di bank pelaksana, oleh salah satu KSP/USP-Kop dianggap sebagai masih 'primitif'. Dengan teknologi yang sudah maju seperti saat ini, rekening sebetulnya dapat dilakukan dimana saja di tempat KSP/USP-Kop dan LKM memiliki rekening. Artinya adanya bank pelaksana dalam program ini sebenarnya tidak terlalu diperlukan.¹⁹ Bahkan satu koperasi yang ikut dalam seleksi tetapi tidak memperoleh bantuan tetap merasa bersyukur, karena dengan sistem seleksi yang ditetapkan ia khawatir nasabahnya yang baik dapat dibajak oleh bank pelaksana, karena KSP/USP-Kop harus memberikan informasi yang cukup detail tentang calon nasabah yang akan diberi pinjaman.

Hingga saat penelitian, hampir semua koperasi telah menyalurkan dana yang diterima kepada anggotanya, kecuali untuk dana investasi 10% yang belum jelas penggunaannya. Ketidakjelasan ini menyebabkan beberapa koperasi menunggu penjelasan selengkapnya, sehingga masih ada sisa dana yang belum dipinjamkan. Namun sebagian besar koperasi telah menyalurkan seluruh dana yang diterima untuk dipinjamkan sebagai modal kerja, termasuk untuk investasi. Salah satu USP-Kop yang ditemui, merencanakan menggunakan dana investasi untuk membeli satu unit traktor untuk disewakan kepada petani, namun USP-Kop

¹⁹ Pengalaman seorang responden yang pernah menerima bantuan dari suatu BUMN, seleksi cukup dilakukan oleh lembaga tersebut dilanjutkan dengan peninjauan ke lapangan. Kalau dianggap layak, dana langsung di transfer ke rekening KSP/USP-Kop yang telah ada tanpa harus membuka rekening baru (tersendiri), sehingga prosesnya menjadi lebih mudah. Tim SMERU masih meragukan apakah dengan usulan tersebut program dapat berjalan lebih baik dan efektif.

ini belum jelas adalah dana tersebut atas nama anggota atau lembaga. Salah satu LKM yang ditemui belum mengetahui adanya dana investasi tersebut.

Faktor yang lain adalah sikap kehati-hatian dari koperasi dan LKM dalam memilih anggota yang akan diberi pinjaman, karena sebagian dari anggota yang didaftarkan dalam proses pengajuan ke BRI sebenarnya belum dikaji secara mendalam, hanya untuk memenuhi persyaratan administrasi. Koperasi dan LKM perlu selektif dalam memberikan pinjaman karena pengembalian bantuan dana bergulir sepenuhnya menjadi tanggung jawab koperasi dan LKM. Guna mensiasati hal ini, diantara koperasi maupun LKM menetapkan jaminan sebagai salah satu persyaratan, terutama pada KSP/USP-Kop dan LKM yang tidak memperlakukan semua peminjam sebagai anggota. KSP/USP-Kop dan LKM yang tidak mengenakan jaminan umumnya mempunyai prinsip bahwa pembinaan intensif kepada anggota merupakan faktor yang penting dalam mengembangkan usaha anggotanya, sehingga apabila usaha anggota berkembang dengan baik maka pengembalian pinjaman pasti akan lancar.

Skema Kredit

Skema pinjaman yang diberlakukan bagi anggota, lama maupun baru, diserahkan kepada masing-masing koperasi atau LKM. Aturan mengenai persyaratan, baik administrasi maupun teknis penyaluran, juga diserahkan sepenuhnya kepada koperasi dan LKM sesuai dengan aturan masing-masing. Persyaratan administrasi untuk mendapat pinjaman baik dari koperasi maupun LKM umumnya hanya fotokopi KTP, simpanan pokok, simpanan wajib, simpanan sukarela, namun ada juga yang menetapkan jaminan berupa BPKB dan sertifikat tanah atau rumah. Peminjam umumnya dikenakan biaya administrasi seperti yang berlaku sebelumnya, antara 2 – 5%, termasuk untuk tabungan.

Pinjaman tersebut diberikan melalui tawaran langsung dari pengelola dengan melihat reputasi pengembalian anggota, tawaran dari staf atau karyawan koperasi, dari anggota koperasi dan LKM, atau melalui kelompok. Penanggung jawab pengembalian pinjaman kelompok adalah ketua kelompoknya, sehingga kelompok menerapkan prinsip *tanggung renteng* kepada anggota kelompoknya.

Salah satu LKM menetapkan persyaratan berupa tabungan Rp2.500 sebagai anggota, namun tanpa jaminan karena LKM ini lebih mementingkan kualitas usaha dari calon anggota daripada jaminan. Calon anggota harus mempunyai usaha, paling sedikit tidak merugi, karena prinsip yang diterapkan oleh LKM adalah sistem bagi hasil dan bukan bunga, sehingga usaha merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi.

Sulit membedakan manajemen koperasi yang menerapkan bunga dengan LKM yang menerapkan sistem bagi hasil, walaupun kedua sistem tersebut tetap mengharapkan pengembalian dari anggota melalui usahanya. Perbedaan kedua lembaga keuangan ini terletak pada penentuan pengembalian pinjaman. Koperasi menetapkan besarnya pengembalian berikut bunganya, sedangkan LKM menerapkan sistem bagi hasil menetapkan pengembalian berikut bagi hasil dari keuntungan sesuai kesepakatan bersama. Besarnya

pengembalian pinjaman berikut bagi hasilnya mungkin dapat lebih besar dari bunga yang ditetapkan koperasi, namun juga dapat menderita kerugian.

Hal lain yang membedakan manajemen LKM dan koperasi adalah kewajiban anggota dalam mengangsur pengembalian. Pada sistem bagi hasil, peminjam hanya mengangsur apabila yang bersangkutan aktif menjalankan usahanya, tetapi kalau anggota tersebut berhalangan sehingga tidak dapat menjalankan usahanya maka yang bersangkutan tidak berkewajiban untuk membayar pada saat usahanya tidak buka. Misalnya, pedagang bakso mengajukan pinjaman Rp250 ribu dan sepakat mengembalikan dengan sistem harian berikut bagi hasil dari keuntungan 20% untuk LKM dan 80% untuk peminjam selama dua bulan. Apabila pedagang bakso tersebut sakit, ia tidak wajib membayar angsuran berikut bagi hasilnya, namun ia tetap wajib melunasi pinjaman tersebut hingga batas waktu yang sudah disepakati. Untuk pinjaman dengan bunga, peminjam harus membayar angsuran berikut bunganya berdasarkan jangka waktu angsuran yang telah disepakati, tanpa harus mempertimbangkan apakah usahanya sedang berjalan atau tidak. Apabila ia tidak membayar angsuran sesuai dengan yang telah ditetapkan, maka nasabah peminjam dapat dikenakan penalti, yaitu berupa denda bunga.

Pinjaman maksimal yang diberikan kepada anggota LKM maupun koperasi umumnya Rp1 juta walaupun usaha anggota tersebut cukup berkembang dan mampu mengelola dana lebih dari Rp1 juta. Beberapa koperasi dan LKM memberikan pinjaman lebih dari Rp1 juta, asalkan nilai jaminan mencukupi. Misalnya, anggota salah satu LKM mengajukan pinjaman Rp5 juta dengan jaminan BPKB motor baru. Pinjaman tersebut diajukan atas nama lima orang, tetapi pinjaman tersebut hanya digunakan oleh satu orang, yaitu pemilik sepeda motor. Hal yang sama juga terjadi pada anggota salah satu koperasi yang mengajukan pinjaman atas nama lima orang dengan jaminan BPKB mobil, tapi hanya satu orang yang menggunakan pinjaman tersebut.

Umumnya besarnya bunga yang ditetapkan oleh koperasi maupun LKM untuk pinjaman dana bergulir subsidi BBM berkisar antara 3% sampai 5%, dengan jangka waktu pengembalian maksimal 10 bulan. Besarnya tingkat bunga umumnya sedikit lebih rendah atau sama sesuai dengan aturan masing-masing koperasi atau LKM. Oleh karena itu banyak anggota koperasi/LKM mengharapkan agar bunga tersebut dapat lebih rendah karena dinilai masih terlalu tinggi.

Penggunaan Dana

Sebagian besar koperasi dan LKM memberikan kredit kepada anggota yang mempunyai usaha karena tanggung jawab pengembalian pinjaman ke BRI sepenuhnya menjadi tanggung jawab koperasi dan LKM. Pengembalian pinjaman dari anggota merupakan pertimbangan penting yang harus diperhatikan dalam menentukan anggota yang akan menerima pinjaman. Umumnya pinjaman dari koperasi dan LKM digunakan untuk pengembangan usaha, seperti penjahit, katering, usaha kos-kosan, *mindring*, pedagang sayur, pedagang buah-buahan, pedagang ikan, pengusaha tempe, pedagang kaki lima, pedagang bakso, pengusaha kerupuk,

warung kelontong, rumah makan, toko obat, salon, rias pengantin, atau dipinjamkan lagi kepada anggota lain dengan bunga lebih tinggi.

Pinjaman umumnya digunakan untuk mengembangkan usaha yang telah ada dan bukan sebagai modal awal untuk memulai usaha baru. Adapula KSP/USP-Kop yang memberikan pinjaman untuk kegiatan pertanian, seperti untuk usaha pertanian tembakau 'Besuki Naoos' dan pertanian padi, terutama di wilayah Kabupaten Jember bagian selatan yang usaha pertaniannya lebih maju. Profil beberapa nasabah peminjam dana bergulir dapat dilihat pada Kotak 5 sampai dengan 7 berikut ini.

Kotak 5
Ibu Sum, Pedagang Buah di sekitar Pasar Ambulu, Penerima Bantuan Dana BBM

Ibu Sum, bukan nama sebenarnya, usia 40 tahun sudah menjadi pedagang sejak 25 tahun yang lalu bersama suaminya di Pasar Ambulu, Desa Ambulu, Kecamatan Ambulu. Mula-mula, pada tahun 1978 ia hanya berjualan es alpukat dan sirop dengan modal Rp300 ribu dan Rp750 ribu untuk membeli kios tempat usaha. Dua tahun kemudian ia menambah jenis dagangan dengan membuka kios buah dengan gerobak di depan kios es miliknya. Suaminya berjualan es, sedangkan kios buahnya dikelola oleh Ibu Sum bersama anak perempuannya yang sudah menikah. Anaknya yang masih sekolah di SMP dan SD sering membantu suaminya berdagang es, namun masih sempat belajar bahkan termasuk anak yang masuk dalam ranking teratas di sekolahnya.

Jenis buah yang dijual antara lain salak, langsung, apel, jeruk, rambutan, atau kelengkeng, tergantung musim. Selain menjual eceran, ia juga memasok ke pedagang buah lain. Satu dus jeruk loka Rp170 ribu dijual lebih tinggi Rp10 ribu, demikian pula buah pear, dari Rp90 ribu dijual Rp100 ribu. Namun untuk harga eceran, ia mengambil keuntungan lebih besar, misalnya buah langsung dari harga Rp1.800 per kg dijual Rp3.000 setelah memperhitungkan resiko bila tidak laku dan busuk. Ia juga mempunyai langganan di 10 toko. Untuk membeli buah impor Ibu Sum memerlukan modal hampir Rp7 juta. Rata-rata penghasilan Rp1,2 juta sampai Rp1,5 juta per hari, dengan keuntungan bersih sekitar Rp150 ribu.

Ia mengambil pinjaman dana bergulir dari KSP karena mendapat tawaran pihak koperasi, karena koperasi mengenal Ibu Sum sebagai orang yang sering mengantar nasabah ke berbagai koperasi dengan imbalan 1% dari jumlah pinjaman nasabah. Uang tersebut tidak pernah diambil, tetapi ditabung di koperasi-koperasi tersebut. Hal ini dilakukan sejak tahun 1990 dan ia memberikan jaminan kepada koperasi atas nasabah yang dibawanya. Menurutnya, masyarakat disini malu meminjam uang, karena itu ia sangat menjaga kerahasiaan peminjam yang diantaranya.

Sebelumnya Ibu Sum pernah meminjam uang di KSP Rp600 ribu dengan bunga 3%. Pinjaman ini yang dibayar harian selama 1 bulan dan dipotong Rp20 ribu untuk tabungan di koperasi. Semula Ibu Sum tidak terlalu membutuhkan pinjaman dana subsidi BBM, namun tiba-tiba ia harus membayar buah impor yang dibelinya. Ibu Sum memperoleh pinjaman Rp1 juta dan harus mengangsur Rp106.500 per minggu selama 10 minggu.

Ibu Sum pernah mempunyai pengalaman buruk ketika akan pinjam uang di suatu bank pemerintah pada tahun 1986. Saat itu, untuk menambah modal ia mengajukan pinjaman sebesar Rp150 ribu dengan jaminan sertifikat rumahnya, namun ditunda terus dengan berbagai alasan. Ia harus berulang kali ke bank, dan hal ini membuatnya malu. Selama 3 bulan permohonannya tidak juga dikabulkan, akhirnya ia beralih ke koperasi ketika menerima tawaran dari koperasi.

Kotak 6
Ibu Nani, Nasabah USP SA

Ibu Nani, bukan nama sebenarnya, 45 tahun, mempunyai tiga orang anak. Anaknya yang pertama kuliah, anak kedua sekolah di SMP, anak yang ketiga kelas 2 SD. Suami Ibu Nani bekerja sebagai karyawan perkebunan karet. Usaha yang dilakukan saat ini adalah sebagai penjahit, catering, dan menyewakan kamar untuk karyawan dan mahasiswa. Jumlah kamar yang disewakan saat ini 4 kamar dengan penghasilan Rp230 ribu per bulan. Sebelumnya ia memiliki usaha warung, tetapi setelah pindah rumah dan melihat bahwa di lingkungan yang baru sudah terdapat banyak warung, Ibu Nani tidak melanjutkan usaha warungnya, dan selanjutnya mencari usaha lain sesuai dengan kemampuannya, seperti usaha catering dan membuat kue untuk dijual menjelang lebaran.

Ibu Nani menjadi nasabah KSP SA sejak tahun 1997 dengan pinjaman pertama Rp200 ribu. Pinjaman berikutnya Rp1 juta dengan waktu pengembalian 2 bulan dengan bunga 5% per bulan. Saat ini Ibu Nani sedang mengangsur pinjaman dana bergulir sebesar Rp1 juta yang diperolehnya pada bulan Januari 2000 dengan waktu pengembalian lima bulan dan bunga 4% per bulan. Pinjaman tersebut digunakan untuk melengkapi perabot kamar-kamar yang disewakan. Ia harus menyerahkan fotokopi KTP, BPKB asli sepeda motornya, dan membayar biaya administrasi Rp75 ribu. Bunga dan persyaratan tersebut dirasakan cukup besar dan berat, tapi karena terdesak kebutuhan akhirnya diterima juga. Sekalipun demikian, Ibu Nani memilih koperasi sebagai sumber untuk mendapat pinjaman karena persyaratan yang ditetapkan lembaga keuangan formal seperti bank sangat berbelit-belit.

Salah satu faktor yang mempengaruhi kurang berkembangnya usaha anggota koperasi adalah Hari Raya Idul Fitri atau Telasan. Umumnya masyarakat menghabiskan uangnya untuk keperluan baik makanan maupun pakaian, sehingga keuntungan usaha ikut terpakai. Setelah lebaran mereka memulai usaha dengan modal seadanya tanpa penambahan modal. Tidak mengherankan jika usaha anggota dari tahun ke tahun tidak mengalami peningkatan berarti.

Sebagian besar koperasi dan LKM yang dikunjungi hingga saat ini belum melakukan pembinaan usaha anggotanya, kecuali satu LKM. LKM ini menerapkan manajemen pembinaan kepada anggota karena berpendirian bahwa hal ini merupakan faktor penting yang harus diperhatikan. Keberhasilan usaha anggota merupakan keberhasilan LKM. LKM ini menjalin hubungan erat dengan para anggota melalui kelompok pengajian yang diadakan setiap bulan. Pada pertemuan tersebut, LKM memberikan pembinaan kepada anggotanya.

Persyaratan Jaminan

Selain usaha anggota yang menjadi skala prioritas untuk mendapat pinjaman, jaminan juga merupakan faktor penting oleh sebagian kecil koperasi dan LKM yaitu untuk menghindari resiko anggota yang 'nakal'. Melalui jaminan, pihak koperasi dan LKM mempunyai 'senjata' dalam menghadapi anggota yang tidak tertib. *'Kalau ada jaminan maka anggota mudah untuk diajak bicara, misalnya ketika mereka menunggak. Bila tidak ada jaminan, mereka sering kucing-kucingan'*.

Box 7

Ibu Marni, Seorang Pedagang Peracangan Nasabah BMT SI

Ibu Marni, bukan nama sebenarnya, 32 tahun, mempunyai dua orang anak. Anaknya yang sulung hanya sekolah sampai kelas dua SMP, sedangkan anak kedua masih sekolah kelas 6 SD. Ibu Marni adalah pedagang *peracangan* sedangkan suaminya supir angkutan umum. Penghasilan bersih dari usaha *peracangan* rata-rata Rp20 ribu sampai Rp25 ribu per hari. Disamping berdagang, Ibu Marni juga membuat masakan dari sayuran yang dijual ke warung-warung makan.

Ibu Marni sudah lama menjadi nasabah BMT SI, mulai dari meminjam Rp100 ribu, Rp200 ribu, sampai Rp500 ribu dengan jangka waktu pengembalian dua sampai lima bulan. Sekarang Ibu Marni mempunyai pinjaman Rp1 juta dari dana bergulir dengan waktu pengembalian 5 bulan dan diangsur 10 kali. Pinjaman terakhir ini diperoleh melalui tawaran langsung dari Manajer BMT. Sejak pinjaman pertama hingga saat ini besarnya pengembalian dan angsuran ditetapkan melalui kesepakatan antara kedua belah pihak.

Pada saat mengajukan pinjaman terakhir, Ibu Marni mendapat pertanyaan dari Ketua RT mengapa tidak meminjam dari PKK. Pertanyaan tersebut diajukan saat Ibu Marni meminta keterangan usaha dari RT sebagai salah satu persyaratan untuk mendapat pinjaman. Ibu Marni tidak mau meminjam dari PKK karena disamping besar pinjaman tidak lebih dari Rp200 ribu, bunga yang ditetapkan juga relatif tinggi. Selain surat keterangan usaha dari RT, syarat yang harus dipenuhi untuk mendapat pinjaman dari BMT SI adalah fotokopi suami istri.

Beberapa kegiatan yang diikuti oleh Ibu Marni adalah 2 arisan mingguan Rp2.500 dengan anggota 68 orang dan Rp15 ribu dengan anggota 30 orang. Arisan tersebut dimaksudkan sebagai modal tambahan dari usahanya. Keuntungan yang diperoleh dari usaha perancangannya selalu terpakai untuk keperluan *Telasan* (Lebaran). Setelah lebaran, biasanya Ibu Marni selalu menggunakan modal baru untuk memulai usaha perancangannya.

Ibu Marni berpendapat bahwa apabila pemerintah akan memberikan program yang sejenis, sebaiknya besar pinjaman disesuaikan dengan kebutuhan usaha dan tidak disamakan seperti sekarang ini. Ia mengharapkan dapat memperoleh pinjaman untuk mengembangkan usahanya, termasuk untuk membangun tempat usaha dan sarananya. Ibu Marni yakin bahwa melihat banyaknya pembeli saat ini, ia akan mampu mengembalikan pinjamannya dengan baik.

Jaminan yang umum digunakan adalah BPKB sepeda motor, mobil, dan sertifikat tanah atau rumah. Pinjaman diprioritaskan kepada anggota yang dapat memenuhi persyaratan jaminan, tanpa melihat usaha mereka. Anggota nasabah yang tergolong tertib yang menjaminkan motor baru atau mobil diijinkan untuk mengambil pinjaman lebih dari Rp1 juta. Sebagian koperasi menjadikan tertib pengembalian sebagai faktor utama dibandingkan dengan adanya jaminan, misalnya dengan melihat 'raport' calon peminjam pada pinjaman-pinjaman sebelumnya. Umumnya koperasi dan LKM yang menekankan jaminan juga memberikan pinjaman kepada pegawai pemerintah, pegawai swasta, petani, dan profesi lain selama syarat berupa jaminan terpenuhi, tanpa yang bersangkutan harus menjadi anggota koperasi.

Hal tersebut diatas merupakan strategi koperasi dan LKM untuk mengupayakan pengembalian dari anggota berjalan lancar. Kelancaran pengembalian pinjaman anggota adalah faktor utama kelancaran pengembalian koperasi kepada BRI. Penilaian BRI sebagai bank pelaksana kepada koperasi dan LKM dalam program dana bergulir ini didasarkan pada kelancaran pengembalian. Beberapa koperasi menilai bahwa penekanan yang hanya pada aspek pengembalian pinjaman dapat merusak prinsip koperasi yang sudah dibangun selama ini. Prinsip yang diterapkan dalam koperasi seharusnya menekankan pada aspek kekeluargaan bukan semata-mata mengejar keuntungan yang sebesar-besarnya, tidak seperti pada bank.

Sebagian koperasi/LKM menerapkan agunan berupa barang dagangan si peminjam atau sekitar 75% dari jumlah pinjaman. Sementara itu, Koperasi Wanita meminta bentuk jaminan tanggung renteng tanpa jaminan individu. Calon peminjam baru harus menjadi anggota kelompok terlebih dahulu. Karena jumlah calon peminjam melebihi dana yang tersedia maka mereka harus mengantri. Salah satu kelompok yang diwawancarai menyebutkan bahwa pada bulan pertama mereka hanya mendapat jatah untuk empat orang anggota, bulan berikutnya enam orang dan seterusnya.

Biaya Operasional

Program dana bergulir menyediakan dana BOP sebesar Rp15 juta per kabupaten/kota. Rp8 juta untuk dana pemantauan dan evaluasi, sisanya untuk dana supervisi dan operasional, termasuk insentif bagi tenaga fasilitator yang besarnya Rp350 ribu per bulan. Dana BOP tersebut hanya untuk tiga bulan pertama, Oktober sampai dengan Desember 2000.

Meskipun Tim Pelaksana program menilai dana BOP tersebut masih kurang, tetapi dana ini cukup memperlancar sosialisasi dan persiapan program. Penentuan alokasi dana 2% bunga per tahun untuk dana pembinaan termasuk untuk insentif tenaga fasilitator dinilai masih kurang jelas, meskipun Kantor Meneg Koperasi dan UKM sudah mengeluarkan petunjuknya pada tanggal 20 Januari 2001. Dalam surat edaran tersebut, Kantor Meneg Koperasi & UKM belum menentukan secara jelas besarnya setiap alokasi untuk pembinaan anggota, audit tahunan KSP/USP-Kop dan LKM, serta untuk pembayaran tenaga fasilitator. Khusus untuk pembayaran fasilitator, dihimbau agar besarnya tidak di bawah UMR dan tidak lebih kecil dari honor yang diterima sebelumnya, yaitu sebesar Rp350 ribu per bulan. Pembayaran insentif fasilitator disarankan diserahkan kepada salah satu KSP/USP-Kop yang akan bertindak sebagai koordinator untuk mengkoordinir pembayaran tersebut yang dibebankan

secara *tanggung-renteng*. Ketentuan ini membingungkan karena komponen biaya pembinaan dan insentif tenaga fasilitator ini sudah termasuk dalam 2% bunga per tahun yang harus disetorkan secara penuh ke bank pelaksana setiap triwulan.

Karena penggunaan 2% bunga tersebut tidak diatur secara jelas, serta masih ada kesimpang siuran persepsi tentang pembayaran tenaga fasilitator, sebagai akibatnya nasib tenaga fasilitator terkatung-katung. Pokja atau KSP/USP-Kop dan LKM belum dapat menetapkan berapa insentif yang layak bagi tenaga fasilitator. Misalnya, siapa yang seharusnya menetapkan penggunaan 2% bunga untuk dana pembinaan tersebut, termasuk besarnya pembayaran untuk tenaga fasilitator. Apakah oleh KSP/USP-Kop dan LKM penerima, atau Pokja tingkat Kabupaten? Atau apakah perlu ditetapkan oleh Bupati, padahal Ketua Pokja di Kabupaten Jember tidak dijabat oleh Bupati, tetapi oleh Wakil Bupati.

Demikian pula pengaturan mengenai 10% bunga untuk cadangan likuiditas KSP/USP-Kop dan LKM dinilai juga belum jelas dan dapat ditafsirkan berbeda-beda. Beberapa KSP/USP-Kop mengkhawatirkan hal ini dapat digunakan oleh Pokja atau BRI untuk mendiskreditkan keberhasilan KSP/USP-Kop atau LKM yang dapat menyebabkan mereka dikenakan penalti. Misalnya karena adanya perbedaan persepsi atau prinsip dasar tentang penggunaan dana tersebut antara koperasi/LKM dengan Pokja atau bank pelaksana.

Pengawasan Program

Di Kabupaten Jember, pengawasan terhadap program relatif baik, meskipun hanya unsur Kankop, BRI, dan fasilitator yang tetap aktif. Sampai dengan awal Pebruari 2001, fasilitator telah mengunjungi KSP/USP-Kop dan LKM rata-rata tiga kali dan merencanakan melakukan kunjungan ke setiap KSP/USP-Kop dan LKM satu sampai dua kali per bulan. Demikian pula BRI juga secara acak telah melakukan pemantauan terhadap KSP/USP-Kop dan LKM penerima satu sampai dua kali setiap bulan. Dinas Koperasi & UKM secara rutin menyelenggarakan pertemuan bulanan atas biaya Dinas, sehingga lebih memudahkan untuk melakukan pengawasan dan pembinaan.

Selain itu, pembentukan *Forum Komunikasi Penerima Dana Subsidi BBM* atas inisiatif lokal di Kabupaten Jember yang juga melibatkan unsur Pokja, merupakan contoh upaya yang baik dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap program. Diharapkan melalui paguyuban ini pembinaan terhadap koperasi dan LKM penerima bantuan akan lebih efektif, serta perkembangan masing-masing koperasi dan LKM dapat diketahui.

Pengawasan KSP/USP-Kop atau LKM terhadap anggota yang meminjam dilakukan oleh petugas koperasi/LKM. Sebuah koperasi wanita di Kabupaten Jember memiliki tenaga Petugas Penyuluh Lapangan Simpan Pinjam (PPL-SP) yang harus selalu hadir dalam pertemuan masing-masing kelompok yang diadakan setiap bulan sekali, yang biasanya disatukan dengan kegiatan arisan. Sebuah LKM akan melakukan kunjungan ke peminjam apabila dalam tiga hari tidak menyetor, sehingga kalau ada masalah dapat dipecahkan bersama. Selain itu, salah satu alat kontrol yang dinilai efektif adalah dengan pemberian insentif berupa pinjaman dua kali lipat apabila pengembaliannya selalu baik. Tim SMERU

menemukan koperasi yang memberikan tingkat bunga berbeda diantara anggota dengan tingkat pengembalian yang berbeda. Misalnya dengan memberikan rentang tingkat suku bunga antara 3-5% per bulan flat, atau bunga yang lebih rendah bagi anggota yang baik.

Tanggapan Terhadap Program

Hingga saat ini pelaksanaan program dana bergulir memperoleh penilaian positif dari masyarakat, khususnya para penerima pinjaman dana bantuan. Umumnya mereka sangat mendukung pelaksanaan program ini. Namun program ini juga tidak lepas dari kekurangan, baik dari segi petunjuk pelaksanaannya maupun dari pelaksanaannya di lapangan.

Besarnya pinjaman anggota tidak perlu ditetapkan maksimal Rp1 juta, tetapi disesuaikan dengan kebutuhan usaha. Sementara itu, bunga pinjaman dari koperasi kepada anggota berkisar 3-5% dirasakan masih tinggi, sebaiknya diturunkan.

Sebagian koperasi dan LKM menetapkan biaya administrasi yang besar, baik kepada anggota maupun kepada nasabah yang mengajukan pinjaman. Peminjam dikenakan biaya administrasi Rp90 ribu dari pinjaman sebesar Rp1 juta. Selain bunga, sebagian koperasi menetapkan aturan mengenai anggota dengan status penuh dan anggota tidak penuh. Uang simpanan pokok untuk anggota penuh cukup besar, yaitu sekitar Rp700 ribu sampai Rp1 juta. Anggota tidak penuh adalah anggota yang belum melunasi simpanan pokok tersebut. SHU setiap akhir tahun hanya akan diberikan kepada anggota tetap. Seorang nasabah dapat meminjam langsung dari koperasi atau LKM tanpa harus menjadi atau melalui anggota. Apabila nasabah meminjam melalui anggota, maka besarnya bunga ditentukan berdasarkan kesepakatan antara nasabah dan anggota dengan bunga yang lebih tinggi dari bunga yang berlaku di koperasi atau LKM.

Alokasi dana untuk koperasi Rp.100 juta per koperasi pada umumnya dinilai cukup memadai meskipun sebagian kecil menganggap dana terlalu kecil. Sebaliknya dana untuk LKM Rp50 juta per UKM terlalu besar. Apabila tidak ditentukan secara ketat seperti dalam program, jumlah LKM yang dapat memperoleh alokasi dana pinjaman lebih banyak.

Dalam rangka keberlanjutan program, keberadaan Tim Pokja masih tetap diperlukan dan tidak hanya sampai pada saat pencairan dana. Daerah mengusulkan agar dana untuk Tim Pokja dapat dialokasikan untuk tiga tahun, sehingga tim masih tetap dapat bekerja guna melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap program.

Kelemahan lainnya dari program dana bergulir adalah sistem pelaporan yang dinilai terlalu rumit karena harus melaporkan data setiap nasabah. Format tersebut merupakan format laporan bagi BRI Cabang selaku bank pelaksana kepada Kanwil BRI. Bagi KSP/USP-Kop dan LKM penerima, hanya diperlukan satu format laporan yang sederhana.

Kesimpulan

Program Dana Tunai

Pada umumnya penentuan sasaran penerima cukup tepat dan dana diterima utuh Rp30 ribu tanpa potongan, kecuali di satu desa dipotong Rp3 ribu untuk sumbangan masjid. Para penerima adalah masyarakat miskin lanjut usia, terutama para janda dan mereka yang tidak mampu bekerja lagi.

Berbagai kalangan menilai program ini kurang mendidik dan kurang memberi manfaat karena sebagian besar dana yang diterima hanya digunakan untuk keperluan konsumsi sehari-hari terutama menjelang lebaran. Disamping itu pelaksanaannya dapat menimbulkan kerawanan sosial karena jumlah sasaran yang dapat dijangkau sangat terbatas, sehingga menimbulkan kecemburuan.

Alokasi dana dana tunai di Kabupaten Jember hanya memenuhi seperenam dari jumlah Pra KS dan KS-1 berdasarkan data BKKBN. Oleh karena itu pendistribusiannya dilakukan secara proporsional terhadap jumlah Pra KS dan KS-1 di masing-masing desa/kelurahan. Sisanya dibagikan kepada desa IDT yang selama ini telah menerima berbagai program pemerintah. Datangnya dana terlambat, dari yang seharusnya bulan Oktober baru diterima menjelang lebaran bulan Desember 2000 secara sekaligus.

Pendataan nama-nama penerima program dilakukan oleh aparat tingkat bawah (RT/RW) yang kemudian dimusyawarahkan pada tingkat Musbangdes dengan melibatkan berbagai unsur masyarakat, seperti tokoh masyarakat dan tokoh agama, parpol dan sebagainya. Mereka juga dilibatkan dalam proses pendistribusian dana, sehingga lebih mendukung adanya transparansi program.

Program tidak menyediakan dana BOP, kecuali untuk kebutuhan ATK dan pelaporan yang jumlahnya hanya Rp2 juta per kabupaten. Dana inipun baru diterima pada bulan Januari 2000. Desa dan kecamatan harus mengeluarkan dana sendiri dari berbagai sumber antara Rp75 ribu – Rp200 ribu untuk biaya persiapan, sosialisasi, pendataan, administrasi dan pelaporan. Meskipun Pemda Jember kemudian telah mengalokasikan dana sebesar Rp10 juta dalam APBD Tahun 2001, tetapi pada saat kunjungan lapangan dana belum. Dana ini hanya untuk tingkat kabupaten, sehingga pengeluaran desa dan kecamatan tetap tidak mendapat penggantian.

Program Dana Bergulir

Sosialisasi terhadap KSP/USP-Kop dan LKM umumnya cukup baik melalui pertemuan sosialisasi di Kantor Bupati, pelibatan DPRD, menggunakan sarana radio dan surat kabar setempat (*Radio Roselina* dengan program 'Suara Rakyat', dan harian *Radar Jember*). Meskipun demikian, sosialisasi terhadap anggota KSP/USP-Kop dan LKM calon penerima program masih kurang.

Seleksi terhadap KSP/USP-Kop dan LKM dengan menggunakan kriteria dalam *juklak* cukup berhasil dalam menjaring KSP/USP-Kop dan LKM potensial berbasis masyarakat, serta memiliki tenaga fasilitator berkualitas. Hal ini karena kriteria seleksi KSP/USP-Kop dan

LKM maupun tenaga fasilitator dalam *juklak* cukup jelas, dan proses seleksi dilakukan dengan baik oleh Pokja yang anggotanya terdiri dari berbagai unsur Pemda dan masyarakat, sehingga mencerminkan adanya transparansi.

Adanya penyeragaman besarnya alokasi untuk KSP/USP-Kop dan LKM dinilai kurang mencerminkan kebutuhan nyata mereka. Alokasi dana, baik untuk lembaga maupun anggota nasabah, diharapkan dapat lebih fleksibel dengan memberikan batasan alokasi untuk masing-masing KSP/USP-Kop dan LKM, dan jumlah maksimal lembaga yang akan menerima.

Mekanisme penyaluran dana langsung dari bank ke lembaga KSP/USP-Kop dan LKM sudah baik, realisasinya cepat, dan menghindari kebocoran. Namun keharusan membuka rekening Giro untuk pencairan dana, selain menyimpang dari *Juklak*, juga menyebabkan '*idle money*' sebesar Rp1 juta yang merupakan dana minimal yang harus disisakan. Disamping itu juga dikenakan biaya administrasi Rp20 ribu untuk KSP/USP-Kop dan Rp10 ribu per bulan untuk LKM.

Adanya bantuan dana bergulir telah mampu meningkatkan jumlah anggota KSP/USP-Kop dan LKM serta menurunkan tingkat bunga nasabah KSP/USP-Kop dan LKM dari 4-5% per bulan flat menjadi 2,5-3% flat, serta jangka waktu pengembalian kredit lebih lama. Persyaratan kredit juga lebih ringan karena tidak (selalu) mensyaratkan jaminan, meskipun ada juga lembaga penyalur dana yang justru memberlakukan syarat jaminan karena pinjaman lebih besar. Namun dari segi biaya administrasi, masih relatif cukup tinggi, yaitu sekitar 1-5% dari besarnya kredit.

Karena masalah penyaluran ke nasabah/anggota sepenuhnya menjadi tanggung jawab KSP/USP-Kop dan LKM, maka pemilihan calon peminjam cukup selektif sehingga penyimpangan penggunaan dana relatif kecil. Namun dijumpai satu lembaga yang kurang cermat dalam menyalurkan dana. Pinjaman diberikan sama rata sebesar Rp1 juta per orang tanpa memperhatikan kondisi nasabah, akibatnya sebagian pinjaman berindikasi akan menunggak.

Disediakannya dana BOP untuk program cukup memperlancar sosialisasi dan persiapan program. Namun pengaturan ketentuan 2% bunga per tahun untuk dana pembinaan dan 10% bunga untuk cadangan likuiditas KSP/USP-Kop dan LKM, tidak jelas. Juga karena bunga harus disetor ke bank setiap triwulan, pembayaran honor fasilitator menjadi tertunda.

Kegiatan monitoring dan pengawasan terhadap program dilaksanakan oleh unsur Kankop, BRI dan fasilitator. Pembentukan *Forum Komunikasi Penerima Dana Subsidi BBM* atas inisiatif lokal di Jember yang juga melibatkan unsur Pokja merupakan contoh yang baik dalam upaya melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap program.

Program dana bergulir yang dilaksanakan bersamaan dengan program dana tunai yang bersifat '*hibah*' dinilai kurang tepat karena dapat mempengaruhi/merusak sistem perguliran dana yang sedang berjalan. Secara keseluruhan program dana bergulir dinilai cukup baik oleh KSP/USP-Kop dan LKM maupun masyarakat meskipun sebagian menilai jumlah alokasi masih kurang, baik pada tingkat lembaga maupun nasabah.

KABUPATEN KAPUAS KALIMANTAN TENGAH DAN KABUPATEN BARITO KUALA KALIMANTAN SELATAN

METODE PEMILIHAN WILAYAH PENELITIAN

Berdasarkan pertimbangan waktu dan biaya, maka dipilih dua kecamatan di Kabupaten Kapuas yang dapat ditempuh dengan jalan darat, tidak terlalu jauh dari Kuala Kapuas, ibukota kabupaten, memperoleh alokasi untuk tiga program Reorientasi Kebijakan Subsidi BBM: dana tunai, dana bergulir, dan PPM prasarana. Berdasarkan keterangan awal dari pihak kabupaten, akhirnya dipilih Kecamatan Kapuas Murung (kurang lebih 27 km dari Kuala Kapuas) dan Kecamatan Selat (terdekat dari Kuala Kapuas).

Di Kecamatan Kapuas Murung, sepuluh (10) kelurahan/desa yang terkena proyek Pengembangan Lahan Gambut (PLG) dari 16 kelurahan/desa yang ada, mendapatkan alokasi PPM Prasarana. Di kecamatan ini, penelitian lapangan dilakukan di Kelurahan Palingkau Baru karena kelurahan tersebut menerima ketiga program dan terletak dekat ibukota kecamatan. Sedangkan di Kecamatan Selat dipilih Desa Terusan Raya yang merupakan desa IDT dan letaknya jauh dari kota kecamatan.

Pada penelitian ini, Tim SMERU menggali informasi dari berbagai sumber, yaitu Pemda kabupaten (Kantor Bupati dan Bappeda), Kantor Departemen Koperasi Kabupaten, Kantor PMD Kabupaten, anggota Pokja Dana Bergulir, kantor kecamatan, kantor kelurahan/desa, fasilitator Dana Bergulir, PjOK dan PjAK program PPM Prasarana, pengurus koperasi/LKM penerima dan bukan penerima program, anggota koperasi/LKM, penerima program dan peminjam dana bergulir, bukan penerima program dan bukan peminjam, tokoh masyarakat, masyarakat umum, dan Ornop. Khusus untuk program dana bergulir, pengamatan dilakukan di beberapa KSP/USP-Kop yang terletak di Kecamatan Selat.

GAMBARAN UMUM WILAYAH PENELITIAN

Kabupaten Kapuas adalah salah satu dari 6 kabupaten/kota di Propinsi Dati I Kalimantan Tengah. Wilayah Kabupaten Kapuas seluas 34.800 km² atau 3.480.000 ha terdiri dari kawasan hutan belantara (80%), pemukiman (0,4%), sungai-danau-dan rawa (15,8%), dan daerah pertanian (3,8%).

Wilayah ini terdiri dari 24 kecamatan dan 310 kelurahan/desa. Tidak seluruh ibukota kecamatan dapat dijangkau dengan transportasi darat, apalagi untuk sampai ke kelurahan dan desa. Sebagian besar transportasi untuk kegiatan perekonomian masyarakat di dalam dan ke luar wilayah dilakukan melalui sungai, *anjir*/kanal maupun *handel*²⁰.

²⁰ *handel* adalah bahasa setempat yang artinya sungai kecil

Kecamatan Kapuas Murung dan Selat merupakan dua kecamatan di Kabupaten Kapuas yang terpilih menjadi lokasi penelitian. Kecamatan Kapuas Murung yang memiliki luas wilayah 491 km², terdiri dari 8 desa (dua diantaranya IDT), dan 2 kelurahan. Sebagian besar lahan berupa tanah kering (37,8%), tanah sawah (35,6%), dan lainnya hutan rakyat, ladang/kebun, dan bangunan. Sedangkan Kecamatan Selat yang memiliki luas 390 km² terdiri dari 15 kelurahan/desa, 4 kelurahan daerah perkotaan, 2 kelurahan daerah perdesaan, dan 9 desa. Dua desa termasuk IDT, yaitu Desa Sei Jangkit dan Desa Terusan Raya. Sebagian besar lahan berupa tanah sawah (41,8%) dan tanah kering (32,5%).

Ibukota Kecamatan Selat terletak di ibukota kabupaten, sedangkan ibukota Kecamatan Kapuas Murung sekitar 27 Km dari ibukota kabupaten, dapat ditempuh dengan sarana transportasi darat, jalan beraspal yang sebagian rusak, serta angkutan sungai.

Beberapa tahun yang lalu pemerintah merencanakan pengembangan lahan 1 juta hektar melalui proyek PLG. Sebagian besar wilayah Kecamatan Kapuas Murung terkena proyek tersebut. Beberapa desa di Kecamatan Selat, walaupun tidak langsung menjadi bagian proyek, ternyata sangat terkena dampak negatif kegiatan proyek PLG akibat adanya perubahan ekosistem seluruh wilayah yang masih bertumpu pada sungai.

Wilayah yang terkena proyek PLG meliputi 3 kabupaten, yaitu Kapuas (80%), Barito Selatan dan Kota Palangkaraya (20%). Sejak tahun 1997, masyarakat Kabupaten Kapuas yang lahannya terkena proyek PLG, menuntut ganti rugi karena kehilangan mata pencaharian dari *beje*²¹, rotan, atau hasil hutan (tanam tumbuh) yang sebelumnya tumbuh di areal gambut. Saat ini pembangunan PLG berdampak terhadap lingkungan karena tanah gambut menjadi asam sehingga ikan besar yang biasanya mudah didapat kini semakin langka, hanya sejumlah kecil ikan kecil yang tersisa. Hal ini juga terjadi di sungai yang terletak di dekat areal PLG seperti Sungai Kapuas Murung. Jumlah ganti rugi yang saat ini diperjuangkan sekitar Rp370 milyar. Pihak pemerintah pusat sudah berjanji akan menyelesaikan tuntutan tersebut tetapi hingga saat ini belum ada tindak lanjut nyata. Upaya yang telah dilakukan masih terbatas pada pembentukan Tim 20 yang 80% anggotanya dari masyarakat, dan dana Rp1 milyar dari pusat untuk mendata ulang besarnya ganti rugi.

Pada tahap awal, proyek PLG berpengaruh positif pada ekonomi masyarakat., antara lain karena banyak pendatang terlibat dalam kegiatan proyek maka masyarakat setempat yang berjualan dan memiliki rumah untuk disewa mengalami kenaikan pendapatan. Mobilisasi penduduk menjadi sangat tinggi sehingga alat transportasi seperti ojeg motor dan perahu banyak yang mendapat keuntungan dari keadaan ini. Namun tak lama setelah proyek berlangsung, dampak negatif kegiatan proyek mulai muncul, yaitu: air tanah dan air sungai menjadi asam sehingga ikan menjadi sulit hidup.

²¹ *beje* adalah kolam alami atau dibuat di daerah rawa. Setahun sekali pada musim kemarau (Juli-September) ikan yang tertangkap di *beje* ini dipanen. Biasanya menghasilkan sekitar 2 ton ikan seharga Rp4-5 juta per *beje*. Masing-masing keluarga biasanya memiliki beberapa *beje*.

Berdasarkan Sensus Penduduk 1999, penduduk Kabupaten Kapuas 526.631 jiwa dengan sebaran tidak merata di seluruh kecamatan. Kondisi yang sama dijumpai di Kecamatan Selat maupun Kapuas Murung (lihat Tabel 5).

Tabel 5. Luas Wilayah, Jumlah Penduduk per Kecamatan dan Kelurahan/Desa Berdasarkan Jenis Kelamin di Kabupaten Kapuas, Tahun 1999

Kecamatan Kelurahan/desa	Jumlah Penduduk			Luas (Km2)
	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	
Kecamatan Selat	39.705	39.364	79.069	390,00
Terusan Raya	3.747	3.550	7.297	58,60
Terusan Mulia	1.239	1.169	2.408	14,84
Terusan Makmur	940	862	1.802	14,84
Terusan Karya	1.416	1.368	2.784	13,50
Tamban Luar I	1.575	1.553	3.128	16,77
Handel Jangka	2.872	2.462	5.334	75,00
Pulau Kupang	2.809	2.839	5.648	43,66
Sei Lunuk	1.642	1.717	3.359	37,13
Pulau Mambula	1.786	1.788	3.574	4,10
Murung Keramat	2.746	2.994	5.740	36,14
Selat Hilir	5.360	5.544	10.904	4,86
Selat Tengah	6.713	6.489	13.202	16,30
Selat Hulu	3.700	3.868	7.568	21,28
Selat Dalam	2.061	2.057	4.118	7,18
Pulau Telo	1.099	1.104	2.203	25,80
Kecamatan Kapuas Murung	24.708	28.505	53.213	491,00
Palingkau Baru	2.240	2.538	4.778	31,00
Palingkau Lama	3.732	4.076	7.808	41,00
Tajepan	909	934	1.843	84,00
Mampai	1.316	1.366	2.682	58,00
Muara Dadahup	641	677	1.318	15,00
Dadahup	10.118	12.135	22.253	67,00
Belawang	1.082	1.397	2.479	30,00
Palangkau Baru	1.506	1.770	3.276	40,00
Palangkau Lama	2.803	3.210	6.013	80,00
Tambak Bajai	361	402	763	45,00

Sumber: Bappeda dan Badan Pusat Statistik Kabupaten Kapuas, 2000

Secara keseluruhan kepadatan penduduk di Kecamatan Selat lebih tinggi dibandingkan dengan Kecamatan Kapuas Murung.

Mata pencaharian penduduk Kecamatan Kapuas Murung yang berjumlah 53.213 jiwa dan banyak penduduk transmigran umumnya sebagai petani (utama: padi dan sampingan: rambutan) dan pedagang. Kecamatan Kapuas Murung pernah menjadi lumbung padi Kalimantan Tengah, namun dengan adanya perubahan cuaca maka produksi padi menurun dan akhirnya petani beralih menanam rambutan, jeruk, dan sebagainya. Jumlah penduduk

Kecamatan Selat pada tahun 1999 sebanyak 79.069 jiwa, terdiri dari 39.705 laki-laki dan 39.364 perempuan. Sebagian besar bermata pencaharian sebagai petani pemilik tanah dan peternak ayam. Jumlah keluarga miskin²² di Kecamatan Kapuas Murung (hasil pendataan BKKBN) 1.789 KK dan keluarga miskin sekali 399 KK. Sedangkan di Kecamatan Selat jumlah keluarga miskin 2.243 KK.

Dilihat dari ketersediaan sarana dan prasarana sosial maupun ekonomi, Kecamatan Kapuas Murung yang relatif jauh dari ibukota kabupaten memiliki kondisi sarana/prasarana transportasi yang relatif sulit dan fasilitas pendidikan yang terbatas (gedung sekolah, jumlah guru dan prasarana pendukung).

Kondisi kecamatan tidak selalu mencerminkan kondisi kelurahan/desa yang berada di kecamatan tersebut dan sebaliknya. Sebagai contoh di Kecamatan Selat yang kondisinya tampak memadai, ternyata prasarana dan sarana umum di Desa Terusan Raya yang terletak di Kecamatan tersebut sangat minim. Desa ini hanya dapat dicapai dengan angkutan sungai (*speed boat*) selama 1 jam atau menggunakan *klotok* sekitar 2,5 jam. Sementara Kelurahan Palingkau Baru mempunyai prasarana dan sarana umum yang lebih memadai, walaupun kondisi kecamatannya cukup sulit. Hal ini disebabkan kelurahan tersebut terletak di ibukota kecamatan dan jaraknya relatif lebih dekat dengan ibukota kabupaten.

Meskipun demikian, untuk mencapai beberapa wilayah Kelurahan Palingkau Baru (RT 8, 9 dan 10) yang terletak di ibukota kecamatan harus menggunakan transportasi sungai karena letaknya berseberangan dengan ibukota kelurahan. Di Kelurahan ini terdapat 1 UPT (Unit Pemukiman Transmigrasi) yang terkena proyek PLG, sedangkan wilayah lain (non transmigrasi) di kelurahan ini tidak terkena proyek PLG secara langsung. Meskipun demikian masyarakat merasakan dampak negatif proyek tersebut. Jumlah penduduk Kelurahan Palingkau Baru berdasarkan data Kabupaten Dalam Angka tahun 1999 adalah 4.778 jiwa, terdiri dari 2.240 laki-laki dan 2.538 perempuan.

Desa Terusan Raya merupakan salah satu desa yang bentangan wilayahnya sangat panjang (sekitar 40 Km) menyusuri sungai Barito dengan jumlah RT sekitar 36 buah. Walaupun jauh dan harus menggunakan kendaraan air menyusuri sungai, intensitas transportasi ini cukup lancar (setiap hari), terutama pada pagi hari. Berdasarkan monografi Desa Terusan Raya, jumlah penduduknya adalah 7.521 jiwa, terdiri dari 3.733 laki-laki dan 3.788 perempuan, atau 1.541 KK. Tabel 6 menyajikan jumlah penduduk berdasarkan mata pencahariannya.

²² Berdasarkan keterangan Kepala dan staf BKKBN Kabupaten Kapuas, sejak tahun 2000 BKKBN memberikan istilah baru bagi Pra-KS dan KS-1 alasan ekonomi, yaitu keluarga miskin sekali untuk Pra-KS alasan ekonomi, dan keluarga miskin untuk KS-1 alasan ekonomi. Keluarga miskin sekali adalah keluarga yang tidak memenuhi persyaratan: makan dua kali sehari atau lebih, memiliki pakaian yang berbeda, atau lantai rumah bukan dari tanah. Sedangkan keluarga miskin adalah KS-1 yang tidak memenuhi persyaratan: makan protein hewani 1 minggu sekali, luas lantai 8m² untuk setiap penghuni, atau memperoleh pakaian baru setahun terakhir. Keluarga miskin berdasarkan BKKBN adalah keluarga Pra KS dan KS1

Tabel 6. Jumlah Penduduk Desa Terusan Raya, Kecamatan Selat, Kabupaten Kapuas, Berdasarkan Mata Pencaharian, Tahun 1999/2000

Mata Pencaharian	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
Tani	2.035	2.036	4.071
Wiraswasta	20	18	38
Tukang	35	-	35
Buruh Tani	29	27	56
Pensiunan	16	7	23
Nelayan	134	133	267
Jasa	10	8	18
Karyawan:			
-PNS	36	25	61
-Swasta	32	30	62

Sumber: Monografi Desa Terusan Raya, Kecamatan Selat tahun 1999/2000

TEMUAN LAPANGAN

Program Dana Tunai

Alokasi dan Penetapan Sasaran

Kabupaten Kapuas menerima alokasi dana tunai terbesar diantara kabupaten/kota di Kalimantan Tengah karena memiliki jumlah keluarga miskin terbanyak. Alokasi dana tunai diperuntukkan bagi 20.592 keluarga dengan dana Rp617.760.000 (lihat Bab Pendahuluan).

Meskipun secara nasional alokasi per propinsi dan kabupaten/kota ditentukan berdasarkan data kemiskinan dari BPS²³, tetapi penetapan sasaran penerima dana tunai subsidi BBM di Kabupaten Kapuas menggunakan data BKKBN, yaitu data keluarga miskin sekali hasil pendataan tahun 2000. Alokasi dari pusat 20.952 KK di 313 desa di 24 kecamatan diterima beberapa waktu setelah sosialisasi program. Mengingat waktu yang terbatas yang tidak memungkinkan mendata 313 desa sementara data BPS kurang lengkap, maka diputuskan menggunakan data BKKBN yang lebih lengkap (selain itu penggunaan data BKKBN juga untuk menghindari terjadinya gejala sebagai akibat tumpang tindih dengan program JPS lainnya). Berdasarkan data BKKBN, jumlah keluarga miskin di Kabupaten Kapuas 56.312 KK, terdiri dari 21.490 KK miskin sekali, dan sisanya keluarga miskin. Karena alokasi hanya untuk 20.952 KK (setelah direvisi dari 20.592 KK), maka tidak semua keluarga miskin di UPT²⁴ memperoleh alokasi, dengan alasan mereka masih menerima jaminan hidup dari pemerintah sebagai transmigran. Berdasarkan data tersebut, pihak kabupaten, dalam hal ini

²³ Berdasarkan keterangan pengelola program di tingkat pusat (Ditjen PMD) digunakan data Susenas – BPS 1999.

²⁴ UPT = Unit Pemukiman Transmigrasi

Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD), kemudian menetapkan alokasi per kecamatan (lihat Tabel 7).

Pemerintah mengakui bahwa program dana tunai direncanakan secara 'top down', dimana pemerintah pusat menentukan alokasi per kabupaten/kota. Pihak kecamatan dan kelurahan/desa sejak awal tidak pernah terlibat dalam menetapkan sasaran penerima. Atas dasar alokasi dari pihak kabupaten tersebut, Camat mengeluarkan Surat Keputusan (SK) penetapan keluarga miskin penerima dana tunai. Di salah satu kelurahan, pihak kelurahan baru mengetahui jumlah penerima setelah mendapatkan alokasi dan dana dikirim ke rekening DPDK (Dana Pembangunan) di BRI Unit. Data keluarga miskin sekali dan alokasi dana tunai di Kecamatan Kapuas Murung dan Kecamatan Selat dapat dilihat pada Tabel 8 dan Tabel 9.

Seperti pada program JPS, program dana tunai ini juga menggunakan data keluarga miskin dari BKKBN (Pra KS/KS1). Kelurahan Palingkau Baru, Kecamatan Kapuas Murung semula mendapatkan jatah sesuai dengan jumlah keluarga miskin sekali BKKBN sebanyak 24 orang. Namun kemudian mendapat tambahan 10 sehingga menjadi 34 orang. Tambahan tersebut berasal dari kelebihan jatah wilayah lain. Akhirnya tambahan 10 orang tersebut dipilih oleh staf desa dengan bantuan Ketua RT. Penerima program adalah anggota masyarakat yang paling miskin.

Walaupun data keluarga miskin sekali hasil pendataan BKKBN tepat sasaran, tetapi karena alokasi dana sangat terbatas dibandingkan dengan jumlah keluarga miskin, pelaksana di tingkat masyarakat mengalami kesulitan, mempunyai beban psikologis, dan sukar bersikap transparan. Di Kelurahan Palingkau Baru pihak aparat kelurahan tidak dilibatkan dalam pengusulan calon penerima, tetapi di Desa Terusan Raya, berdasarkan penjelasan istri Kepala Desa²⁵, proses pengusulan dan pengajuan calon penerima di desa ini melibatkan PLKB, RT, dan istri Kepala Desa. Nama calon, yaitu keluarga miskin yang umumnya janda, diusulkan oleh PLKB kepada RT, dan melalui Ketua RT diajukan ke desa dan kecamatan. Satu bulan kemudian, alokasi diterima. Walaupun demikian Sekretaris Desa tetap berpendapat bahwa jumlah penerima sudah ditentukan pihak kabupaten dan pihak desa hanya melaksanakan kegiatan tersebut.

²⁵ Istri Kepala Desa merupakan tokoh yang turut aktif menjalankan fungsi Kepala Desa dan cukup disegani di desa.

Tabel 7. Alokasi Dana Tunai Kabupaten Kapuas

No	Kecamatan	Jumlah Desa/Kelurahan	Jumlah KK	Jumlah KK Penerima
1.	Selat	15	18.447	2.371
2.	Kapuas Hilir	6	3.023	212
3.	Pulau Petak	8	5.671	257
4.	Basarang	13	3.632	38
5.	Kapuas Barat	9	3.971	757*
6.	Kapuas Murung	10	13.635	3.931*
7.	Kapuas Kuala	10	9.378	2.276
8.	Kahayan Hilir	14	6.085	794
9.	Pandih Batu	12	5.188	354
10.	Kahayan Kuala	11	6.167	893
11.	Mentangai	14	4.909	3.411*
12.	Timbah	9	1.524	0
13.	Kapuas Tengah	19	3.106	130
14.	Kapuas Hulu	17	2.540	644
15.	Kahayan Tengah	14	1.349	51
16.	Banama Tingang	14	1.762	276
17.	Senang	13	1.917	443
18.	Kurun	15	2.886	364
19.	Tewah	11	2.864	192
20.	Rungan	20	2.835	623
21.	Manuling	15	2.063	1.623
22.	Kahayan Hulu Utara	27	2.837	221
23.	Kapuas Timur	7	5.535	176
24.	Maliku	11	6.075	555
	Total	313	131.560	20.952

Sumber: SK. Kepala Kantor PMD Kabupaten Kapuas, No. 412.2/42/PMD, 25 Nopember 2000 tentang penetapan Alokasi Keluarga Penerima Dana Tunai (Cash Transfer) Subsidi BBM Tahun Anggaran 2000

Keterangan: * Pada Formulir Berita dari Kakan PMD Kabupaten Kapuas kepada Semua Camat seKabupaten Kapuas, tertanggal 29 Nopember 2000, Kapuas Barat mendapat alokasi 629 KK dan realisasi menunjukkan 602 KK (Tab11 10). Sedangkan Kapuas Murung mendapatkan alokasi awal hanya 399 KK, namun direvisi menjadi 3.931 KK (SK tertanggal 25 Nopember 2000). Demikian juga pada SK yang sama, Kecamatan Mentangai tercatat mendapat alokasi 1.476 KK.

Jumlah keluarga yang memperoleh program dana tunai di Desa Terusan Raya 181 KK dengan jumlah dana Rp5.430.000. Menurut Sekretaris Desa, seharusnya jumlah yang layak menerima jauh lebih besar.²⁶ Jatah tersebut menyebabkan pihak desa bersama-sama dengan ketua-ketua RT harus melakukan penyaringan lagi. Berdasarkan laporan penyerahan dana tunai dari Kepala Desa Terusan Raya kepada Camat Selat, tidak setiap RT mendapatkan jatah dana tunai. Meskipun demikian, diperoleh informasi bahwa keluarga yang tidak memperoleh bantuan tersebut tidak mengajukan keberatan kepada pihak desa. Sementara itu, penerima dana tunai di Kelurahan Palingkau Baru, Kecamatan Kapuas Murung tersebar di setiap RT, masing-masing antara 2–6 KK.

²⁶ Mungkin merfer data BKKBN yang menunjukkan data keluarga miskin 352 KK.

Tabel 8. Data Keluarga Miskin, Miskin Sekali, dan Alokasi Dana Tunai di Kecamatan Kapuas Murung, Kabupaten Kapuas

No	Kelurahan/Desa	Jumlah KK	Keluarga Miskin	Keluarga Miskin Sekali *	Jumlah KK Penerima
1.	Kel. Palingkau Baru	708	339	24	34
2.	Kel. Palingkau Lama	1.078	462	44	424
3.	Tajepan	390	194	70	70
4.	Mampai	587	225	67	0
5.	Muara Dadahup	396	167	59	59
6.	Dadahup	680	149	45	2.223**
7.	Belawang	103	35	26	223
8.	Palangkau Lama	102	69	0	633
9.	Palangkau Baru	160	99	49	240
10.	Tambak Bajai	127	50	15	25
	Jumlah	4.331	1.789	399	3.931***

- Sumber: 1. Data Keluarga Miskin dan Miskin Sekali, Hasil Pendataan Keluarga Tahun 2000 Kabupaten Kapuas, BKKBN Kantor Kabupaten Kapuas, Agustus 2000
 2. Lampiran SK Camat Kapuas Murung No. 412.6/438/2000 tentang Penetapan Keluarga Miskin Penerima Dana Tunai (Cash Transfer) Subsidi BBM Kecamatan Kapuas Murung, tanggal 26 Nopember 2000

Keterangan: * atau juga disebut Keluarga Pra Sejahtera alasan ekonomi, merupakan bagian dari keluarga miskin
 ** tambahan 16 UPT eks PLG yang sebagian besar tidak termasuk keluarga miskin hasil pendataan BKKBN
 *** jumlah KK penerima ini lebih besar dari data keluarga miskin (*) karena tambahan 16 UPT eks PLG

Pengelola Program dan Peranannya

Sesuai dengan Juklak, maka telah dibentuk Tim Pengendali tingkat kabupaten di Kabupaten Kapuas yang terdiri dari Bappeda, Kantor PMD, Kepala Bagian Ekonomi Pemda, dan BKKBN. Kantor PMD memegang peranan penting dalam pengelolaan program ini.

Di tingkat kecamatan, tidak ada lembaga lain yang terlibat dalam Tim Pengendali Kecamatan selain staf kecamatan. Kasie PMD ditunjuk sebagai Petugas Pelaksana Kegiatan. Tugas Kasie PMD adalah menyiapkan SK Camat dan menghimpun informasi yang kemudian diajukan ke Kantor PMD Kabupaten. Tugas lain adalah menerima laporan pelaksanaan dari setiap kelurahan/desa. Fungsi dan peran Tim Pengendali Kecamatan adalah: 1) melakukan pengadministrasian proyek, antara lain melakukan persiapan administrasi untuk pencairan dana (tandatangan) pada blanko kemudian memanggil para PJOK/PJAK ke desa; 2) memantau penyaluran dana; dan 3) melakukan pelaporan ke kecamatan. Di tingkat desa/ kelurahan, satu kelurahan tidak membentuk Tim karena hanya mempunyai dua staf, sedangkan di desa lain Tim ditunjuk oleh PjAK.

Tabel 9. Data Keluarga Miskin, Miskin Sekali dan Alokasi Dana Tunai di Kecamatan Selat, Kabupaten Kapuas

No	Kelurahan/Desa	Jumlah KK	Keluarga Miskin	Keluarga Miskin Sekali *	Jumlah KK Penerima
1.	Kel. Selat (Selat Hilir)	3.029	166	177	184
2.	Kel. Selat Tengah	3.040	63	172	179
3.	Kel. Selat Dalam	907	87	163	170
4.	Kel. Selat Hulu	1.318	209	195	202
5.	Pulau Telo	844	30	106	-
6.	Desa Pulau Mambulau	1.225	126	124	150
7.	Kel. Murung Keramat	1.199	107	204	192
8.	Kel. Sei Lunuk	864	122	167	174
9.	Kel. Pulau Kupang	1.282	98	158	165
10.	Desa Terusan Raya	1.384	352	12	181
11.	Desa Tamban Luar	914	507	3	165
12.	Desa Sei Jangkit	1.100	190	525	223
13.	Desa Terusan Karya	546	87	124	131
14.	Desa Terusan Makmur	387	45	112	119
15.	Desa Terusan Mulya	416	54	129	136
	Jumlah	18.554	2.243	2.371	2.371

- Sumber:
1. Data Keluarga Miskin dan Miskin Sekali, Hasil Pendataan Keluarga Tahun 2000 Kabupaten Kapuas, BKKBN Kantor Kabupaten Kapuas, Agustus 2000
 2. Form-AK 02: Daftar Alokasi Bantuan Dana Tunai (Cash Transfer) Subsidi BBM Kecamatan Selat, Kabupaten Kapuas, tahun 2000, bulan Oktober, Nopember, dan Desember 2000, yang ditandatangani Camat Selat dan Kepala Seksi PMD Kec.Selat

Sosialisasi dan Penyebaran Informasi

Penyebaran informasi tentang program dana tunai diperoleh pihak kabupaten ketika Kepala Kantor PMD diundang ke Jakarta pada awal bulan Oktober 2000. Sosialisasi tidak langsung dilakukan karena belum ada buku petunjuk. Baru pada tanggal 1 dan 2 Nopember 2000 diselenggarakan sosialisasi di Balikpapan sekaligus membagikan buku petunjuk walaupun belum tersedia alokasi dana. Beberapa waktu kemudian baru diterima alokasi.

Sosialisasi di tingkat kecamatan dilakukan pada tanggal 13 Nopember 2000, dihadiri Camat dan Ketua PMD. Saat itulah Juklak dibagikan ke tingkat kecamatan dan kecamatan berkewajiban membagi ke desa-desa. Karena ketidakterediaan dana BOP yang memadai sosialisasi di tingkat kelurahan/desa dan masyarakat tidak dilakukan secara khusus, tetapi hanya pada kesempatan turun ke desa untuk acara lain. Pihak kecamatan mengakui bahwa sosialisasi khusus mengenai program ini tidak dilakukan. Informasi diperoleh dari berbagai sumber. Informasi tentang dana tunai di tingkat kelurahan/desa diperoleh secara informal.

Kecilnya alokasi dibandingkan dengan jumlah masyarakat yang dianggap layak menerima program dana tunai menyebabkan sosialisasi di tingkat masyarakat tidak dilakukan secara transparan. Masyarakat bukan penerima dana tunai mengetahui adanya program bagi

keluarga miskin dari mulut ke mulut. Beberapa dapat menerima kondisi tidak transparan ini, namun adapula yang masih mempertanyakan hal ini, bahkan kepada Tim Peneliti SMERU.

Di Kecamatan Selat, Kasie PMD hanya mengikuti sosialisasi kedua di kabupaten. Para peserta yang hadir antara lain: Kasie PMD, Camat, 14 desa (dari 15 desa), baik Kades, Sekdes, Kaurbang, LKMD, tokoh masyarakat, dan ORNOP. Materi yang disampaikan antara lain meliputi Juklak, alokasi target, dan kriteria calon penerima yang penentuannya diserahkan sepenuhnya kepada desa²⁷. Target kelompok miskin telah ditetapkan oleh kabupaten berdasarkan kriteria BKKBN.

Mekanisme Pencairan dan Penyaluran Dana Tunai

Pencairan dana dilakukan oleh Bendaharawan PMD, PjOK dan PjAK dengan membawa SK Bupati, SK Camat dan kuitansi yang sudah ditandatangani penerima beserta PjOK dan PjAK. Guna melengkapi persyaratan pencairan dana (tandatangan PJOK dan PJAK), pihak kecamatan harus mendatangi kelurahan/desa dalam wilayah kecamatan yang bersangkutan. Kendala jarak, transportasi, dan ketidaktersediaan dana operasional yang mencukupi menyebabkan banyak kecamatan tidak mampu atau terlambat memenuhi persyaratan yang dimaksud. Sebagai ilustrasi, di satu kecamatan, Kasie PMD kecamatan harus berkeliling ke 10 desa hanya untuk mendapatkan tandatangan PjOK, PjAK, dan Kepala Desa. Akhirnya sekitar 64% alokasi dana tunai atau sekitar Rp399.400.000,- dari alokasi Rp628.560.000 yang dicairkan, dan sisanya dikembalikan ke kas negara. Beberapa Camat memutuskan untuk tidak mengambil dana program mengingat biaya yang dikeluarkan tidak sebanding dengan dana yang akan diperoleh. Perincian realisasi pencairan dan penyaluran dana tunai di Kabupaten Kapuas disajikan pada Tabel 10 berikut ini.

Tabel 10. Realisasi Penyaluran Dana Tunai di Kabupaten Kapuas

No	Kecamatan	Jumlah Penerima (KK)	Jumlah dana
1.	Selat	2.371	71.130.000
2.	Pulau Petak	257	7.710.000
3.	Kapuas Barat	602	18.010.000
4.	Kapuas Murung	3.931	117.930.000
5.	Kapuas Kuala	2.276	68.280.000
6.	Pandih Batu	354	10.620.000
7.	Mentangai	2.704	81.120.000
8.	Kapuas Hulu	644	19.320.000
9.	Kapuas Timur	176	5.280.000
	Total	13.315	399.400.000

Sumber: Form-AK 03: Rekapitulasi Alokasi Penerimaan Bantuan Dana Tunai/
Cash Transfer Subsidi BBM Tahun 2000, Kepala Kantor PMD Kabupaten Kapuas

²⁷ Walaupun pada akhirnya data yang digunakan adalah data BKKBN.

Pencairan dana dilakukan sekaligus untuk tiga (3) bulan dengan mengikuti prosedur baku KPKN. Batas waktu penyerahan SPP²⁸ ke KPKN tanggal 18 Desember 2000. Artinya setelah tanggal tersebut dana tidak dapat dicairkan lagi. Proses penyerahan SPP hingga keluar SPM²⁹ ke BRI sekitar 5 hari, padahal pihak bank melakukan tutup buku pada tanggal 22 Desember 2000. Oleh sebab itu, pencairan dana baru dapat dilakukan pada Januari 2001.

Di Kelurahan Palingkau Baru, Kecamatan Kapuas Murung, dana tunai dari tingkat kabupaten ditransfer melalui rekening desa di BRI Unit Kecamatan Murung sebelum akhirnya disalurkan kepada yang berhak. Lokasi bank berada di kelurahan lain tetapi tidak jauh dari Kantor Kelurahan Palingkau Baru.

Di tingkat kelurahan/desa, dana untuk tiga bulan tersebut diambil langsung oleh staf kelurahan/desa dan dibagikan kepada penerima. Di Kelurahan Palingkau Baru, Kecamatan Kapuas Murung, penyaluran dana tunai kepada penerima sebagaimana ditentukan pada Tabel 8 di atas dilakukan oleh staf kelurahan sebagai PjAK dan PjOK dibantu Ketua RT. Di beberapa RT, staf kelurahan menyerahkan dana tunai ini kepada Ketua RT untuk disalurkan kepada penerima di RT masing-masing. Karena jumlah alokasi lebih kecil daripada jumlah keluarga yang dianggap layak menerima, maka pihak kelurahan dan Ketua RT terpaksa menyerahkan dana tunai langsung ke rumah penerima. Berdasarkan ketentuan Juklak, seharusnya warga masyarakat penerima dana tunai berkumpul di kantor kelurahan.

Di Desa Terusan Raya, Kecamatan Selat, penerimaan dana dilakukan di BRI Unit Selat oleh staf desa sebagai PjOK dan PjAK, kemudian didistribusikan langsung kepada masyarakat pada tanggal 10 Januari 2001. Mengingat wilayah yang sangat luas dan harus melalui sungai, distribusi dilakukan dengan dua cara. Penerima dana tunai yang tinggal di wilayah yang berdekatan dengan Kantor Desa (RT IV – Pasar Jum'at) mengambil dana di Kantor Desa yang dibagikan Istri Kepala Desa, PjOK, dan PjAK. Sedangkan untuk wilayah RT yang jauh dari Kantor Desa (harus menggunakan *klotok* untuk mencapainya) langsung dibagikan di RT masing-masing, oleh Istri Kades dan PjOK, atau dititipkan kepada Ketua RT untuk dibagikan kepada penerima. Penyampaian dana kepada RT-RT dilakukan hingga pukul 10 malam.

Sebagai gambaran, distribusi dana tunai kepada penerima di RT 2 (kira-kira 3 km dari Kantor Desa) tidak dilakukan Ketua RT, tetapi langsung oleh Ketua LKMD, Istri Kades dan PjOK. Sedangkan di RT 23 dan 24, penyaluran dilakukan oleh Ketua RT langsung ke rumah penerima, termasuk kepada mereka yang layak menerima yang tidak termasuk dalam alokasi.

Penerima Dana Tunai, Jumlah Dana dan Penggunaannya

Penerima dana tunai adalah keluarga paling miskin, sebagian besar adalah janda miskin lanjut usia (lihat Kotak 8). Tim Peneliti SMERU sempat menemui beberapa warga masyarakat yang terlihat miskin, kondisinya relatif sama dengan penerima dana tunai, tetapi mereka tidak mendapat jatah dana tunai (lihat Kotak 9).

²⁸ SPP = Surat Perintah Pembayaran

²⁹ SPM = Surat Perintah Membayar

Umumnya dana diperoleh penerima secara penuh dan sekaligus pada bulan Desember 2000 – Januari 2001 sebesar Rp30.000, terutama di Kelurahan Palingkau Baru. Dana dapat cepat diterima karena ditunjang oleh pesan Camat Kapuas Murung kepada aparat kelurahan dan perangkat desa agar tidak melakukan pemotongan sepeserpun, diterimakan utuh kepada yang berhak, dan program ini harus dilakukan secara sukarela. Meskipun demikian, dalam jumlah kecil ditemukan adanya pemotongan dana untuk biaya operasional, atau dana dibagi diantara keluarga miskin secara sukarela. Sebagai contoh di Desa Terusan Raya, satu penerima mengaku bahwa ia diminta untuk membagi dana tunai yang diterimanya Rp30.000,- kepada saudaranya yang juga layak menerima. Ia rela membagi dua jatahnya dan menyampaikan sendiri kepada saudaranya tersebut. Kejadian seperti kasus ini hanya, sekitar 10 orang, dan itupun dibagi bersama keluarga mereka yang juga miskin tetapi tidak masuk dalam daftar penerima. Beberapa penerima mengaku mereka diminta kerelaannya untuk membantu biaya operasional sebesar Rp1.000,- s/d Rp3.000,-, untuk transportasi pengurusan surat persyaratan. Di suatu RT, karena jumlah masyarakat yang dianggap layak menerima³⁰ melebihi alokasi, maka jumlah penerima ditambah sehingga jumlah dana yang diterima dikurangi menjadi berkisar antara Rp5.000 – Rp30.000 berdasarkan jumlah tanggungan keluarga. Misalnya janda dengan banyak anak mendapat jatah yang lebih besar, sedangkan kakek, nenek atau anak yatim menerima lebih sedikit. Kepada penerima tidak diberitahukan tentang jatah Rp30.000.

Umumnya dana tunai digunakan untuk membeli keperluan sehari-hari. Pada beberapa kasus, dana tersebut digunakan untuk menambah modal atau berobat.

³⁰ Kondisi ekonomi masyarakat setempat hampir merata sehingga sukar untuk memilih yang paling layak menerima.

Kotak 8 Profil Penerima Program Dana Tunai dan Penggunaannya

Ibu Khairi (bukan nama sebenarnya)

Ia mempunyai anak 3 orang. Anak bungsu masih sekolah di madrasah. Suaminya bekerja sebagai buruh tani yang tidak setiap hari mendapat pekerjaan. Biasanya Ibu Khairi membantu ekonomi keluarga dengan membuat tikar dari *purun*³¹, sekitar 3 lembar per hari. Saat ini ia terpaksa berhenti membuat tikar karena harga bahan bakunya mahal sementara harga jual tikar turun. Sekitar 6 bulan yang lalu Ibu Khairi terserang penyakit yang membuat matanya buta sebelah (berwarna putih), sering pusing sebelah dan kepalanya terasa gatal. Ketika kartu sehatnya masih berlaku, Ibu Khairi biasanya berobat ke Puskesmas, tetapi sejak kartu sehat tidak berlaku ia terpaksa hanya mengandalkan obat yang dijual di warung yang hanya dapat mengurangi rasa pusing sementara waktu. Ibu Khairi mendapat bantuan dana tunai Rp30.000 yang diterima sekaligus pada bulan Desember 2000. Uang tersebut digunakan untuk berobat ke Puskesmas dua kali. Ibu Khairi merupakan penerima tambahan karena tidak termasuk dalam daftar PLKB. Ibu Khairi juga mendapat beras OPK beberapa kali, yang terakhir sebanyak 18 kg seharga Rp18.000.

Ibu Muh (bukan nama sebenarnya), 50 tahun

Ibu Muh adalah seorang janda yang tinggal sendiri karena empat anaknya sudah berkeluarga dan tinggal berpisah. Ia tidak mempunyai sawah. Untuk menopang kehidupan sehari-harinya, ia berdagang kecil-kecilan di sekitar pasar, berjualan sayur atau hasil pertanian lainnya yang bervariasi tergantung dari harga beli dan ketersediaan barang. Modal berjualan sekitar Rp25.000 – 50.000 per hari. Ia hanya memperoleh keuntungan sekitar Rp4.000 – Rp5.000 per hari yang hanya cukup untuk makan sehari-hari. Rata-rata ia mengeluarkan belanja dapur Rp5.000 yang dimasak menggunakan kayu bakar, bukan minyak tanah. Ibu Muh menerima dana tunai Rp30.000 dan digunakan untuk menambah modal berjualan. Meskipun mendapat modal tambahan tetapi penghasilannya relatif tidak berubah. Kadang ia terpaksa tidak berjualan karena merasa tidak sehat. Memang sekalipun mendapat beras OPK karena memenuhi kriteria, Ibu Muh tidak mendapat kartu sehat.

Ibu Gandi (bukan nama sebenarnya)

Ibu Gandi dikaruniai 5 anak, 3 anak masih kecil sementara 2 anak sudah besar ikut suaminya *membatang*³² di hutan, sehari-hari mengerjakan sawah seluas 20 *borongan*³³. Kadang-kadang ia juga menjadi buruh tani dengan upah Rp6.000 per setengah hari kerja. Selama suaminya di hutan terakhir ini, Ibu Gandi sudah menjual 4 ekor ayam seharga Rp50.000 untuk kebutuhan makannya seharga Rp10.000 per hari. Ia mendapat dana tunai yang dibagikan Istri Kades dan Ketua RT sebanyak Rp30.000 (dikurangi biaya Rp3.000) yang digunakannya untuk membeli keperluan sehari-hari. Meskipun Ibu Gandi memasak dengan kayu bakar, namun ia juga menerima dana subsidi BBM. Ibu Gandi juga mendapat OPK beberapa kali, terakhir ia menerima 12 kg seharga Rp16.000.

(bersambung ke halaman berikutnya)

³¹ purun adalah tanaman dengan panjang kurang lebih 1 meter, berbentuk bulat kecil berdiameter sekitar 1 cm. Setelah dipanen kemudian dijemur dan dipukul-pukul agar pipih dan dijemur lagi sebelum akhirnya dianyam.

³² mencari/menebang kayu

³³ ukuran luas lahan; 1 ha = 35 borongan

Ibu Jun (bukan nama sebenarnya)

Ibu Jun mempunyai 3 anak berusia antara 2 – 13 tahun. Dua diantaranya sekolah di SD, kelas 3 dan kelas 1. Suaminya bekerja *membatang* di hutan setelah selesai bekerja di sawah milik sendiri. Dari hasil *membatang* ini, suaminya dapat membawa uang Rp400.000–600.000 per bulan. Apabila suaminya masih di hutan, sementara keluarga sudah kehabisan bekal, biasanya ia meminjam dahulu ke tetangga dan baru dibayar setelah suaminya pulang. Sebelumnya ia dan keluarga pernah mencoba mendulang emas, tetapi berhenti karena karena hasil emasnya sedikit sementara biaya hidup sekeluarga besar. Ibu Jun mendapat dana tunai Rp30.000 dan dipotong Rp3.000 oleh Sekdes untuk mengganti biaya surat-surat (administrasi). Bantuan tersebut diambil sendiri di Kantor Desa dengan naik *klotok* dengan ongkos Rp1.000 pp. Bantuan tsb digunakan untuk membeli makanan sehari-hari. Ibu Jun menerima OPK sekitar 6 kali yang dibeli melalui RT. Jatah terakhir yang diterima adalah 17,5 kg seharga Rp24.000.

Ibu Mun (bukan nama sebenarnya)

Ibu Mun mempunyai seorang anak yang masih sekolah di SD. Ia berasal dari Kupang dan ikut program transmigrasi 16 tahun yang lalu. Karena merasa kehidupan di Kapuas jauh lebih baik daripada di Kupang, Ibu Muh sudah tidak ingin kembali ke daerah asalnya. Biasanya Ibu Muh bekerja *membatang* atau menjadi buruh penebang kayu bersama suaminya. Mereka pulang dari *membatang* tiga bulan sekali, sementara anaknya dititipkan ke keluarga Ketua LKMD dengan membayar Rp60.000 per bulan. Saat ini hanya suaminya yang pergi *membatang*, Ibu Muh harus mengurus tanah pertaniannya – luasnya 4 ha – yang ditanami dengan 150 pohon kelapa. Bila keduanya bekerja, mereka bisa membawa pulang uang sekitar Rp1,5 juta setiap tiga bulan. Dari hasil *membatang* itu mereka mampu membeli tanah dan rumah. Sekalipun keadaan ekonomi Ibu Muh kedengarannya tidak terlalu sulit, namun pada kenyataannya hidupnya masih jauh dari cukup, karena itu ia memenuhi kriteria sebagai penerima program dana tunai. Dana tunai Rp30.000,- itu harus diambil di Kantor Desa, dipotong biaya pengurusan Rp3.000,- Untuk mengambil dana tersebut ia harus mengeluarkan Rp1.000 untuk biaya transport. Ketika menerima dana tersebut, Sekdes berpesan agar ia tidak memberitahukan kepada orang lain tentang pemotongan dana. Kondisi geografis yang sulit tanpa alokasi dana program untuk biaya transport menyebabkan pelaksana di lapangan meminta kontribusi penerima dana secara tidak transparan. Selain mendapat dana tunai Ibu Muh juga menerima beras OPK sekitar 6 kali. Beberapa hari yang lalu ia mendapat 17 kg seharga Rp24.000.

Kotak 9
Gambaran mereka yang tidak memperoleh program Dana Tunai

Ibu Ali (bukan nama sebenarnya)

Ia adalah ibu dari Sekdes, sudah tua dan tinggal sendiri. Mempunyai 4 orang anak yang sudah lepas dan hidup dengan keluarganya. Ia memiliki sawah yang digarap anaknya dan ia menerima bagi hasil. Untuk menutupi kebutuhan sehari-hari, Ibu Ali membuat tikar dari purun dan menghasilkan 3 lembar sehari. Karena harga purun sedang mahal sementara harga jual tikar turun, keuntungan yang diperoleh hanya Rp250 per lembar. Sebenarnya ia bisa tinggal dengan anaknya kebetulan bersebelahan dengan rumahnya tetapi Ibu Ali merasa tidak enak selain tidak ada yang mengurus rumahnya. Ia juga mendapat jatah OPK, tetapi tidak mendapat kartu sehat.

Ibu Bandi (bukan nama sebenarnya), sekitar 30 tahun

Ia memiliki 4 orang anak dan suami bekerja sebagai petani. Ibu Bandi mempunyai 0,25 ha sawah warisan dari orangtuanya. Hasil dari sawah tersebut untuk dimakan sehari-hari dan kadang dapat mencukupi kebutuhan makan beras selama satu tahun. Suaminya pernah ikut kegiatan PPM sebagai pekerja dengan gaji Rp19.4500. Ia mempunyai kartu sehat tetapi sudah beberapa bulan tidak berlaku lagi. Untuk menopang kebutuhan keluarga, Ibu Bandi menjual makanan jajanan anak-anak di meja yang ditaruh di depan rumahnya. Karena tidak ada modal, sebagian barang jualannya merupakan hasil *ngebon* di warung yang agak besar milik tetangganya. Biasanya 1 – 2 hari sekali Ibu Bandi mengambil barang yang akan dibayar penuh pada saat belanja berikutnya. Selain itu Ibu Bandi ini juga menjual kue-kue hasil buatannya sendiri. Setiap hari bisa menjual Rp20.000 – Rp25.000 dengan keuntungan kecil. Sambil menunggu warung dan menjaga 2 anak yang masih balita, Ibu B membuat tikar purun yang kadang-kadang dibantu oleh anaknya yang paling besar. Hasilnya 4 – 6 lembar sehari dengan keuntungan Rp350 per lembar. Ia tidak mengetahui keberadaan dana tunai dan pinjaman dana bergulir dari LKM. Ia tidak pernah pinjam karena dengan kredit harian, ia merasa tidak mampu mengangsur.

Biaya Operasional

Biaya ATK yang disediakan untuk Tim Pengendali di tingkat kabupaten sebesar Rp2 juta baru dicairkan pada pertengahan Januari 2001. Dana tersebut hanya cukup untuk menutup biaya administrasi seperti foto copy dokumen dan pelaporan. Sesungguhnya dana ini sangat tidak memadai bagi wilayah seperti Kabupaten Kapuas yang kondisi geografinya yang sulit dan biaya transportasi setempat mahal. Dana ini tidak dapat menutupi biaya sosialisasi dan pengawasan. Sebagai pengelola program pihak Kantor PMD pernah berupaya mengatasi kendala BOP ini dengan mengajukan dana operasional Rp12,33 juta kepada Bupati, namun usulan ini ditolak karena ketidakterediaan dana.

Kantor PMD kemudian bersikap kurang semangat dan terkesan tidak peduli mengenai sekitar 36% alokasi dana tunai yang tidak dicairkan. Kantor PMD dapat memaklumi kesulitan kecamatan yang tidak sanggup atau terlambat mencairkan dana tersebut.

Pelaporan, pemantauan dan pengawasan terhadap pelaksanaan program juga tidak dilakukan karena tidak ada biaya operasional. Diakui pemantauan hanya dilakukan diatas meja.

Selain memerlukan untuk mengumpulkan persyaratan pencairan dana, juga diperlukan dana di tingkat kecamatan dan kelurahan/desa untuk membiayai penyaluran dana tunai kepada masyarakat, pelaporan, serta pemantauan. Di satu kecamatan, Kasie PMD harus membiayai terlebih dahulu sekitar Rp300.000,- biaya transportasi ke beberapa desa untuk meminta tandatangan PjOK, PjAK, dan Kepala Desa. Hingga saat Tim Peneliti SMERU tiba di lapangan, dana yang telah dikeluarkan tersebut belum diganti, dan kegiatan program masih menggunakan dana kas kecamatan³⁴.

Sekretaris Desa Terusan Raya, selaku PjOK menjelaskan bahwa tidak tersedia dana BOP untuk melaksanakan kegiatan ini, sehingga semua pengeluaran diminta secara sukarela dari masyarakat. Masyarakat penerima dana tunai memberi antara Rp1.000 – Rp3.000. Dengan demikian setiap keluarga hanya menerima antara Rp27.000 – Rp29.000. Menurutnya untuk mendistribusikan uang kepada 36 RT telah dikeluarkan dana sebesar Rp150.000 untuk biaya meterai dan transportasi. Selain bantuan sukarela masyarakat, BOP diambil dari dana kas desa yang diperoleh dari pembayaran PBB (bagian desa) sekitar Rp100.000,-.

Kebocoran, Penyimpangan, dan Pengawasan

Tidak terdapat indikasi adanya kebocoran dan penyimpangan. Walaupun demikian penelitian lanjutan diperlukan untuk dapat mengungkap secara nyata adanya kebocoran dan penyimpangan.

Beberapa waktu terakhir ini pengawasan/kontrol masyarakat di Kelurahan Palingkau Baru diakui pihak aparat kelurahan dan kecamatan sangat tertib dan tegas, Pesan Camat Kapuas Murung agar aparat kelurahan dan Ketua RT tidak memotong sedikitpun dana tampaknya dipatuhi. Walaupun demikian, pihak kelurahan sulit menerapkan transparansi penentuan sasaran dan keberadaan program mengingat jumlah alokasi sangat kecil. Pihak kelurahan dan RT memilih bersikap tidak transparan daripada menghadapi situasi permintaan lebih besar dari jatah yang tersedia. Menurut pihak kelurahan dan Ketua RT, masyarakat di kelurahan tersebut telah berubah dan bersikap '*galak*' sehingga pihak kelurahan berupaya lebih berhati-hati. tampaknya pilihan untuk tidak transparan merupakan cerminan sikap hati-hati tersebut. Pihak kelurahan masih perlu didampingi dalam rangka menyikapi perubahan dinamika masyarakat tersebut.

Peran Ornop (organisasi non pemerintah) dalam mengontrol pemerintah dinilai mulai berkembang. Beberapa Ornop tertarik pada kebijakan dan program-program pemerintah, seperti kebijakan pengelolaan hutan, program JPS, dan program lainnya termasuk dana subsidi BBM. Tim SMERU sempat menemui tiga Ornop, satu diantaranya terlibat dalam program subsidi BBM seperti menyusun alokasi dan mengawasi pendistribusian dana. Namun demikian, beberapa pihak menilai Ornop masih belum independen, kadang dengan kredibilitas kurang dan mempunyai keterbatasan dana. Kini terdapat sekitar 6-10 Ornop di Kabupaten Kapuas, sebagian besar baru berkembang dalam 2-3 tahun terakhir, yaitu pada

³⁴ sumber dana kas kecamatan ini antara lain berasal dari PBB (Pajak Bumi dan Bangunan)

saat reformasi dan adanya kasus PLG. Mereka juga belum memiliki jaringan kerja dengan Ornop lain di luar Kabupaten Kapuas. Ornop yang sempat ditemui Tim SMERU adalah salah satu anggota jaringan WALHI.

Tanggapan terhadap Program

Kantor PMD menilai program dana tunai lebih baik daripada program reorientasi kebijakan subsidi BBM lainnya (Dana Bergulir dan PPM Prasarana), ditinjau dari segi manfaatnya bagi masyarakat, meskipun nilai Rp10.000,- terlalu kecil dibandingkan dengan kenaikan harga-harga. Dana tunai dianggap dapat secara langsung dinikmati masyarakat. Selain itu karena dana tunai langsung habis dibagikan kepada masyarakat maka beban pengelolannya ringan dibandingkan dengan pengelolaan program PPM dan Dana Bergulir.

Namun Kantor PMD berpendapat bahwa masalah lain yang dihadapi program dana tunai adalah kondisi geografis yang sulit, persyaratan yang terlalu rumit (tandatangan untuk pencairan dana), BOP yang terlalu kecil, dan perencanaannya terlalu mendadak.

Sebaliknya pihak Bappeda berpendapat bahwa tanggung jawab moral program dana tunai justru lebih besar dibandingkan kedua program lainnya. Bappeda menyarankan agar program dalam bentuk pemberian uang sebaiknya dihindari. Program dinilai tidak mendidik dan kondisi masyarakat tidak terlalu parah sehingga tidak harus mendapat bantuan.

Pihak kecamatan berpendapat bahwa karena alokasi lebih kecil dibandingkan jumlah yang layak menerima dana tunai, akhirnya program ini memberikan beban psikologis. Persoalan bertambah rumit terutama di daerah transmigrasi karena semua keluarga merasa mempunyai kondisi sosial ekonomi yang sama sehingga semua menuntut untuk memperoleh bantuan.

Menurut Sekretaris Desa Terusan Raya, kekurangan program ini semata-mata hanya menyangkut ketidaktersediaan BOP dan jumlah penerima jauh lebih sedikit dibandingkan dengan yang seharusnya menerima menurut kriteria dan batasan di desa tersebut. Beberapa pihak di desa ini menganggap program dana tunai bermanfaat, tetapi akan lebih baik lagi jika diarahkan untuk perbaikan sarana/prasarana. Kelemahan dari program dana tunai antara lain pencairan dana dilakukan satu kali karena proyek ditargetkan selesai dalam 3 bulan sementara bank melakukan penutupan kas tanggal 22/12/2000 hingga 2/1/2001. Bagi Kabupaten Kapuas yang mempunyai tingkat biaya hidup relatif tinggi, dana tunai sebesar Rp10.000,- per bulan dianggap terlalu kecil. Sebagai gambaran, seorang janda miskin penerima dana tunai menjelaskan bahwa dalam sehari ia mengeluarkan uang Rp5.000,- untuk belanja.

BKKBN yang selama ini menjadi lembaga penyedia data dari berbagai program pemerintah, termasuk program dana tunai ini, sering dipersalahkan karena data tidak sesuai dengan sasaran program. Padahal selama ini pihak BKKBN mempersilakan pihak atau instansi lain untuk menggunakan data BKKBN dengan catatan bahwa data tersebut dibuat untuk tujuan intern BKKBN. Pihak BKKBN juga meminta kepada pemakai data agar dalam menggunakan data tidak mengurangi atau menambah data. Selain itu, pada program dana tunai petugas BKKBN tidak diikutsertakan dalam Tim, meskipun mereka telah bekerja dengan baik tanpa

mendapat imbalan. Selain menambah kredit point atas prestasi petugas apabila namanya dicantumkan, pelibatan mereka penting untuk menjamin keakuratan data. Di tingkat kecamatan atau desa/kelurahan, meskipun data BKKBN sering digunakan, PLKB sebagai petugas pengumpul data tidak dilibatkan sebagai PJOK atau PJAK.

Kesimpulan

Mekanisme program dana tunai dinilai praktis dan langsung dapat dinikmati masyarakat. Namun pihak pemerintah (pengelola program dan aparat di tingkat kabupaten, kecamatan ataupun kelurahan/desa), dan tokoh masyarakat menilai bahwa program dana tunai memiliki banyak kelemahan antara lain: (i) kurang mendidik karena hanya dimanfaatkan untuk kebutuhan sehari-hari dan tidak mendorong tumbuhnya kegiatan usaha produktif; (ii) berpotensi menimbulkan kerawanan sosial (konflik) karena alokasi sangat terbatas tanpa dampingan sosialisasi, transparansi, dan pendampingan yang memadai; (iii) tidak tersedianya dana BOP menyebabkan pelaksana di tingkat masyarakat harus menyediakan dana sendiri, beberapa harus menggunakan kas kecamatan atau desa, lainnya harus meminta kerelaan penerima untuk mengganti biaya operasional dari dana yang diterima; (iv) faktor sarana transportasi dan komunikasi yang sulit menyebabkan sekitar 36% dana tunai yang dialokasikan terpaksa tidak dapat dicairkan; dan v) nilai Rp10.000,- per bulan dianggap terlalu kecil dibandingkan dengan tingkat biaya hidup yang berlaku di daerah setempat, sementara kondisi masyarakat tidak terlalu parah sehingga tidak perlu menerima bantuan.

Program Dana Bergulir

Pengelolaan

Penyelenggara program dana bergulir adalah Kantor Menteri Negara Urusan Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, berkoordinasi dengan Departemen Keuangan dan Pembinaan BUMN, instansi/lembaga terkait lain, serta dengan Pemda. Lembaga-lembaga tersebut beserta jajaran di bawahnya membentuk Kelompok Kerja (Pokja) di tingkat pusat, propinsi, dan kabupaten.

Di Kabupaten Kapuas, Pokja tingkat kabupaten dibentuk pada 31 Oktober 2000. Anggotanya 11 orang terdiri dari Kandepkop, Pemda, Dekopinda, BPD sebagai bank pelaksana, Bappeda, tokoh masyarakat, perguruan tinggi, Ornop, dan Bupati Kapuas sebagai ketua. Selain itu dibentuk juga sekretariat Pokja, yang terdiri dari 8 orang dari instansi terkait.

Pokja berperan aktif hanya selama proses perencanaan, terutama dalam kegiatan sosialisasi program serta penilaian dan pemilihan koperasi/LKM sasaran, yang dilakukan selama bulan Nopember - Desember 2000. Pokja praktis tidak mempunyai kegiatan lagi setelah masa memperoleh insentif selama 3 bulan sejak Oktober 2000 habis. Anggota Pokja yang tetap aktif hingga saat ini hanya yang berkaitan dengan penyaluran dana, yaitu bank pelaksana dan Kandepkop yang juga bertindak sebagai lembaga pembina koperasi.

Program ini menyediakan biaya pemantauan dan evaluasi, serta biaya supervisi dan operasional sejak proses sosialisasi dan seleksi dimulai pada Oktober 2000. Keputusan Menteri Keuangan No. 0351/KM.3.43/SKOR/2000 menyatakan bahwa Propinsi Kalimantan Tengah memperoleh dana penyelenggaraan Rp63 juta untuk kegiatan pemantauan dan evaluasi, serta Rp54 juta untuk

supervisi dan operasional. Dari dana tersebut Pokja di tingkat propinsi menerima Rp15 juta dan Rp12 juta, sedangkan sisanya dibagikan diantara 6 kabupaten yang mendapat alokasi dana bergulir, sehingga masing-masing memperoleh Rp8 juta ditambah Rp7 juta. Kandepkop Kapuas menyatakan hanya memperoleh dana BOP Rp6 juta.

Alokasi

Propinsi Kalimantan Tengah mendapat alokasi dana bergulir untuk 48 KSP/USP Koperasi dan 20 LKM yang tersebar di enam kabupaten/kota. Masing-masing kabupaten memperoleh alokasi untuk delapan koperasi dan tiga atau empat LKM. Jumlah dana yang dialokasikan untuk tingkat propinsi mencapai Rp5,4 milyar.

Kabupaten Kapuas memperoleh bantuan dana bergulir sebesar Rp950 juta yang disalurkan kepada delapan koperasi dan tiga KSM. Sebelumnya Kandepkop mengajukan usulan untuk 24 koperasi berdasarkan jumlah koperasi yang dapat dijangkau dan layak untuk diajukan jika ditinjau dari kegiatannya.

Tabel 11. Jumlah KSP/USP Koperasi dan LKM yang Memperoleh Bantuan Dana Bergulir per Kabupaten/Kota di Propinsi Kalimantan Tengah

Kabupaten/Kota	KSP/USP Koperasi (Unit)	LKM (Unit)
Barito Selatan	8	3
Barito Utara	8	4
Kotawaringin Timur	8	3
Kotawaringin Barat	8	4
Palangkaraya	8	3
Kapuas	8	3

Sumber: Keputusan Bupati Kapuas No.1618 Tahun 2000

Alokasi dana di Kabupaten Kapuas kurang menyebar karena umumnya koperasi yang memperoleh dana bergulir lebih terpusat di kecamatan sekitar kota kabupaten. Lima koperasi dan satu LKM terdapat di Kecamatan Selat yang merupakan kecamatan yang sekaligus menjadi ibukota kabupaten, dua koperasi dan dua LKM lain berlokasi di kecamatan sekitar yang relatif dekat, dan hanya satu koperasi yang terletak di kecamatan yang agak jauh, yaitu Kecamatan Timpah.

Tabel 12. KSP/USP Koperasi dan LKM yang Memperoleh Bantuan Dana Bergulir di Kabupaten Kapuas

Nama KSP/USP Kop dan LKM	Alamat		Waktu Berdiri*)
	Desa/Kel	Kecamatan	
I. KSP/USP Koperasi:			
- Kop. TKBM Kahayan Jaya	P. Pisau	Kah. Hilir	18 – 10 – 1990
- KSU Surya Sekawan	Selat Tengah	Selat	03 – 09 – 1998
- Kopdag. B. U. Sepakat	Selat Tengah	Selat	09 – 01 – 1999
- KUD Harapan Jadi	Timpah	Timpah	04 – 10 – 1980
- Kopdag Ikan K. Bersama	Selat Tengah	Selat	05 – 01 – 1999
- Koppentren Miftahul Ulum	Tamban Baru	Kapuas Kuala	17 – 07 – 1990
- KSU Warga	Selat Hilir	Selat	08 – 11 – 1997
- KSU Sumber Kurnia	Selat Dalam	Selat	24 – 09 – 1994
II. LKM:			
- KUB Kel. Sejahtera P2WKSS	P. Baru	Kapuas Murung	1998
- Karya Mandiri	Selat Tengah	Selat	1998
- Karuhei Tatau	P. Sari	Basarang	1998

Sumber : Keputusan Bupati Kapuas No.1618 Tahun 2000

Ket : *) Waktu berdiri ternyata tidak mencerminkan keaktifan koperasi/LKM

Sosialisasi

Sosialisasi tentang program dilakukan di berbagai tingkat, mulai dari tingkat pusat hingga kabupaten bagi koperasi dan LKM penerima bantuan. Sosialisasi di tingkat kabupaten dilakukan dengan mengundang hampir seluruh koperasi yang ada di Kabupaten Kapuas melalui telepon dan pengumuman di radio agar lebih transparan. Di Kabupaten Kapuas koperasi yang terdaftar berjumlah 264 tetapi yang beroperasi sebagaimana layaknya koperasi hanya sekitar 50%. Jumlah LKM tidak diketahui karena lembaga ini tidak terdaftar. Koperasi yang terdaftar yang hadir pada saat sosialisasi hanya sekitar 30 karena kendala jarak yang jauh dan transportasi yang terbatas. Disamping itu informasi yang sampai terbatas atau sama sekali tidak sampai karena singkatnya waktu. Sosialisasi program dilakukan selama sehari pada bulan Nopember 2000 dengan menghadirkan staf dari Kanwilkop Propinsi. Kegiatan sosialisasi di tingkat kabupaten ini dilakukan setelah Kabupaten Kapuas mendapat alokasi dana, sehingga kegiatan sosialisasi ini juga berfungsi sebagai pemberitahuan kepada koperasi/LKM untuk mengajukan proposal bila memenuhi syarat.

Sosialisasi untuk anggota koperasi/LKM dilakukan setelah proses seleksi dan penentuan koperasi/LKM yang memperoleh dana selesai. Informasi mengenai program diberikan oleh Kandepkop Kabupaten di masing-masing koperasi/LKM selama 1 hari, sehingga untuk semua koperasi/LKM dibutuhkan waktu sekitar 10 hari. Informasi yang diberikan antara lain tentang adanya dana yang berasal dari subsidi BBM dan dana tersebut akan dipinjamkan kepada koperasi/LKM selama tiga tahun untuk dipinjamkan secara bergulir kepada anggota yang mempunyai usaha untuk menambah modal, bukan untuk investasi. Dalam sosialisasi tersebut ditekankan bahwa dana harus kembali dan dikenakan bunga. Di LKM yang baru aktif kembali, kesempatan sosialisasi ini sekaligus digunakan untuk membahas tentang

besarnya bunga yang akan ditetapkan untuk anggota agar LKM tersebut tidak rugi dan masih mampu membayar biaya pengelolaan.

Tidak semua anggota hadir dalam sosialisasi. Umumnya, anggota yang hadir hanya yang tinggal atau berusaha di dekat lokasi koperasi/LKM. Sosialisasi untuk anggota ini berjalan kurang efektif, tampak dari sedikitnya anggota yang mengetahui secara persis tentang sumber dana. Umumnya mereka hanya tahu bahwa di koperasi atau pengurus LKM tersedia dana yang bisa dipinjam dengan skema tertentu.

Pengetahuan pengurus koperasi/LKM tentang pemanfaatan dana setelah tiga tahun berbeda. Ada yang mendapat informasi bahwa apabila selama jangka waktu tersebut koperasi/LKM bisa membayar bunga secara teratur maka dana tersebut akan dihibahkan, tetapi ada juga yang mendapat informasi bahwa dana bergulir hanya akan dipinjamkan kembali, tidak dihibahkan. Selain itu pengurus koperasi/LKM belum memahami secara baik informasi tentang pemanfaatan bunga yang dibayar setiap triwulan.

Proses Usulan dan Penetapan Sasaran

Proposal dari koperasi dan LKM umumnya diajukan sehari setelah kegiatan sosialisasi dan setelah ditentukan besarnya alokasi untuk Kabupaten Kapuas. Koperasi yang mengajukan usulan adalah koperasi yang sebelumnya hadir dalam sosialisasi. Dari sekitar 30 koperasi yang hadir, hanya 12 koperasi yang mengajukan usulan. Terbatasnya jumlah usulan karena koperasi lain terbentur persyaratan yang sulit dihindari, seperti tidak mempunyai tunggakan KUT, tidak pernah mendapat bantuan pemerintah (misalnya bantuan dari program LEPMM sebesar Rp59 juta pada tahun 1998), dan mempunyai unit usaha simpan pinjam yang jalan.

LKM yang mengajukan usulan hanya 4 buah. Ada indikasi bahwa penetapan LKM juga dimanfaatkan untuk kepentingan program Pemda. Sebagai contoh, sebuah LKM di sebuah kelurahan yang dikunjungi Tim SMERU langsung ditunjuk sebagai sasaran penerima bantuan pada saat dikunjungi Tim Pokja tanpa didahului proses apapun. Padahal LKM tersebut sebelumnya hanya perkumpulan ibu-ibu PKK tingkat kelurahan yang segera membentuk LKM pada Nopember 2000 setelah penunjukkan tersebut. Pemilihan ini lebih didasarkan pada upaya Pemda untuk meraih lomba P2WKSS tingkat propinsi yang diwakili oleh kelurahan tersebut.

Seleksi terhadap koperasi/LKM dilakukan oleh 10 orang yang tergabung dalam Tim Pokja Kabupaten ditambah tenaga fasilitator. Kriteria pemilihan koperasi dan LKM berdasarkan kriteria nasional sesuai dengan juklak, meskipun tidak diberlakukan secara ketat karena terbatasnya jumlah koperasi/LKM yang bisa memenuhi kriteria tersebut. Koperasi/LKM yang mempunyai jumlah anggota dibawah ketentuan berusaha mencari anggota baru sambil menawarkan dana yang bisa dipinjam. Guna menjangkau anggota secara cepat sesuai dengan keterbatasan waktu yang tersedia, ada koperasi yang tidak membatasi jumlah anggota dari satu keluarga, sehingga suami, istri, juga anak bisa sekaligus menjadi anggota. Sementara itu koperasi lain yang

sebelumnya 'tidur' menjadi aktif kembali. Walaupun demikian, syarat belum pernah mendapat bantuan dana bergulir dari proyek sejenis dan tidak mempunyai tunggakan kredit program tampaknya masih dijaga ketat. Menurut informasi anggota Pokja, dari koperasi yang mengajukan proposal hanya tiga koperasi yang memenuhi ketentuan. Bahkan fasilitator memberikan perkiraan yang lebih rendah, yaitu hanya 1 – 2 koperasi saja. Mengingat jatah yang diperoleh Kabupaten Kapuas adalah 8 koperasi ditambah 3 LKM maka koperasi/LKM lain 'dikontrol' menjadi penerima bantuan meskipun sebenarnya tidak memenuhi kriteria. Meskipun demikian, pemberian nilai dan penentuan ranking dilakukan secara *fair*, sehingga koperasi yang dipilih adalah yang paling memenuhi syarat diantara yang mengajukan proposal. Selain melakukan penilaian proposal, Tim Pokja dan fasilitator juga melakukan penilaian di lapangan dengan mengunjungi langsung koperasi yang dicalonkan untuk melihat kesesuaian proposal dengan kenyataan di lapangan. Penilaian ini dilakukan selama 4 hari, pada tanggal 11 – 14 Nopember 2000. Kandepkop mengakui bahwa seleksi terhadap koperasi/LKM penerima mungkin kurang matang akibat singkatnya waktu yang diberikan. Pokja terpaksa harus mengejar waktu agar dana yang dialokasikan tidak hangus.

Pengumuman tentang koperasi/LKM yang memperoleh bantuan dana bergulir dikeluarkan pada tanggal 15 Nopember 2000, yaitu sekitar seminggu setelah pengajuan proposal, yang ditetapkan melalui Keputusan Bupati Kapuas No.1618 tahun 2000. Setelah itu koperasi/LKM yang terpilih melakukan perbaikan proposal dan memenuhi persyaratan yang diminta, dibantu oleh staf Kandepkop. Disamping itu koperasi/LKM juga menandatangani dua naskah perjanjian kerja sama, yaitu dengan Pokja Kabupaten dan dengan bank pelaksana. Naskah tersebut memuat penjelasan tentang pengertian, maksud-tujuan, sasaran program, hak dan kewajiban kedua belah pihak yang bekerja sama, serta imbalan dan sanksi bagi koperasi/LKM sehubungan dengan pengelolaan dana bergulir.

Koperasi/LKM penerima dan bukan penerima dana bergulir

Beberapa kotak berikut (kotak 10, 11, dan 12) ini memberikan gambaran mengenai koperasi dan LKM penerima dan bukan penerima dana bergulir.

Kotak 10 **Profil LKM Penerima Dana Bergulir**

LKM yang bernama panjang Kelompok Usaha Bersama Keluarga Sejahtera Peningkatan Peranan Wanita Menuju Keluarga Sehat Sejahtera atau disingkat KUB Keluarga Sejahtera P2WKSS ini baru dibentuk Nopember 2000. LKM yang berlokasi di Kelurahan Palingkau Baru ini dibentuk dari kelompok ibu-ibu PKK. Untuk sementara LKM belum mempunyai kantor khusus, tetapi rencananya akan menempati salah satu ruangan di kantor kecamatan.

Pembentukan LKM diawali dengan kedatangan petugas dari Kandepkop Kabupaten Kapuas yang menyatakan bahwa Kecamatan Kapuas Murung atau tepatnya Kelurahan Palingkau Baru menda pat bantuan dari program subsidi BBM untuk kegiatan simpan pinjam yang akan diberikan melalui kelompok P2WKSS (Peningkatan Peranan Wanita Menuju Keluarga Sehat Sejahtera) atau kelompok ibu-ibu. Kelurahan ini mendapat dana karena pada tahun 2001 akan diikutsertakan dalam lomba P2WKSS tingkat propinsi sebagai salah satu dari dua kelurahan/desa yang mewakili Kabupaten Kapuas. Perlombaan ini diadakan setahun sekali dan desa yang ditunjuk mewakili kabupaten selalu digilir. Dengan mendapat dana bergulir ini diharapkan akan mendukung dalam penilaian.

Pengurus LKM dipilih oleh pihak kelurahan yang berkonsultasi dengan pihak kecamatan dan disetujui dalam rapat anggota yang dilakukan bersamaan dengan kegiatan sosialisasi. Semua anggota pengurus adalah ibu-ibu pegawai. Ketua yang sebelumnya ketua PKK adalah staf kecamatan yang menjabat sebagai seksi pemerintahan, sekretaris adalah bidan, dan bendahara adalah PLKB yang juga adalah pembina kegiatan simpan pinjam kelompok ini dari pihak BKKBN. Pengurus sebelumnya sudah berpengalaman dalam simpan pinjam. Sekitar tahun 1992, ketua LKM menjadi Ketua UPPKS, kelompok ibu-ibu yang dibentuk oleh BKKBN.

Kelompok ini mengelola simpan pinjam dengan dana dari pinjaman lunak BKKBN sebesar Rp300.000 dan dari PT.Telkom Rp2 juta. Kelompok ini bubar pada tahun 1994/1995 setelah mengembalikan pinjaman, meskipun sebelumnya pengembalian dari anggota kurang lancar.

Setelah mendapatkan kepastian akan mendapat dana dari Kandepkop dan membentuk pengurus, pengurus membuat proposal yang mengajukan bantuan Rp50 juta. Rp45 juta akan digunakan pinjaman dan sisanya Rp5 juta untuk investasi. Daftar peminjam yang harus dilampirkan dalam proposal diperoleh setelah pengurus dengan dibantu staf desa menawarkan kepada ibu-ibu yang tinggal di sekitar kantor kelurahan, mempunyai usaha, dan bukan bekas anggota UPPKS yang sulit mengembalikan pinjaman.

Skema pinjaman ditentukan melalui rapat anggota yang dihadiri sekitar 35 orang setelah mendapat pengarahannya dari Kepala Kandepkop dalam sosialisasi program. Skema pinjaman yang diterapkan adalah: maksimal pinjaman Rp1 juta, bunga 30% per tahun merata, jangka waktu 1 tahun, angsuran setiap bulan dan jatuh tempo setiap tanggal 17 (apabila setelah tanggal 17 angsuran belum dibayar maka petugas/pengurus akan menagih ke rumah). Peminjam adalah ibu-ibu yang punya usaha dengan diketahui oleh suaminya, dan ada jaminan berupa surat tanah/kendaraan bermotor/foto copy SK pegawai atau pensiun, atau hanya pernyataan jaminan bahwa menjaminkan peralatan elektronik yang terdapat di rumah peminjam. Selain itu peminjam juga harus menjadi anggota dengan membayar Rp5.000 sebagai simpanan pokok dan setiap bulan membayar Rp1.000 sebagai simpanan wajib

Dana bantuan dicairkan dalam 2 tahap, yaitu pada tanggal 12 Januari 2001 Rp40 juta dan tanggal 30 Januari Rp10 juta melalui proses yang mudah. Saat ini dana yang dicairkan pada tahap pertama Rp40 juta sudah dipinjamkan kepada 44 anggota dengan pinjaman berkisar antara Rp150.000 – Rp1 juta, sedangkan dana tahap kedua baru akan dipinjamkan kepada 13 orang ibu yang sudah mengajukan.

Box 11
Profil Koperasi Penerima Dana Bergulir

Koperasi dagang (Kopdag) Berkat Usaha Sepakat berdiri pada Januari 1998 karena adanya keinginan kuat dari para pedagang untuk membangun kembali pasar yang terbakar pada tahun 1994. Sejak kebakaran pedagang pasar yang terletak di pinggir pelabuhan ini tetap melakukan kegiatan perdagangan, sebagian tetap bertahan di lokasi kebakaran dan sebagian lagi pindah ke lokasi lain. Karena pasar tsb darurat, kondisinya menjadi kumuh dan kotor. Para pedagang sudah beberapa kali meminta pihak Pemda melalui Bupati untuk membangun pasar di lokasi yang sama tetapi Bupati menolak karena lokasi tersebut akan dijadikan jalur hijau. Agar mendapat perhatian dari pemerintah para pedagang tersebut membentuk koperasi yang beranggota 93 orang. Akhirnya bupati baru menyetujui pembangunan kembali pasar tetapi sayang pihak bank yang sebelumnya sudah bersedia menjadi pemberi kredit mengundurkan diri. Menghadapi hal ini terpaksa Kopdag ini membangun sendiri pasar dengan modal swadaya dari anggota, sejak awal tahun 2000 dan selesai Nopember 2000 dengan total dana Rp1,4 milyar.

Sejak koperasi didirikan pengurus aktif mengumpulkan simpanan pokok anggota sebesar Rp1 juta per orang dan simpanan wajib Rp5.000 per bulan. Selain itu koperasi juga mulai mengenalkan koperasi dengan melakukan kegiatan pasar murah dan membuka 2 buah waserda (warung serba ada). Simpanan pokok baru bisa dikumpulkan 6 bulan kemudian dan setelah itu (pertengahan 1998) mulai melakukan kegiatan simpan pinjam. Pinjaman dikenakan bunga 3%/bulan efektif, terdiri dari bunga 2% dan SHU 1%. Besarnya pinjaman berkisar antara Rp1 – Rp5 juta dengan jangka waktu 10 bulan. Selama membangun pasar pengembalian pinjaman ini tersendat karena anggota terbebani biaya pembangunan.

Koperasi Berkat Usaha Sepakat mendapat dana bergulir pada bulan Nopember 2000 setelah mengikuti proses sosialisasi dan seleksi. Saat sosialisasi Kopdag baru memiliki 93 anggota sehingga harus menambah 7 anggota lagi agar memenuhi syarat. Saat sosialisasi koperasi ini juga mendapat dukungan dari koperasi lain karena jumlah anggotanya hampir memenuhi syarat dan belum pernah mendapat bantuan sejenis.

Dana subsidi tersebut dicairkan oleh BPD dalam dua tahap, yaitu 24 Desember 2000 dan 22 Januari 2001, masing-masing Rp50 juta. Sampai saat ini dana yang sudah disalurkan kepada anggota baru Rp52 juta yang dipinjam oleh 33 orang (5 perempuan dan 28 laki-laki). Skema pinjaman yang diterapkan sama dengan skema yang berlaku di koperasi ini. Berdasarkan aturan maksimal pinjaman Rp1 juta per anggota, tetapi berdasarkan hasil konsultasi dengan Kandepkop pinjaman bisa lebih besar dengan meminjam nama anggota lainnya, sehingga jumlah pinjaman berkisar antara Rp1 juta – Rp2,75 juta. Pinjaman ini kurang diminati oleh pedagang agak besar karena jumlahnya dianggap terlalu kecil.

Sisa dana sebesar Rp48 juta untuk sementara dipinjamkan ke waserda dengan bunga minimal sama dengan bunga pinjaman untuk anggota, tetapi harus dikembalikan seminggu sekali untuk mengantisipasi adanya anggota yang meminjam dana masih tersisa bukan karena kurang peminat tetapi karena banyak anggota yang belum melunasi pinjaman sebelumnya.

Supaya lebih menjamin kelancaran kegiatan perguliran dana tanpa mengganggu kegiatan dagang, koperasi menggunakan seorang pegawai ditambah seorang pembina dari Kandepkop. Keduanya diberi insentif sama dengan 3 karyawan waserda, yaitu Rp100.000 per bulan. Koperasi ini berencana akan mendirikan wartel dan mengadakan fasilitas angkutan darat yang bisa digunakan anggota untuk berbelanja dengan harga sewa dibawah harga pasaran.

Kotak 12

Profil Koperasi Bukan Penerima Dana Bergulir

Koperasi Miftahul Jannah telah berbadan hukum sejak tahun 1998 yaitu saat koperasi mendapat bantuan dana dari LEPMM. Kegiatan utama koperasi yang dikelola oleh 5 pengurus dan 4 pengelola ini adalah simpan pinjam, distribusi barang (kain dan perabotan rumah tangga), dan jasa catering serta rias pengantin. Selain itu koperasi juga menerima jasa pembayaran listrik dan PAM. Anggota koperasi 100 orang tetapi yang aktif dalam kegiatan simpan pinjam 90 orang, dan dalam distribusi barang 66 orang. Sebagian besar anggota adalah pedagang kecil, seperti pedagang kain, pedagang sayur dan jamu.

Skema pinjaman yang diterapkan ada dua macam, yaitu pinjaman harian dan bulanan. Pinjaman harian tidak mensyaratkan keanggotaan, maksimal pinjaman Rp500.000, bunga 10% per jangka pinjaman selama 30 hari. Skema pinjaman bulanan dibedakan antara pinjaman pertama dan berikutnya. Pinjaman pertama maksimal Rp200.000 dengan jangka waktu pinjaman 5 bulan. Pinjaman berikutnya maksimal Rp2 juta dengan waktu pengembalian 10 bulan. Suku bunga pinjaman ditetapkan sama, yaitu 3% per bulan merata. Pinjaman bulanan mensyaratkan menjadi anggota koperasi terlebih dahulu, yaitu harus membayar simpanan pokok Rp50.000, simpanan wajib Rp2.000 per bulan, serta simpanan sukarela 10% dari jumlah pinjaman. Disamping itu, untuk pinjaman Rp500.000 ke atas harus disertai jaminan berupa emas, sertifikat tanah, atau BPKB.

Modal awal koperasi semuanya dari dana LEPMM sebesar Rp59 juta. Modal tersebut Rp40 juta digunakan untuk simpan pinjam dan sisanya untuk distribusi barang. Kegiatan simpan pinjam berjalan dengan lancar, tingkat pengembalian pinjaman tinggi dan selama ini tidak ada tunggakan yang berarti. Peminjam dari golongan bawah seperti tukang becak dan pedagang sayur juga rajin membayar.

Koperasi ini ikut sosialisasi tentang dana bergulir subsidi BBM, bahkan turut mengajukan proposal. Setelah dilakukan peninjauan lapangan oleh tim Pokja, koperasi ini dinyatakan tidak lulus karena sudah mendapat bantuan sejenis dari LEPMM. Mendapat keputusan ini tentu saja koperasi ini merasa kecewa karena selama ini koperasi berjalan dengan baik, padahal menurut mereka koperasi lain yang kantor saja tidak jelas bisa memperoleh bantuan dana subsidi.

Anggota/masyarakat peminjam dan bukan peminjam dana bergulir

Dana bergulir dari koperasi/LKM umumnya dipinjamkan kepada mereka yang sudah memiliki usaha, terutama pedagang, baik di pasar maupun di rumah masing-masing. Namun ada juga koperasi yang meminjamkan dana kepada mereka yang mempunyai penghasilan tetap seperti pegawai negeri atau pensiunan. Hal ini terjadi karena koperasi tersebut mengutamakan jaminan pengembalian yang dinilai lebih bisa dipenuhi oleh masyarakat dari golongan tersebut. Alasan ini menyebabkan masyarakat dari golongan bawah, meskipun mempunyai usaha, sulit mengakses pinjaman ini.

Dua kasus berikut ini (kotak 13 dan 14) adalah gambaran contoh masyarakat peminjam dan bukan peminjam dana bergulir serta penggunaan dana tersebut.

Kotak 13
Profil Masyarakat Peminjam Dana Bergulir

Ibu Aliyah

Ibu Aliyah (bukan nama sebenarnya) yang tinggal di Desa Palingkau Baru, Kabupaten Kapuas dan mempunyai dua anak, bekerja sebagai pembuat tikar dari daun purun. Suaminya berjualan *pop corn* buatan sendiri dan menjadi pedagang keliling menjual barang kebutuhan sehari-hari. Apabila dikerjakan dengan santai, Ibu Aliyah bisa membuat sekitar 4 lembar tikar per hari dengan keuntungan Rp600/tikar, tetapi bila menganyam cepat sampai malam ia bisa menghasilkan 10 lembar per hari. Tikar yang digunakan sebagai pembungkus rokok di Jawa ini biasanya dijual ke agen yang selalu membeli tikarnya. Meskipun pemasarannya mudah, saat ini harga tikar sedang turun, hanya Rp1.100 per lembar, padahal sebelumnya Rp1.500/lembar.

Sekitar pertengahan Januari 2001 Ibu A meminjam Rp1juta ke LKM setelah ditawarkan oleh bendahara LKM yang tinggal di depan rumahnya. Pinjaman yang dicicil Rp108.500 per bulan selama satu tahun ini meskipun atas nama Ibu A tetapi digunakan untuk modal menambah barang dagangan suaminya karena usaha pembuatan tikarnya tidak membutuhkan modal besar. Ibu Aliyah yakin bahwa mereka bisa membayar cicilan tersebut setiap bulan dengan lancar. Sebelumnya, setahun yang lalu Ibu Aliyah telah beberapa kali meminjam uang dari 'koperasi keliling' dimulai dari jumlah pinjaman Rp50.000 dengan bunga 20% per 8 minggu dan dicicil setiap minggu yang diambil oleh petugasnya. Setelah mendapat pinjaman dari LKM yang bunganya lebih rendah Ibu A tidak berminat lagi untuk meminjam ke 'koperasi keliling'.

Ibu Badri

Ibu Badri, bukan nama sebenarnya, yang sudah berusia 75 tahun adalah ibu rumah tangga biasa, sementara suaminya pensiunan perawat. Ibu yang berasal dari Pangkuh Kabupaten Kapuas ini diberitahu oleh tetangganya bahwa koperasi warga Pangkuh memberikan pinjaman untuk anggota. Ia langsung mendaftar sebagai anggota baru dan mengajukan pinjaman. Ibu Badri mendapat pinjaman Rp1 juta sesuai dengan pengajuan. Pinjaman tersebut diangsur Rp71.700 per bulan selama 2 tahun, termasuk uang simpanan wajib Rp2.500 per bulan. Pinjaman tidak diterima penuh karena dipotong Rp36.500 untuk memenuhi persyaratan sebagai anggota, yaitu membayar simpanan pokok Rp25.000 dan simpanan wajib selama 4 bulan Rp10.000 (peminjam disyaratkan harus menjadi anggota selama 4 bulan) serta uang buku Rp1.500. Uang pinjaman digunakan utk memperbaiki dapur yang sudah bocor. Selain Ibu Badri, anaknya yang menjadi istri camat di daerah lain juga meminjam Rp1 juta untuk membiayai kuliah anaknya.

Sebenarnya Ibu Badri tidak berhak meminjam karena bukan pengusaha kecil atau mikro. Dalam catatan koperasi, Ibu Badri bekerja di bidang pertanian meskipun sebenarnya tidak.

Kotak 14
Profil Masyarakat Bukan Peminjam Dana Bergulir

Ibu Emri, bukan nama sebenarnya, mempunyai suami yang bekerja sebagai petani di sawah seluas 0,25 ha warisan dari orangtua. Hasilnya digunakan untuk menghidupi keluarga dengan 4 anak yang tidak selalu cukup untuk satu tahun. Guna menopang ekonomi keluarga, Ibu Emri berjualan jajanan anak-anak di depan rumahnya. Karena tidak mempunyai modal, sebagian barang jualannya merupakan hasil *ngebon* di warung tetangg. Biasanya 1 – 2 hari sekali Ibu Emri mengambil barang yang dibayar pada saat belanja berikutnya. Selain itu Ibu Emri juga menjual kue-kue hasil buatannya sendiri. Setiap hari dia bisa menjual Rp20.000 – Rp25.000 dengan keuntungan kecil. Sambil menunggu dagangan dan menjaga dua anak yang masih balita, Ibu Emri juga membuat tikar purun yang kadang-kadang dibantu anak sulungnya. Hasilnya sekitar 4 – 6 lembar sehari dengan keuntungan Rp350 per lembar.

Selain 'mengebon' barang di warung tetangga Ibu Emri tidak mempunyai sumber pinjaman lainnya. Dia tidak tahu mengetahui bahwa tersedia pinjaman dana bergulir di LKM, sedangkan untuk meminjam di 'koperasi keliling' takut tidak mampu membayar.

Mekanisme Penyaluran dan Penggunaan Dana

Di Kabupaten Kapuas, bank yang bertindak sebagai pelaksana dana bergulir adalah BPD. Dana langsung masuk ke rekening khusus dana bergulir masing-masing koperasi/LKM penerima pada 15 Desember 2000. Meskipun demikian, dana tersebut tidak bisa langsung dicairkan karena koperasi/LKM masih harus melengkapi berbagai persyaratan pencairan sesuai dengan ketentuan. Proses pencairan yang dilakukan oleh pengurus koperasi/LKM (ketua dan bendahara) berjalan dengan mudah. Bagi LKM ada staf Kandepkop yang mendampingi pengurus. Pencairan dilakukan melalui 2 tahap, tetapi waktu pencairan antar koperasi/LKM agak berbeda tergantung dari kecepatan pemenuhan persyaratan, seperti proposal, surat pengajuan pencairan, dan rekomendasi dari Kandepkop. Pencairan tahap pertama umumnya berlangsung pada minggu pertama dan minggu kedua Januari 2001, sedangkan tahap kedua sekitar minggu ke empat bulan yang sama.

Dana yang diambil dari BPD ada yang langsung dipinjamkan kepada anggota, ada juga yang disimpan dahulu di bank terdekat sambil melakukan proses pemberian pinjaman kepada anggota. Salah satu LKM yang berlokasi jauh dari kota mentransfer dahulu uang tersebut ke BRI unit desa terdekat supaya memudahkan pengambilan dan untuk tujuan keamanan. Hal ini memberi kemudahan kepada pengurus LKM, tetapi bagi BRI unit menjadi beban tersendiri karena uang tersebut hanya 'numpong' lewat saja selama 1 hari. Petugas harus langsung mengambil uang ke BRI Cabang di kota kabupaten yang membutuhkan biaya, waktu, dan tenaga, disamping menanggung resiko di perjalanan.

Sejauh ini, alokasi penggunaan dana bergulir masih sesuai dengan aturan, yaitu minimal 90% untuk modal kerja yang dipinjamkan kepada anggota koperasi/LKM dan maksimal 10% untuk investasi. Sampai saat kunjungan SMERU, penggunaan dana investasi masih di bawah 4% dari total dana yang diterima. Sebagian besar digunakan untuk pembelian

barang inventaris, seperti meja, kursi, dan alat-alat tulis. Setelah adanya dana bergulir ini beberapa koperasi juga menggunakan dana tersebut untuk membayar honor petugas administrasi dan keuangan (kasir) yang baru direkrut. Selain itu koperasi yang sebelumnya tidak mempunyai kantor khusus, misalnya semula menumpang di rumah pengurus, setelah ada dana bergulir kini dapat menyewa kantor.

Pemberian pinjaman kepada anggota dilaksanakan sejak Januari 2001, yaitu beberapa hari setelah pencairan tahap pertama dilakukan. Semua dana yang diambil pada tahap pertama sudah disalurkan kepada anggota masing-masing, tetapi dana pencairan tahap kedua belum sepenuhnya disalurkan. Dari tiga koperasi dan satu LKM yang dikunjungi hanya pada satu koperasi yang dananya sudah disalurkan kepada semua anggota. Dana yang belum disalurkan tersebut untuk sementara disimpan di bank, di pengurus, atau digunakan oleh unit kegiatan lain pada koperasi yang bersangkutan. Dana masih ada yang belum tersalur sebab pengajuan dari anggota sedikit dan beberapa anggota masih memiliki tunggakan. Penyebab lain adalah karena jumlah anggota masih terbatas sehingga perlu ditawarkan kepada anggota masyarakat lain. Hal ini menunjukkan bahwa besarnya alokasi untuk setiap koperasi/LKM tidak mencerminkan kebutuhan dari masing-masing koperasi/LKM tersebut.

Tabel 13. Jumlah Dana yang Telah Disalurkan Kepada Anggota

Nama Koperasi/LKM	Jumlah Dana (RpJuta)	Dana Dipinjamkan (RpJuta)	Jumlah Peminjam (Orang)
P2WKSS	50	40	44
Kop. B.U. Sepakat	100	52	33
Kop. SU Warga	100	63.5	72
Kop. Surya Sekawan	100	99	99

Sumber: Koperasi dan LKM yang bersangkutan. Data per 13 Pebruari 2001

Berdasarkan Tabel 13 dapat dilihat bahwa di keempat koperasi/LKM penerima yang dikunjungi, jumlah dana yang sudah disalurkan kepada masyarakat hanya mencapai 74% dari total dana, artinya masih tersisa 16% dana yang seharusnya disalurkan. Masyarakat yang meminjam berjumlah 248 orang dengan jumlah pinjaman rata-rata Rp1 juta. Pinjaman umumnya digunakan sebagai tambahan modal. Dalam jumlah kecil ditemukan juga beberapa anggota yang menggunakan pinjaman sebagai modal awal usaha atau untuk tujuan lain, misalnya membayar biaya sekolah anak, memperbaiki rumah, dan menambah biaya pembelian sepeda motor.

Pada beberapa kasus, pinjaman dana bergulir ini membuat beberapa pedagang yang biasanya selalu meminjam kepada 'koperasi keliling' kini beralih meminjam ke koperasi/LKM. Hal ini artinya ada pengaruh positif untuk mereka karena 'koperasi keliling' tersebut menetapkan suku bunga yang cukup tinggi dengan jangka waktu yang sangat mengikat, yaitu 20% per 30 hari kerja dan diangsur setiap hari. Biasanya mereka terpaksa meminjam di lembaga ini karena tidak ada sumber pinjaman lainnya yang mudah, murah dan cepat.

Skema kredit

Skema kredit bervariasi antar koperasi/LKM karena tidak ada ketentuan yang mengatur. Kandepkop hanya memberi patokan tentang penetapan suku bunga agar koperasi/LKM tidak merugi, artinya kewajiban membayar bunga ke bank dapat terpenuhi dari bunga yang dibayar oleh anggota. Patokan suku bunga yang dianjurkan adalah 27% per tahun efektif, atau 2,5% sampai 3% per bulan. Dari beberapa koperasi/LKM yang dikunjungi SMERU, patokan suku bunga ini hanya digunakan oleh LKM yang memang baru dibentuk yang sebelumnya tidak mempunyai skema kredit sendiri. Sedangkan koperasi lain yang sudah menjalankan kegiatan simpan pinjam menggunakan skema kredit seperti yang biasa diterapkan di koperasi masing-masing.

Tingkat suku bunga per tahun yang ditetapkan koperasi/LKM untuk anggotanya antara lain 24% flat, 36 % efektif, dan 30% flat. Besarnya suku bunga ini diputuskan kembali berdasarkan kesepakatan anggota, termasuk mengenai SHU yang akan dikembalikan kepada anggota pada akhir tahun atau setelah pinjaman dilunasi. Di koperasi yang menggunakan skema kredit yang sebelumnya sudah berlaku, anggotanya tidak keberatan dengan tingkat suku bunga yang ditetapkan. Sementara itu pada LKM yang menetapkan bunga 30% per tahun flat banyak ditemui anggota yang keberatan meskipun terpaksa meminjam karena tidak ada sumber pinjaman lain yang lebih mudah dan murah. Meskipun tingkat suku bunga LKM disetujui dalam rapat anggota tetapi kesepakatannya lebih karena adanya patokan dari Kandepkop. Tampaknya patokan suku bunga efektif dan flat salah diartikan atau kurang dimengerti. Tingginya tingkat suku bunga yang melebihi suku bunga bank kurang mendukung tujuan program yang dimaksudkan untuk meningkatkan dan mengembangkan pengusaha kecil dan mikro.

Meskipun terdapat ketentuan nasional tentang besarnya pinjaman maksimal Rp1 juta per anggota, tetapi dalam pelaksanaannya tidak semua koperasi/LKM melaksanakan ketentuan tersebut secara ketat, sehingga di satu koperasi terdapat anggota yang dapat meminjam Rp2,75 juta. Walaupun sebagian besar anggota menilai pinjaman Rp1 juta masih kurang, tetapi karena terbentur aturan mereka tetap bersedia meminjam Rp1 juta. Penilaian jumlah pinjaman yang dianggap kecil, berkaitan dengan besarnya kebutuhan modal sekaligus kemampuan membayar anggota. Batasan jumlah pinjaman membuat dana bergulir tidak diminati oleh mereka yang mempunyai usaha relatif besar karena jumlah tersebut kurang berarti untuk menambah modal. Koperasi yang memperbolehkan pinjaman lebih tinggi dari ketentuan meminta persetujuan dari Kandepkop guna menghindari pelanggaran aturan, dan dibuat seolah-olah anggota tersebut mewakili anggota lain yang tidak meminjam, meskipun dalam administrasinya tetap hanya atas nama anggota peminjam yang bersangkutan. Koperasi lain yang anggotanya berasal dari beberapa orang dari satu keluarga, keluarga tersebut dapat meminjam lebih dari ketentuan maksimal.

Jangka waktu pinjaman berbeda antar koperasi/LKM, yaitu berkisar antara 10 bulan hingga 3 tahun. Pinjaman dana bergulir diangsur setiap bulan dan dibayar di kantor koperasi/LKM masing-masing. Cara pembayaran seperti ini merupakan kelebihan tersendiri bagi anggota dibanding meminjam ke 'koperasi keliling' yang ditagih setiap

hari. Waktu angsuran satu bulan memungkinkan anggota memanfaatkan pinjaman lebih lama sambil menabung untuk membayar angsuran. Sementara pembayaran di kantor bisa menghindarkan anggota dari rasa malu bila ditagih di rumah. Walaupun demikian, koperasi/LKM mempunyai batasan waktu pembayaran angsuran yang berbeda (tanggal tertentu setiap bulan). Apabila sampai batas waktu tersebut peminjam belum membayar maka akan ditagih di rumah.

Persyaratan utama bagi masyarakat yang ingin meminjam dana bergulir adalah harus menjadi anggota koperasi/LKM dengan membayar simpanan pokok dan simpanan wajib yang sudah ditentukan. Pemenuhan persyaratan menjadi anggota dapat dilakukan sebelum atau pada saat memperoleh pinjaman. Besarnya simpanan pokok sangat berbeda antar koperasi, yaitu dari Rp5.000 hingga Rp1 juta. Sedangkan simpanan wajib besarnya relatif sama, antara Rp1.000 – Rp5.000 per bulan. Besarnya simpanan pokok mencapai Rp1 juta ini telah menghalangi masyarakat lain yang berminat meminjam. Penetapan besarnya simpanan pokok ini sebenarnya dimaksudkan untuk tujuan lain, yaitu untuk membangun pasar. Saat ini, setelah pasarnya berhasil dibangun jumlah simpanan pokok belum diubah sehingga anggota yang belum membayar tidak mempunyai hak meminjam.

Hampir semua koperasi/LKM tidak mensyaratkan adanya jaminan yang biasanya merupakan syarat yang sulit dipenuhi masyarakat. Hanya LKM yang mensyaratkan jaminan meskipun tidak secara ketat, misalnya dimiliki hanya berupa pernyataan menjaminkan peralatan elektronik yang dimiliki. Dari empat koperasi/LKM yang dikunjungi SMERU tampak bahwa LKM melaksanakan ketentuan peminjam secara lebih ketat.

Kebocoran dan penyalahgunaan program

Tim SMERU menemukan indikasi penyalahgunaan program dalam beberapa kasus, antara lain:

- Program dana bergulir dimanfaatkan untuk kepentingan Pemda, misalnya memberikan dana kepada LKM yang tidak dipilih melalui proses seleksi tetapi ditunjuk langsung. LKM baru dibentuk dari kelompok ibu-ibu PKK karena kelurahan tersebut mewakili kabupaten dalam lomba UP2WKSS;
- ‘Ucapan terima kasih’ dari koperasi/LKM penerima dana bantuan bergulir untuk staf Kandepkop. Sebagai contoh, sebagai ucapan terima kasih LKM memberikan Rp900.000 kepada Kandepkop dengan pembagian Rp300.000 untuk kepala dan masing-masing Rp150.000 untuk 4 orang staf. Pemberian ini dilakukan karena sebelumnya ada isyarat tertentu dari staf Kandepkop lengkap dengan jumlah pembagiannya. Selain itu LKM ini juga mengeluarkan Rp100.000 untuk biaya makan-makan dengan staf Kandepkop, sehingga total dana yang dikeluarkan Rp1 juta. Dana tersebut sementara diambil dari dana investasi. Saat ini pengurus LKM bingung untuk mempertanggung jawabkannya. Sementara itu sebuah koperasi potensial yang tidak mendapatkan bantuan dana bergulir mengakui adanya beberapa pihak yang menyatakan bahwa koperasi ini tidak mendapatkan jatah karena kurang

'melobby', meskipun alasan resmi yang diberikan adalah karena sudah mendapat bantuan sejenis;

- Di tingkat koperasi/LKM, seharusnya dana diberikan kepada pengusaha kecil atau mikro untuk penambahan modal tetapi dalam pelaksanaannya ada juga yang diberikan kepada mereka yang berpenghasilan tetap (pegawai negeri atau pensiunan) untuk tujuan lain
- Terdapat koperasi yang mendaftarkan mata-pencaharian anggotanya tidak sesuai dengan kenyataan, misalnya pegawai atau pensiunan didaftar sebagai pengusaha kecil/mikro seperti persewaan VCD, konveksi pakaian, dan pertanian.

Fasilitasi, Pembinaan, dan Pengawasan

Guna melancarkan pelaksanaan program dana bergulir ini, sesuai dengan juklak telah diangkat seorang fasilitator di tingkat kabupaten. Tugas fasilitator adalah memberikan fasilitasi dan pembinaan administrasi keuangan kepada seluruh koperasi/LKM yang memperoleh dana, memantau penyaluran dana kepada anggota, memberikan informasi pasar dan dukungan teknis kepada anggota koperasi/LKM, serta membuat laporan bulanan.

Fasilitator dipilih oleh Pokja melalui seleksi tertulis pada bulan Oktober 2000 terhadap 4 orang calon yang sudah dikenal oleh Kandepkop Kabupaten. Fasilitator yang terpilih adalah sarjana ekonomi yang sudah berpengalaman dalam kegiatan simpan pinjam koperasi, yaitu sebagai pendamping koperasi yang memperoleh dana Rp59 juta dari program LEPMM (Lembaga Ekonomi Produktif Masyarakat Mandiri) yang disalurkan melalui Kandepkop.

Fasilitator dikontrak selama 3 bulan pada Oktober – Desember 2000 dengan mendapat gaji dari pemerintah. Berdasarkan surat edaran dari Kantor Meneg Koperasi dan UKM, gaji fasilitator adalah Rp350.000 per bulan tetapi di Kapuas hanya Rp250.000 per bulan. Jumlah itupun tidak diterima penuh karena masih ada potongan lain seperti pajak penghasilan. Jadi total gaji fasilitator hanya sekitar Rp650.000 yang dibayarkan dua kali.

Fasilitator mendapat pelatihan tentang simpan pinjam di Surabaya selama 5 hari pada tanggal 30 Nopember – 4 Desember 2000. Sebelum mendapat pelatihan ia dilibatkan bersama 10 orang Tim Pokja Kabupaten dalam menilai koperasi dan LKM yang mengajukan proposal untuk mendapatkan dana bergulir, misalnya melakukan penilaian terhadap proposal dan melakukan kunjungan lapangan ke dua koperasi.

Tim SMERU menemukan bahwa fasilitator tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Tugas-tugas fasilitator, khususnya yang berkaitan langsung dengan anggota koperasi/LKM seperti pembinaan dan pemberian informasi kepada anggota sama sekali tidak dilakukan, bahkan kegiatan fasilitasi untuk koperasi/LKM pun sangat minim. Selama masa kerjanya fasilitator hanya mendatangi 3 koperasi dan memberikan pengarahan tentang simpan pinjam selama 1 jam yang disatukan dengan kegiatan sosialisasi dari Pokja.

Fasilitator kurang berfungsi antara lain karena (1) kendala jarak yang jauh antar koperasi/LKM sementara fasilitator tinggal agak di luar kota yang alat transportasinya minim; (2) karena jarak yang jauh, biaya transpor menjadi mahal padahal fasilitator hanya diberi honor Rp250.000 per bulan; dan (3) kinerja fasilitator kurang bagus karena proses seleksi dilakukan terburu-buru.

Menurut Kandepkop meskipun dalam tes tertulis fasilitator tersebut mendapat nilai tertinggi tetapi ternyata orangnya pendiam sehingga agak sulit berkomunikasi dengan masyarakat dan koperasi. Sementara menurut pihak koperasi pengetahuan fasilitator tentang administrasi dan pembukuan masih kurang bahkan dibawah kemampuan pengurus koperasi sehingga keberadaannya tidak bermanfaat.

Terlepas dari faktor pribadi fasilitatornya, sebenarnya tugas seorang fasilitator sangat berat dan sulit dipenuhi karena harus memberikan fasilitasi dan bimbingan terhadap 8 koperasi, 3 LKM beserta anggotanya. Apalagi untuk Kabupaten Kapuas dengan jarak antar koperasi/LKM cukup jauh dan sarana transportasi yang kurang memadai. Sementara itu jumlah honor yang disediakan kurang memotivasi fasilitator dalam melakukan aktifitas yang membutuhkan biaya cukup besar.

Setelah masa kerja fasilitator berakhir, beberapa koperasi yang merasa tidak dibina oleh fasilitator meminta kepada Kandepkop supaya stafnya yang menjadi pembina. Menghadapi hal ini Kandepkop menugaskan stafnya sebagai pembina koperasi/LKM penerima bantuan dana bergulir. Masing-masing koperasi/LKM ditangani oleh seorang pembina. Paling tidak seminggu sekali pembina harus datang ke koperasi/LKM untuk memberi pembinaan kepada koperasi yang menjadi tanggung jawabnya. Sebagai insentif, pembina diberi uang transpor oleh masing-masing koperasi/LKM. Sampai saat ini kegiatan pembinaan baru dilakukan untuk koperasi/LKM yang terletak di sekitar kota kabupaten. Kandepkop baru menugaskan 6 orang stafnya sehingga masih kurang 5 orang lagi. Mereka harus membimbing dan memantau kegiatan simpan pinjam koperasi/LKM tersebut dan melapor kepada Kepala Kandepkop. Bimbingan yang diberikan hanya terbatas pada kegiatan yang bersifat administratif, padahal koperasi/LKM tersebut membutuhkan bimbingan yang lebih luas, misalnya yang berkaitan dengan peningkatan usaha anggota.

Kemampuan sebagian pengelola simpan pinjam terutama dalam hal administrasi terlihat kurang sehingga catatan administrasinya sangat sederhana dan masih memerlukan bimbingan. Dalam keputusan bupati tentang penetapan koperasi/LKM penerima bantuan disebutkan bahwa seorang pengelola usaha simpan pinjam koperasi/LKM akan diikutkan dalam pendidikan dan pelatihan (termasuk magang) selama satu minggu di bank pelaksana, tetapi hingga saat ini kegiatan tersebut belum direalisasikan. Kegiatan administrasi di koperasi/LKM yang relatif jauh dari kota kabupaten yang tidak menerima pelatihan fasilitasi ditambah dengan kurangnya bimbingan dari Kandepkop terpaksa dilakukan seadanya.

Pelaporan dan Pengawasan

Pelaporan tentang pelaksanaan program dana bergulir dilakukan dalam beberapa tahap secara berkala, yaitu dari koperasi/LKM kepada Pokja kabupaten dan bank pelaksana, fasilitator kepada Pokja kabupaten, Pokja Kabupaten kepada Pokja propinsi, serta Pokja propinsi dan pusat kepada Meneg Urusan Koperasi dan UKM. Koperasi/LKM melaporkan kepada Pokja kabupaten, dalam hal ini kepada Kandepkop dan bank pelaksana setiap bulan. Materi yang dilaporkan adalah jumlah dana yang sudah disalurkan kepada anggota, jumlah anggota peminjam, jumlah dana yang belum disalurkan, dan daftar anggota peminjam beserta jumlah pinjaman masing-masing.

Sampai sejauh ini pengawasan tentang pelaksanaan program dari Pokja kabupaten dan bank pelaksana tidak dilakukan dengan baik. Selain menghadiri sosialisasi, baik Pokja maupun bank pelaksana belum pernah datang ke koperasi/LKM penerima program. Sementara itu staf Kandepkop yang ditugasi sebagai pembina sekaligus pengganti fungsi fasilitator hanya datang untuk kegiatan pembinaan dan fasilitasi, bukan untuk pengawasan. Tampaknya laporan dari koperasi/LKM sekaligus dijadikan media untuk melakukan pengawasan tanpa terjun ke lapangan.

Tanggapan terhadap program

Ide penyaluran dana bergulir untuk penambahan modal usaha kecil dan mikro melalui lembaga keuangan yang sudah terbentuk di tingkat masyarakat sebenarnya sangat bagus dibanding membentuk lembaga keuangan baru. Akan tetapi dalam pelaksanaannya terdapat beberapa kekurangan seperti waktu yang sangat terbatas dan alokasi per daerah yang terlalu dipaksakan tanpa melihat kesiapan lembaga keuangan yang ada di daerah masing-masing.

Program dinilai terlalu terburu-buru sehingga seleksi terhadap fasilitator dan koperasi/LKM kurang matang. Kabar bahwa setelah 3 tahun dana bergulir menjadi hibah dikhawatirkan akan menyebabkan dana tidak bergulir. Seharusnya dana tsb tetap harus dikembalikan untuk lebih menjamin perguliran.

Kesimpulan

1. Gagasan penyaluran dana bergulir melalui lembaga keuangan yang sudah terbentuk di tingkat masyarakat dinilai tepat dibandingkan membentuk lembaga keuangan baru yang harus dibentuk dari awal. Namun pelaksanaan program menghadapi beberapa kekurangan seperti waktu yang sangat terbatas dan alokasi per daerah yang terlalu dipaksakan tanpa melihat kesiapan lembaga keuangan yang ada di daerah masing-masing.
2. Perencanaan dan persiapan program kurang matang, misalnya dalam kegiatan sosialisasi, seleksi terhadap koperasi/LKM penerima, seleksi terhadap fasilitator dan kegiatan fasilitasnya sendiri.
3. Penjatahan alokasi jumlah koperasi/LKM yang mendapatkan bantuan dana bergulir terlalu dipaksakan sehingga banyak koperasi/LKM tidak memenuhi syarat.

4. Sosialisasi untuk tingkat kabupaten hanya dihadiri oleh sedikit koperasi.
5. Bantuan dana bergulir sudah disalurkan ke koperasi dan LKM tetapi belum sepenuhnya tersalurkan kepada anggota, sehingga untuk sementara disimpan di bank, di pengurus, atau digunakan dahulu oleh unit kegiatan lain dari koperasi yang bersangkutan. Keterlambatan disebabkan antara lain karena kurangnya pengajuan dari anggota, anggota masih belum memenuhi syarat karena masih mempunyai tunggakan pinjaman sebelumnya, dan karena jumlah anggota sebenarnya masih terbatas sehingga pinjaman harus ditawarkan kepada masyarakat lain
6. Batasan pinjaman maksimal Rp1 juta per orang dirasakan terlalu kecil oleh sebagian pengusaha kecil. Koperasi terpaksa memperbolehkan anggotanya meminjam hingga Rp2,75 juta, atau suami-istri dan anggota keluarga lain boleh menjadi anggota sehingga masing-masing dapat menjadi peminjam.
7. Secara umum masyarakat yang meminjam atau yang ditawarkan untuk meminjam dana bergulir sudah mempunyai usaha. Sebagian kecil peminjam baru membuka usaha setelah mendapat pinjaman, atau mempunyai penghasilan tetap seperti pegawai dan pensiunan. Sebagian besar peminjam memanfaatkan pinjaman untuk kegiatan usaha, ada juga sebagian kecil yang menggunakannya untuk tujuan konsumtif, biaya sekolah anak, atau memperbaiki rumah.
8. Fasilitator tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Fasilitator lebih banyak terlibat dalam kegiatan Pokja misalnya pemilihan koperasi penyalur dana, sedangkan untuk kegiatan fasilitasi terhadap koperasi sangat kurang. Setelah masa kontrak berakhir kegiatan fasilitasi diberikan langsung oleh Kandepkop, tetapi hingga saat ini kegiatan tersebut hanya dilakukan pada koperasi yang terletak di sekitar kota kabupaten sedangkan yang jauh masih dibiarkan aktif sendiri.
9. Di satu pihak, diharapkan pemberitahuan bahwa dana bantuan akan dihibahkan kepada koperasi/LKM setelah 3 tahun dikelola dengan baik akan memacu koperasi untuk mengelola perguliran dengan baik, tetapi di pihak lain dikhawatirkan akan menyebabkan anggota peminjam kurang disiplin dalam mengembalikan pinjaman karena menilai bahwa uang koperasi adalah uang mereka.

PPM Prasarana

Mengingat bahwa kriteria penetapan Kabupaten Kapuas dan Barito Kuala berbeda, yaitu Kapuas adalah daerah khusus sementara Barito Kuala adalah daerah yang telah memiliki usulan yang difasilitasi PPK, maka pelaksanaan di kedua kabupaten tampak memiliki perbedaan yang nyata. Walaupun keduanya adalah program yang sama, yaitu PPM Prasarana dan dikelola oleh institusi yang sama di tingkat kabupaten, perencanaan dan pelaksanaan pada setiap tahapan program mencerminkan perbedaan tersebut. Oleh karena itu pemaparan dan analisis kedua kabupaten dipisahkan.

Pada saat Tim SMERU melakukan pengamatan, beberapa persoalan di lapangan yang berkaitan dengan penguasaan pajak (PPn dan PPh) masih belum tuntas, meskipun telah

dikeluarkan edaran untuk melakukan penangguhan penagihan pajak tersebut. Demikian pula pencairan dana gotong royong sebesar Rp5 juta di sebagian desa belum cair meskipun seluruh pekerjaan telah selesai.

Pengelolaan Program

• Kabupaten Kapuas

Di tingkat kabupaten dibentuk Tim Koordinasi Program dengan SK No. 31/II.A.14/Bapp'2000 (kemudian diubah dengan No. 39/III.B.5/Bapp'2000) dan Tim Pembina Teknis Program berdasarkan SK No. 40/III.B.5/Bapp'2000. Tim Koordinasi melibatkan berbagai instansi seperti Bappeda, PMD, Dinas PUD, KPKN, Sekretariat Daerah (Setda), DPRD Kabupaten, Dinas Kesehatan, Dinas P dan K, Kantor Koperasi, dan tokoh masyarakat setiap kecamatan serta Ornop dengan jumlah anggota sebanyak 31 orang (berkembang dari 20 orang pada SK sebelumnya). Sementara Tim Pembina Teknis berjumlah 25 orang, terdiri dari unsur kesekretariatan (10 orang), dan 15 orang unsur teknis (Kantor PMD, Setda, Dinas PU, Dinas Kesehatan, Bappeda, dan Bupati). Meskipun unsur yang terlibat sangat banyak, pada kenyataannya hanya beberapa yang keterlibatannya sangat intensif, misalnya Bappeda, Dinas PU, Cabang Dinas PU, dan KPKN.

**Tabel 14. Skema Kredit Beberapa Koperasi/
LKM Penerima Program Dana Bergilir**

No	Nama Koperasi/LKM	Bunga	Jangka waktu	Jangka cicilan	Persyaratan	Jumlah Pinjaman (Rp/orang)
1	KUB. Kel. Sejahtera P2WKSS	30% flat	1 tahun	Bulanan	- Wanita - Mempunyai usaha - Tidak mempunyai tunggakan UPPKS - Pernyataan ada jaminan - Anggota (s.pokok Rp5000; s.wajib Rp1000/bulan)	Maksimal Rp1 juta (Rp150.000 – Rp1 juta)
2	Kopdag B.U. Sepakat	36% efektif (12% SHU)	10 bulan	Bulanan	- Pedagang pasar - Anggota (s.pokok Rp1 juta; s.wajib Rp5.000/bulan)	Rp1 juta – Rp2,75 juta
3	KSU. Warga	36% efektif	3 tahun	Bulanan	- Anggota (s.pokok Rp25.000; s.wajib Rp2.500/bulan)	Maksimal Rp1 juta (Rp500.000 – Rp1 juta)
4	KSU.Surya Sekawan	24%	10 bulan	Bulanan (tanggal 1 –10)	- Anggota (s.pokok Rp100.000; s.wajib Rp5.000/bulan)	Rp1 juta

Sumber: Pengurus Koperasi/LKM dan masyarakat peminjam

Berdasarkan SK tersebut, tugas Tim Koordinasi meliputi: 1) menetapkan alokasi dana bagi desa yang akan menerima bantuan program PPM Prasarana sesuai dengan jumlah yang telah dialokasikan oleh pemerintah pusat; 2) bersama dengan Tim Koordinasi PPM

Prasarana Propinsi melaksanakan konfirmasi usulan ke tingkat pusat; 3) mengusulkan pengangkatan Penanggungjawab Operasional (PjOK) dan Penanggungjawab Administrasi Keuangan (PjAK); 4) menyusun dan mengirim laporan yang diperlukan kepada Tim Koordinasi Propinsi dan Pusat, dan 5) membantu menyelesaikan masalah yang timbul dalam kegiatan PPM-Prasarana di Kabupaten Kapuas.

Berdasarkan penjelasan pihak pengelola program, diketahui bahwa faktor yang turut mempengaruhi tidak optimalnya koordinasi berbagai institusi adalah waktu pelaksanaan program yang terlalu terburu-buru. Waktu yang diberikan oleh Tim Pusat hanya sekitar 2-4 hari sejak pengumpulan data hingga penyusunan usulan kegiatan, padahal jumlah kecamatan yang direncanakan mendapatkan dana adalah 10 kecamatan 64 desa. Rendahnya koordinasi dapat dilihat dari pengetahuan beberapa pihak yang terlibat dalam kegiatan PPM Prasarana tentang kegiatan program. Beberapa dari anggota Tim bahkan mengatakan bahwa kegiatan PPM Prasarana ini lebih banyak diketahui oleh staf Bappeda Kabupaten Kapuas. Meskipun demikian, pada tahap-tahap awal perencanaan mereka diikuti dalam pertemuan dengan berbagai instansi. Selanjutnya kegiatan ini lebih banyak ditangani oleh Bappeda di tingkat kabupaten, Kasie PMD Kecamatan dan Tim Pelaksana Kegiatan (TPK)) atau Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD).

Tugas Tim Pembina Teknis meliputi: 1) mengkoordinasikan pelaksanaan PPM-Prasarana; 2) memberikan pembinaan teknis kepada pelaksana kegiatan PPM-Prasarana baik di kecamatan maupun di desa dalam rangka persiapan, penyusunan rencana program teknis dan kegiatan, pelaksanaan kegiatan, penyelesaian/pemanfaatan dan pemeliharaan hasil kegiatan; 3) melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan PPM-Prasarana; dan 4) membuat laporan hasil pembinaan teknis, hasil pemantauan dan evaluasi pelaksanaan PPM-Prasarana secara berkala kepada Bupati dan Tim Koordinasi Tingkat Pusat. Pada kenyataannya, pembinaan teknis lebih banyak diberikan oleh perangkat kecamatan dan cabang Dinas PU.

Di tingkat kecamatan dibentuk Penanggungjawab Operasional Kegiatan (PjOK) dan (Penanggungjawab Administrasi Kegiatan (PjAK) yang diangkat oleh Bupati atas usulan Tim Koordinasi Kabupaten. Selain PjOK dan PjAK, di tingkat ini juga dibentuk Tim Pembina Dana PPM Prasarana yang diangkat oleh Camat dengan anggota sekitar 10 orang. TPK diangkat oleh Camat di setiap desa/kelurahan. Di Desa Terusan Raya TPK terdiri dari Kepala Desa sebagai penanggung Jawab, Ketua I LKMD sebagai Ketua Pelaksana, Sekdes sebagai Sekretaris, dan seorang Bendahara.

• **Kabupaten Barito Kuala**

Sebelum adanya PPM prasarana Kabupaten Barito Kuala telah memperoleh dan melaksanakan Program Pengembangan Kecamatan (PPK), maka struktur pengelolaan dan mekanisme pelaksanaan PPM Prasarana mengikuti PPK.

Pengelola program di tingkat kabupaten adalah Tim Koordinasi PPK Kabupaten yang dikoordinir oleh Bappeda. Tugas Tim ini adalah mengikuti sosialisasi di tingkat pusat, menyampaikan sosialisasi di wilayahnya, mengalokasikan dana PPM, melakukan pemilahan kegiatan fisik dari PPK, dan memilih lima kecamatan (dari delapan

kecamatan yang telah menerima PPK) yang akan menerima alokasi dana PPM Prasarana. Tim ini juga diwajibkan berkoordinasi dengan Konsultan Manajemen (KM) Kabupaten PPK. Di Kabupaten Barito Kuala terdapat dua Konsultan Manajemen Kabupaten (KM Kab) yang masing-masing membawahi empat kecamatan.

Pengelola program di tingkat kecamatan adalah PjOK (Kasi PMD Kecamatan) yang berkoordinasi dengan seorang Fasilitator Kecamatan (FK). Di tingkat desa, LKMD menyelenggarakan Musbangdes bersama dua Fasilitator Desa (FD) terdiri dari seorang laki-laki dan seorang perempuan. Selain itu terdapat dua orang bintek (bimbingan teknis) yang sebelumnya berfungsi sebagai Tenaga Teknis Desa (TTD). Tugas TTD adalah membuat sketsa, merancang dan menggambar rencana kegiatan yang telah diusulkan oleh masyarakat. Selain itu, bersama TPK, TTD juga bertugas memeriksa ukuran pekerjaan sesuai RAB, memberikan pengarahan kepada tenaga kerja sebelum pekerjaan dimulai, dan memberikan pengarahan teknis. Selanjutnya, pelaksana kegiatan-kegiatan fisik di desa adalah masyarakat desa tersebut.

Sosialisasi dan Proses Pengusulan Rencana Kegiatan

Perbedaan pelaksanaan di Kabupaten Kapuas dan Kabupaten Barito Kuala juga tampak pada sosialisasi dan proses pengusulan rencana kegiatan. Di Kapuas, sosialisasi dan perencanaan dilakukan dengan sangat singkat, hanya dalam waktu kurang dari 1 minggu. Sedangkan di Barito Kuala, meskipun waktu yang diberikan sama dengan Kapuas (dan juga kabupaten lainnya), proses sosialisasi dan perencanaannya mengikuti aturan PPK dan walaupun singkat tetapi tetap melibatkan masyarakat karena karena didahului oleh PPK. PPM Prasarana di Barito Kuala memilih beberapa kegiatan yang tidak dapat didanai oleh PPK. Kegiatan ini akan dapat dilaksanakan oleh PPM Prasarana dalam waktu tiga bulan. Kegiatan-kegiatan tersebut telah diusulkan dan diputuskan masyarakat melalui suatu proses yang cukup lama dan memadai yang difasilitasi PPK. Sementara di Kabupaten Kapuas, proses perencanaan baru dimulai dan hanya dalam waktu yang singkat sehingga hasilnya tidak optimal. Selain itu, aspek pemberdayaan masyarakat juga kurang menjadi perhatian.

Berdasarkan keterangan dari Bappeda Kabupaten Barito Kuala, sosialisasi di tingkat pusat dilakukan di Jakarta pada awal Oktober 2000 dengan dihadiri instansi terkait dari tingkat kabupaten (Bappeda, PMD, dan PU).

• **Kabupaten Kapuas**

Sosialisasi dilaksanakan secara berjenjang mulai dari tingkat kabupaten hingga desa/kelurahan. Di tingkat kabupaten, sosialisasi dilakukan oleh Bupati dan Tim Departemen Kimpraswil pada awal Oktober 2000 dengan mengikutsertakan para camat dan instansi terkait di tingkat kabupaten di Kuala Kapuas. Beberapa hari kemudian, di tingkat kecamatan dilakukan oleh lima Sub Tim yang dibentuk Bupati. Masing-masing Sub Tim bertanggungjawab terhadap dua kecamatan dan berlangsung di ibukota kecamatan. Pelaksanaan sosialisasi di kedua tingkat ini hanya berlangsung sehari. Pada saat sosialisasi di tingkat kecamatan, tidak seluruh kepala desa (64 kepala desa) diikutsertakan, karena waktu yang mendesak sementara jarak tempuh dan prasarana

transportasi relatif sulit. Sebagai contoh, di Kecamatan Kapuas Murung, sosialisasi yang dilakukan di Kantor Kecamatan hanya mengundang dan dihadiri oleh Kepala Desa atau Lurah, LKMD, TPK dari beberapa kelurahan/desa yang berlokasi dekat dengan kecamatan. Sedangkan Desa/kelurahan yang jauh didatangi oleh Tim dari kecamatan. Pada sosialisasi tersebut peserta mendapat penjelasan tentang program dan Juklak. Selain sosialisasi, Kepala Desa/Kelurahan dan TPK diminta agar segera menyerahkan usulan kegiatan.

Karena alasan waktu yang mendesak maka kegiatan perencanaan disatukan dengan kegiatan sosialisasi, yang hanya berlangsung selama 2-4 hari. Menurut Ketua Bappeda Kabupaten Kapuas, perencanaan kegiatan hanya dilakukan di tingkat kecamatan selain karena waktu yang terlalu mendesak, juga karena setiap desa/kelurahan sebenarnya sudah mempunyai rencana kegiatan yang merupakan hasil kesepakatan masyarakat melalui Musbangdes. Rencana desa/kelurahan ini dihimpun oleh sub-tim yang berkunjung ke 10 kecamatan. Jika benar bahwa seluruh rencana merupakan hasil kesepakatan masyarakat maka seharusnya rencana kegiatan yang diajukan dan kemudian disetujui oleh pemerintah pusat tidak mendapat penolakan dari warga masyarakat ketika akan dilaksanakan. Kenyataannya dari 64 desa/kelurahan yang memperoleh dana subsidi, 10 desa/kelurahan menolak sebagian kegiatan yang telah disetujui. Dua desa/kelurahan di dua kecamatan yang dikunjungi Tim SMERU keadaan ini tidak terjadi karena rencana tersebut dimusyawarahkan terlebih dahulu dan telah lama menjadi keinginan masyarakat, bahkan hal ini pernah disampaikan kepada anggota DPR pada saat kunjungan kerja mereka.

Penolakan tersebut di atas menunjukkan paling tidak ada dua indikasi, antara lain: 1) rencana kegiatan bukan merupakan hasil musyawarah desa/kelurahan tetapi keinginan yang muncul dari elit desa; dan 2) hanya sebagian dari usulan tersebut adalah hasil musyawarah sementara sisanya merupakan usulan elit desa.

Sejauh ini keterlibatan pihak di luar pemerintah (misalnya Ornop) relatif kecil, meskipun menurut aparat kabupaten mereka dilibatkan dalam sosialisasi. Menurut keterangan Ketua Bappeda, setelah dua hari dilakukan sosialisasi dan perencanaan di tingkat kabupaten dan kecamatan, dilanjutkan dengan pertemuan kembali di kabupaten dengan mengundang Ornop dan perguruan tinggi. Menurut Ornop, mereka hanya dilibatkan sebagai anggota Tim 20 yang sebenarnya hanya bertugas melakukan verifikasi terhadap tuntutan masyarakat dalam kasus ganti rugi Proyek PLG. Memang, dalam kenyataannya Ornop dilibatkan dalam tahap awal, yakni pada saat mereka harus menyampaikan kepada masyarakat bahwa program PPM Prasarana bukan merupakan kompensasi dari tuntutan ganti rugi yang telah diajukan. Namun pada saat pelaksanaan PPM Prasarana mereka tidak lagi dilibatkan.

Usulan-usulan yang diterima kecamatan dari setiap desa/kelurahan hanya dalam bentuk jenis kegiatan yang diinginkan dan rencana lokasi proyek, bukan rencana detail. Rencana rinci (volume, penganggarnya, dan rencana penggunaan pada tenaga kerja) kemudian disusun di tingkat kabupaten dan diajukan ke Departemen Kimpraswil. Menurut Ketua I LKMD Desa Terusan Raya, sebenarnya keinginan masyarakat yang

tertuang dalam Musbangdes cukup banyak, tetapi karena pihak kabupaten hanya membatasi dua kegiatan maka mereka hanya mengajukan dua jenis kegiatan (pembuatan/peninggian jalan dan cor beton). Tanggal 10 Nopember 2000, Tim Kabupaten dipanggil ke Jakarta dan menerima SKO yang mencantumkan persetujuan atas semua usulan yang diajukan.

- **Kabupaten Barito Kuala**

Berbeda dengan pelaksanaan di Kabupaten Kapuas, PPM Prasarana di Kabupaten Barito Kuala dimulai pada Maret 2000 ketika Program Pengembangan Kecamatan (PPK) telah berjalan. Program ini direncanakan akan berlangsung selama setahun serta akan dilanjutkan apabila hasil evaluasi menunjukkan kinerja yang baik.

Proses sosialisasi PPK sendiri telah melaksanakan pada Januari 2000, mulai dari tingkat kabupaten sampai dengan desa/kelurahan. Di tingkat kecamatan, proses sosialisasi dilakukan pada saat dilaksanakan Forum Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) I³⁵ yang diikuti oleh unsur dari setiap desa/kelurahan yakni: LKMD, Kepala Desa/Lurah, tokoh masyarakat, serta instansi terkait (Dinas Pertanian, Kesehatan, dan Kantor Urusan Agama) pada bulan April 2000. Sosialisasi dan proses perencanaan di tingkat desa dilaksanakan pada saat Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes) I yang diikuti dengan pemilihan dua orang Fasilitator Desa (FD), laki-laki dan perempuan dan proses pelatihan mereka oleh FK, PjOK dan KM Kabupaten. Penggalan gagasan di masyarakat dimulai dari tingkat RT yang kemudian didiskusikan pada saat Musyawarah Pembangunan Dusun (Musbangdus) yang dihadiri sebagian besar warga dusun. Hasil diskusi ini disusun dalam bentuk prioritas usulan kegiatan dusun yang akan dibawa ke forum Musbangdes. Masing-masing dusun mengusulkan 5 usulan sehingga menjadi 15 usulan. Dari forum Musbangdes terdapat 7 usulan desa yang akan dibicarakan pada forum UDKP II yang akhirnya menghasilkan usulan prioritas setiap desa dalam satu kecamatan. Proses terbentuknya usulan kegiatan setiap desa adalah sebuah proses dari bawah (*bottom-up*) yang membutuhkan waktu relatif lama untuk memunculkan sebuah atau serangkaian kegiatan.

Seluruh proses sosialisasi dan perencanaan PPM Prasarana ini difasilitasi PPK, dalam hal ini Fasilitator Kecamatan. Berdasarkan keterangan masyarakat yang menjadi wakil desa dan turut dalam keseluruhan proses perencanaan tersebut termasuk pertemuan UDKP (I, II, dan Plus), telah terjadi perdebatan dalam penentuan usulan dari masing-masing desa sebelum akhirnya dicapai kata sepakat, baik untuk PPK maupun PPM Prasarana. Hal ini menunjukkan bahwa perencanaan memang dilakukan dari bawah (masyarakat), bukan elit desa, dan keputusannya juga diambil oleh masyarakat.

Sebelum adanya PPK, Musbangdes sudah dilakukan tetapi sifatnya hanya sebagai forum untuk menyampaikan program pemerintah dari aparat kepada masyarakat. Apabila ada perencanaan, hanya suara elit desa yang menentukan. Pada PPK (dan PPM Prasarana),

³⁵ Forum UDKP adalah suatu forum di tingkat kecamatan yang anggotanya terdiri dari kepala desa/kelurahan, tokoh masyarakat/perwakilan masyarakat, LKMD, dan instansi terkait yang bertujuan untuk membuat perencanaan di tingkat kecamatan sebagai sebuah wilayah kerja pembangunan.

masyarakat dilibatkan secara aktif dalam perencanaan, mulai dari Musbangdus, Musbangdes, hingga UDKP. Penentuan kegiatan tidak hanya berasal dari elit desa. Memang masyarakat mengakui bahwa proses ini bagi mereka merupakan hal baru dan sempat melelahkan karena masyarakat ingin segera mengetahui realisasi dari apa yang direncanakan. Namun kemudian masyarakat mengakui pada akhirnya mereka mengetahui tujuan proses tersebut dan senang dengan mekanisme ini.

Proses sosialisasi PPM Prasarana dilakukan berjenjang dari tingkat pemerintah pusat sampai ke tingkat desa. Di tingkat pusat, sosialisasi dilaksanakan sekitar tanggal 12 Oktober 2000, di tingkat kabupaten dilakukan pada tanggal 22 dan 23 Oktober 2000 yang dihadiri Tim kabupaten (Kantor PMD, Bappeda, dan Dinas PU), KM Kabupaten serta perwakilan setiap kecamatan (camat, Kasi PMD/PjOK, PjAK, dan FK). Karena daftar usulan kegiatan setiap desa telah disusun pada saat penyusunan program PPK (Forum UDKP II), maka untuk menselaraskan kegiatan PPM Prasarana dengan program PPK, Forum UDKP Plus diadakan sebanyak dua kali. Pertemuan PPM Prasarana pertama (UDKP Plus I) pada tanggal 27 Oktober 2000 untuk sosialisasi program PPM Prasarana. Pertemuan UDKP selanjutnya (UDKP II dan Plus) dihadiri oleh perwakilan desa, masing-masing 3 laki-laki dan 2 perempuan yang dipilih pada Musbangdes.

Mengingat waktu yang dialokasikan untuk PPM Prasarana sangat singkat (3 bulan) maka penyusunan perencanaannya dilakukan melalui kegiatan verifikasi terhadap rencana kegiatan yang telah disusun sebelumnya (proses perencanaan PPK) oleh sebuah tim. Hasil verifikasi ini didiskusikan dalam Forum UDKP Plus II dengan materi bahasan alokasi dana per desa dan rencana pembentukan Unit Pengelola Keuangan (UPK). Dalam forum tersebut juga dibahas tentang kegiatan-kegiatan yang telah direncanakan dalam PPK yang dapat dibiayai oleh PPM Prasarana dan pelaksanaannya lebih cepat.

Ketika dalam forum UDKP II Plus diumumkan bahwa sebagian kegiatan PPK akan dilimpahkan ke PPM Prasarana, maka Desa Pendalaman, Kecamatan Barambai, mengusulkan seluruh kegiatan fisik yang telah direncanakan untuk program PPK dialihkan ke PPM Prasarana semua dana program PPK kemudian diusulkan agar dipergunakan untuk kegiatan ekonomi produktif.

Alokasi Dana

Alasan utama penggabungan³⁶ program PPM dan PPK Prasarana ini karena pada dasarnya kedua program tersebut adalah upaya pemberdayaan masyarakat. Artinya pelibatan masyarakat sejak perencanaan hingga pemeliharaan dan keberlanjutan program seharusnya menjadi perhatian utama. Hal ini berarti persiapan pelaksanaan PPM Prasarana akan membutuhkan waktu yang lama, sementara pemerintah pusat hanya memberikan waktu 3 bulan sesuai tahun anggaran berjalan untuk melaksanakan program, terhitung sejak Oktober 2000. Oleh sebab itu, tidak semua kabupaten/kota memperoleh kucuran dana melalui skema PPM Prasarana.

³⁶ lebih tepat 'penempelan' atau 'ndompleng'

Dengan alasan tersebut maka seharusnya Kabupaten Kapuas tidak termasuk salah satu kabupaten yang memperoleh dana PPM Prasarana. Tetapi karena saat itu masyarakat sedang melakukan gugatan terhadap pemerintah berkaitan dengan dampak negatif dari Proyek Pengembangan Lahan Gambut (PLG) Sejuta Hektar terhadap masyarakat sekitarnya, maka dalam upaya mengurangi beban penderitaan masyarakat yang terkena dampak proyek tersebut program ini dialokasikan di 10 kecamatan (dari 24 kecamatan di Kabupaten Kapuas). Berbeda dengan Kabupaten Kapuas, Kabupaten Barito Kuala adalah salah satu kabupaten di Propinsi Kalimantan Selatan yang memperoleh Program Pengembangan Kecamatan (PPK)

Di Kabupaten Kapuas, alokasi dana sampai pada tingkat kecamatan dilakukan oleh pemerintah pusat tanpa pertimbangan pihak kabupaten, sementara pemerintah daerah hanya mengajukan usulan yang berkaitan dengan kegiatan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya alokasi dana per desa dilakukan oleh Tim Pertimbangan Kabupaten setelah alokasi per kecamatan ditetapkan oleh Tim Koordinasi Tingkat Pusat. Sementara di Kabupaten Barito Kuala penentuan alokasi dana sampai ke tingkat kecamatan (dalam kegiatan PPK) dilakukan oleh TK-PPK Pusat setelah mendapat pertimbangan TK-PPK Kabupaten dan Propinsi, dan selanjutnya pemilihan desa dilakukan oleh tingkat kecamatan melalui Forum UDKP.

Alokasi dana untuk Kabupaten Kapuas sampai di tingkat kecamatan telah diputuskan oleh Tim Pusat berdasarkan kriteria tertentu. Sebagian besar anggota Tim tidak mengetahui kriteria yang digunakan, kecuali bahwa program ini bersifat khusus, yakni untuk mengurangi dampak negatif, baik langsung maupun tidak, dari proyek PLG. Hal ini berbeda dengan Kabupaten Barito Kuala dimana alokasi PPM Prasarana dikaitkan dengan pelaksanaan PPK di wilayah tersebut.

Menurut perkiraan para pengelola, alokasi dana setiap kabupaten dan kecamatan ditentukan dengan menggunakan pertimbangan proporsi jumlah penduduk miskin dan jumlah penduduk di kabupaten tersebut. Kemudian, dengan pertimbangan yang sama, Tim Koordinasi Tingkat Kabupaten memutuskan alokasi setiap desa/kelurahan tanpa didasarkan pada pertimbangan jumlah usulan yang diperoleh dari setiap desa/kelurahan. Kabupaten Kapuas disetujui akan menerima alokasi dana untuk 10 kecamatan dan sesuai dengan usulan kabupaten. Sementara di Kabupaten Barito Kuala, dari delapan kecamatan penerima PPK, hanya lima kecamatan yang memperoleh dana PPM Prasarana. Tidak diketahui secara pasti dasar pertimbangan keputusan tersebut. Selanjutnya alokasi per desa/kelurahan di kedua wilayah ini ditetapkan melalui Surat Keputusan Bupati. Alokasi dana setiap kecamatan di kedua kabupaten disajikan dalam Tabel 15 berikut.

Tabel 15. Alokasi Dana PPM Prasarana Per Kecamatan di Kabupaten Kapuas dan Kabupaten Barito Kuala

No	Kabupaten Kapuas*)		Kabupaten Barito Kuala**)	
	Kecamatan	Dana (Rp1.000)	Kecamatan	Dana (Rp1.000)
1.	Kahayan Kuala	1.600.000,-	Barambai	1.100.000,-
2.	Kapuas Kuala	750.000,-	Anjir Pasar	1.100.000,-
3.	S e l a t	750.000,-	Mandastana	750.000,-
4.	Basarang	750.000,-	Anjir Muara	750.000,-
5.	Kapuas Murung	1.100.000,-	T a m a n	1.100.000,-
6.	Kapuas Barat	1.100.000,-		
7.	Pandih Batu	750.000,-		
8.	Kahayan Hilir	1.100.000,-		
9.	Mantangai	1.625.000,-		
10.	M a l i k u	1.100.000,-		
	J u m l a h	10.620.000,-	J u m l a h	4.800.000,-

Sumber : *) SK Bupati Kapuas No. 32/II.A.14/Bapp'2000 tanggal 20 Oktober 2000

**) Bappeda Kabupaten Barito Kuala, 2001

Jumlah dana yang tertera dalam Tabel 15 tidak menunjukkan bahwa dana yang lebih di suatu kecamatan berarti terdapat jumlah kegiatan yang lebih banyak karena dasar perhitungan alokasi adalah proporsi jumlah orang miskin terhadap jumlah penduduknya. Jumlah dana dan jenis kegiatan setiap desa/kelurahan di kecamatan lokasi pengamatan disajikan dalam Tabel 16.

Tabel 16. Jumlah Dana di Tiga Kecamatan Lokasi Pengamatan

Kecamatan Kapuas Murung*)		Kecamatan Selat*)		Kecamatan Barambai**)	
Desa/Kelurahan	Dana (Rp)	Desa/kelurahan	Dana (Rp)	Desa/Kelurahan	Dana (Rp)
Palangkau Baru	140.500.000,-	Pulau Kupang	168.500.000,-	Karya Baru	105.366.268,-
Palangkau Lama	140.500.000,-	Murung Keramat	198.500.000,-	Karya Tani	149.748.866,-
Talekung Punei	140.500.000,-	Sei Lunuk	168.500.000,-	Kolam Kiri	120.180.415,-
Belawang	140.500.000,-	Terusan Raya	214.500.000,-	Kolam Kanan	45.791.207,-
Dadahup	162.000.000,-			Pendalaman	118.787.589,-
Tambak Bajai	125.000.000,-			Pendalaman Baru	143.923.695,-
Palingkau Baru	110.000.000,-			Handil Barabai	118.181.717,-
Palingkau Lama	141.000.000,-			Sungai Kali	121.244.499,-
				Bagagap	106.940.326,-
				Barambai	69.205.500,-
J u m l a h	1.100.000.000,-		750.000.000,-		1.099.370.082,-

Sumber: *) Laporan Realisasi Fisik dan Pencairan Dana PPM Prasarana Kabupaten Kapuas

**) Laporan UPK Kecamatan Barambai

Keterangan: Jumlah dana tidak termasuk dana gotong royong yang besarnya Rp5 juta per desa/kelurahan.

Data tersebut memperlihatkan bahwa setiap desa mendapat alokasi dana PPM Prasarana yang tidak sama, bergantung pada usulan kegiatan yang diajukan. Selain memperhatikan jumlah jenis kegiatan alokasi dana juga dipengaruhi oleh volume kegiatan (misalnya

panjang suatu jalan). Jumlah jenis kegiatan alokasi dilaksanakan di tiga desa/kelurahan yang dikunjungi yang terbanyak ditemui di Desa Pendalaman yaitu sebanyak 4 jenis kegiatan tetapi dengan jumlah dana yang lebih sedikit. Sementara di dua lokasi lainnya masing-masing melakukan dua kegiatan dengan jumlah dana lebih besar, terbanyak di Desa Terusan Raya karena volumenya yang berbeda. Pada pelaksanaannya, ternyata Desa Terusan Raya memiliki kelebihan dana yang kemudian digunakan untuk memperbesar volume, memperpanjang jalan dan jembatan, atau untuk perbaikan prasarana sosial seperti masjid dan gereja.

Pemilihan Sasaran dan Penetapannya

Berdasarkan Pedoman Umum PPM Prasarana (lihat bab pendahuluan), sasaran program adalah lokasi program dan prioritas penerima prasarana. Mengingat waktu pelaksanaan yang singkat, maka sasaran lokasi program telah ditentukan, yakni daerah-daerah yang telah siap dengan usulan prasarana dan pernah difasilitasi oleh program yang sebelumnya sudah ada, seperti PPK.

Penentuan lokasi program untuk tingkat kabupaten dan kecamatan dilakukan oleh pemerintah pusat melalui Tim Koordinasi Tingkat Pusat. Adapun kriteria yang digunakan untuk penentuan lokasi di tingkat kabupaten adalah: di luar Pulau Jawa, mempunyai jumlah keluarga miskin yang besar, dan proporsi jumlah keluarga miskin terhadap jumlah penduduk relatif tinggi. Untuk itu digunakan data Susenas dari BPS. Sementara itu, kriteria yang digunakan untuk menentukan lokasi di tingkat kecamatan adalah: memiliki jumlah desa tertinggal dan prosentase jumlah penduduk miskin relatif besar, belum pernah menjadi sasaran program pengentasan kemiskinan, dan memiliki proposal pembangunan prasarana lokal berdasarkan hasil musyawarah desa. Seluruh kabupaten dan kecamatan yang terpilih menjadi lokasi program ditetapkan dalam sebuah Surat Keputusan Otorisasi (SKO) oleh pemerintah pusat.

Penetapan lokasi program untuk desa/kelurahan berbeda untuk kedua lokasi kabupaten. Di Kapuas, penetapan desa/kelurahan penerima program dilakukan oleh Bupati Kapuas melalui surat keputusan setelah mendapat masukan dari Tim Koordinasi Kabupaten. Sementara di Kabupaten Barito Kuala, penetapan lokasi desa/kelurahan dilakukan oleh camat setelah menerima hasil keputusan Forum UDKP (dalam hal ini UDKP II Plus).

Jika didefinisikan bahwa kelompok penerima manfaat adalah mereka yang memperoleh tambahan penghasilan akibat dilaksanakannya program tersebut, maka jelas bahwa sasaran kelompok penerima manfaat dari PPM Prasarana adalah kelompok-kelompok masyarakat miskin yang berpenghasilan rendah. Tetapi apabila pengertian tersebut diperluas pada pengguna hasil kegiatan, maka sesungguhnya penerima manfaat dari PPM Prasarana tidak hanya mereka yang ikut bekerja sebagai pekerja pada program tersebut tetapi seluruh masyarakat yang memanfaatkan hasil pembangunan tersebut.

Berdasarkan pengamatan lapangan di dua desa/kelurahan di Kabupaten Kapuas, ternyata penerima manfaat PPM Prasarana sangat bervariasi mulai dari mereka yang berkategori

keluarga miskin sekali sampai dengan mereka yang berkecukupan. Hal ini terjadi karena sedikitnya jumlah penduduk desa/kelurahan atau lokasi proyek dan untuk alasan pemerataan.

Sedikitnya jumlah penduduk di lokasi proyek menyebabkan seluruh masyarakat terpaksa diikutsertakan dalam proyek tersebut. Hal ini sesuai dengan Juklak yang mewajibkan pelaksanaan kegiatan PPM Prasarana harus memanfaatkan masyarakat setempat, kecuali dengan alasan-alasan tertentu yang telah disetujui oleh masyarakat yang bersangkutan (misalnya tidak ada tenaga ahli sehingga harus didatangkan dari luar desa). Kasus ini lebih terlihat di Desa Terusan Raya dimana sebaran penduduknya sangat tidak merata, demikian pula dengan lokasi kegiatan proyek, sementara mobilisasi warga dari lokasi lain (meskipun dalam desa tersebut) tidak memungkinkan karena sulitnya transportasi. Selain itu juga tidak dilakukan pembatasan jumlah tenaga kerja dalam setiap keluarga sehingga ada keluarga yang empat orang anggota keluarganya ikut bekerja.

Bervariasinya kategori penerima juga karena alasan pemerataan. Hal ini terjadi di wilayah dimana jumlah penduduknya relatif banyak seperti di Kelurahan Palingkau Baru, sehingga disepakati untuk dilakukan pergiliran tenaga kerja dari masyarakat yang mau bekerja dalam proyek tersebut. Langkah yang diambil oleh Tim Pelaksana Kegiatan berdasarkan hasil musyawarah, adalah memberikan *quota* kepada setiap RT. Hal ini yang menyebabkan adanya variasi kategori penerima dan jumlah hari kerja setiap pekerja yang cukup besar. Rentang variasi ini juga disebabkan oleh faktor jenis pekerjaan yang membutuhkan pekerja dengan keahlian tertentu, seperti pekerjaan tambatan perahu yang hanya dapat dikerjakan oleh pekerja dengan keahlian tukang kayu. Pekerjaan ini diselesaikan dalam waktu 15 hari tanpa pergiliran tenaga kerja. Untuk pekerjaan lain, seperti peninggian jalan, dan cor beton jalan, para pekerja digilir sehingga masing-masing hanya bekerja selama 1-3 hari, kecuali Ketua RT yang bertindak sebagai koordinator yang bekerja relatif lebih lama, yakni 9 hari.

Dilihat dari penetapan sasaran prioritas penerima manfaat, maka di dua desa/kelurahan yang dikunjungi terlihat dua pola yang berbeda. Di Desa Terusan Raya, para pekerja di kelompokkan dalam Kelompok Masyarakat (Pokmas) atau Kelompok Kerja (Pokja) dimana status sebagai pekerja ditetapkan oleh Camat Selat melalui Surat Keputusan. Sementara di Kelurahan Palingkau Baru yang mengutamakan aspek pemerataan, penetapan pekerja peserta tidak dilakukan dengan Surat Keputusan, tetapi berdasarkan pembagian yang langsung dilakukan oleh RT masing-masing yang kemudian dilaporkan kepada Tim Pelaksana Kegiatan (TPK).

Penyaluran dan Penggunaan Dana

Di Kabupaten Kapuas pencairan dana dilakukan secara bertahap, masing-masing besarnya 40%, 40%, dan 20%. Di Kabupaten Barito Kuala, selain pola seperti di Kapuas, juga dengan pola tahap I 40% dan tahap II 60%³⁷, khususnya pada kegiatan-kegiatan yang mengalami keterlambatan penyelesaian sementara batas waktu semakin dekat.

³⁷ Hal ini bertentangan dengan Surat Edaran Diruktorat Jenderal Anggaran No. SE-137/A/2000 tanggal 10 Oktober 2000 yang menyebutkan bahwa pencairan dana dilakukan dalam tiga tahap yang masing-masing tahap besarnya 40 %, 40 % dan 20 %.

Berdasarkan Pedoman Umum PPM Prasarana, pencairan dana hanya dilakukan tiga kali seperti di Kapuas. Kecuali tahap III, pencairan dana dapat dilakukan sebelum pekerjaan dilaksanakan dengan melampirkan: 1) Surat Perjanjian Pemberian Dana (SP2D); 2) Berita Acara Penggunaan Dana Kolektif (BAPDK)/Laporan Penggunaan Dana Kolektif (LPDK); dan 3) Kuitansi tanda terima. Untuk dapat mencairkan dana 20% sisanya, prestasi pekerjaan tahap I dan II harus sudah mencapai paling sedikit 90%. Yang dapat mengajukan Surat Permintaan Pembayaran (SPP) adalah PjOK bersama dengan PjAK setelah seluruh dokumen persyaratan ditandatangani oleh PjOK dan PjAK serta para penerima upah. Untuk memenuhi persyaratan terakhir inilah para PjOK dan PjAK mengalami kesulitan karena harus berkeliling untuk mendapat tandatangan dari seluruh desa/kelurahan yang mendapatkan bantuan dana PPM Prasarana tersebut.

Berdasarkan wawancara dengan PjOK dan PjAK di kedua kecamatan diketahui bahwa proses pencairan dana tidak mengalami hambatan hingga pelaksanaan pekerjaan selesai, tetapi memakan waktu sekitar 1-2 minggu hingga dikeluarkannya Surat Perintah Pembayaran (SPM) dikeluarkan. Pencairan ini akan mengalami sedikit keterlambatan jika uang di BRI Unit (jika pengambilan dilakukan di BRI Unit Kecamatan) tidak atau belum tersedia, sehingga harus menunggu antara 1-2 hari lagi.

Di Kabupaten Kapuas, dana untuk kegiatan tersebut langsung ditransfer ke rekening LKMD dan selanjutnya distribusi dilakukan oleh Tim Pelaksana Kegiatan (TPK) atau oleh LKMD. Kedua pola ini terlihat di dua lokasi pengamatan, di Kelurahan Palingkau Baru melalui TPK, sementara di Desa Terusan Raya dilakukan oleh LKMD. Dengan demikian penggunaan dana selanjutnya, baik untuk pembayaran upah kerja maupun pembelian material/bahan dan pengeluaran lainnya, melalui kedua tim tersebut. Tetapi bagi Kecamatan Barambai, Kabupaten Barito Kuala, pencairan dana dilakukan tiga kali yang disalurkan langsung ke rekening UPK yang merupakan rekening kolektif LKMD. Dari rekening inilah kemudian distribusi dilakukan, baik untuk membeli bahan maupun untuk membayar upah kerja.

Pola pembayaran upah kerja berbeda antara kedua lokasi di Kabupaten Kapuas. Di Kelurahan Palingkau Baru, upah kerja dibayar bervariasi antara setiap 1-2 hari kerja, sedangkan di Desa Terusan Raya pembayaran dilakukan setiap hari melalui Ketua Kelompok Kerja (Pokja). Bagi daerah yang wilayahnya kecil (seperti Kelurahan Palingkau Baru), distribusi pembayaran secara harian seperti ini tidak menjadi masalah. Tetapi bagi Desa Terusan Raya yang relatif lebih luas dengan sistem transportasi yang menggunakan angkutan sungai, pola pembayaran secara harian akan menyulitkan tim lapangan. Isteri kepala desa mengungkapkan bahwa mereka terpaksa harus mencarter *klotok* untuk berkeliling mendistribusi upah kerja tersebut. Di Kabupaten Barito Kuala, penyelesaian pekerjaan dilakukan dengan sistem borongan oleh masyarakat, yakni Rp8.000/meter. Meskipun demikian pembayaran upah kerja dilakukan setiap hari,

besarnya bergantung pada prestasi pekerjaan hari tersebut. Bahan-bahan atau material pekerjaan disediakan oleh TPK karena nilainya masih lebih kecil dari Rp15 juta.³⁸

Di Kabupaten Kapuas, penggunaan dana sesuai dengan rencana kegiatan dan mengacu pada teleks Bupati yang menyebutkan bahwa penggunaan dana PPM Prasarana digunakan sebagai berikut: minimal 50% untuk upah, maksimum 40% untuk bahan, dan 10% untuk BOP dan lainnya. Penggunaan dana program ini sesuai dengan rencana kegiatan yang telah disetujui oleh Tim Koordinasi Tingkat Kabupaten seperti tertuang dalam Surat Keputusan Bupati. Rancangan Anggaran Belanja (RAB) dibuat oleh Dinas PU Kabupaten (Tim Teknis Lapangan). Oleh karena perhitungan anggaran menggunakan pendekatan proyek (yang biasanya ditenderkan) maka terjadi kelebihan (sisa) dana pada akhir pelaksanaan pekerjaan. Sisa anggaran inilah yang digunakan oleh masyarakat untuk melakukan pekerjaan tambahan seperti peninggian jalan, pembuatan jembatan/titian, rehab mesjid dan fasilitas sosial lainnya.

Pada saat Tim SMERU berada di wilayah penelitian, masih belum ada kejelasan tentang pemberlakuan pajak, walaupun sudah terlanjut dipotong dan disetorkan. Pada awalnya, pengelola di tingkat pusat mengeluarkan peraturan bahwa program ini dikenakan pajak sehingga pengelola di tingkat kabupaten memberlakukan pengenaan pajak, termasuk tenaga kerja, dan telah menyetorkan pajak ini ke kantor pajak. Upah tenaga kerja Kelurahan Palingkau Baru juga telah dipotong pajak. Belakangan, keluar peraturan baru bahwa program ini tidak terkena pajak, walaupun sudah terlanjut disetorkan. Di Desa Terusan Raya, agar upah tidak terkena pajak maka diberlakukan upah harian yang tidak terkena pajak, yaitu dibawah Rp15.000.- per orang per hari.

Tenaga Kerja dan Tingkat Upah

Program Pemberdayaan Masyarakat dalam pembangunan prasarana perdesaan dan perkotaan yang dilaksanakan di 14 propinsi pada dasarnya bertujuan selain mengikutsertakan masyarakat dalam perencanaan, juga menciptakan kesempatan kerja bagi masyarakat miskin setempat untuk meningkatkan pendapatan mereka. Oleh sebab itu dalam pelaksanaannya, PPM-Prasarana ini harus mempekerjakan kelompok masyarakat yang dianggap/dikategorikan sebagai keluarga miskin di desa/kelurahan tersebut.

Dari tiga desa/kelurahan yang dikunjungi, umumnya tenaga kerja berasal dari desa/kelurahan dimana kegiatan proyek tersebut dilaksanakan, kecuali untuk tenaga kerja yang keahliannya tidak tersedia di desa tersebut, misalnya pekerjaan cor beton. Di Desa Terusan Raya, tenaga dengan keahlian tertentu yang diperlukan untuk pekerjaan tertentu diambil dari transmigran yang berasal dari desa tersebut (lain RT), sementara di Kelurahan Palingkau Baru didatangkan dari daerah transmigrasi PLG. Selain tenaga kerja yang mempunyai keahlian tertentu, tenaga lain yang umumnya di datangkan dari luar desa/kelurahan adalah pengawas pekerjaan yang umumnya adalah para pegawai Dinas Pekerjaan Umum. Sebenarnya di kedua desa/kelurahan tersebut terdapat pola

³⁸ Untuk pekerjaan yang nilai bahannya lebih besar dari Rp15 juta dilakukan lelang dengan tiga pembanding. Persyaratannya adalah: a) Tanda Daftar Rekanan (TDR); b) Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP); c) NPWP; d) tanda/skets domisili; dan e) meterai Rp6.000.-

yang berbeda dalam penentuan para pekerja karena kondisi penduduknya yang juga berbeda dalam jumlah maupun sebarannya.

- **Kabupaten Kapuas**

Upah kerja di kedua desa/kelurahan di Kabupaten Kapuas berbeda, karena selain diperhitungkan berdasarkan upah harian, menggunakan sistem borongan, juga dengan sistem kontrak bulanan. Pada pola upah harian para pekerja dibayar antara Rp14.400,- sampai dengan Rp19.400/orang/hari, sedangkan pada pekerjaan borongan diperhitungkan berdasarkan volume pekerjaan, yakni Rp7.000/meter. Di Kelurahan Palingkau Baru, seluruh upah pekerja diberikan dalam bentuk upah harian, sebesar Rp19.400,- per hari. Sementara itu, di Desa Terusan Raya menggunakan pola borongan, meskipun dalam pertanggungjawaban dihitung dalam bentuk upah harian sebesar Rp14.000,-/hari. Sangat sulit untuk membandingkan kedua pola pengupahan ini karena upah pekerja di Kelurahan Palingkau Baru tidak dapat dikatakan lebih besar dibandingkan dengan upah pekerja di Desa Terusan Raya, meskipun secara nominal memang lebih besar. Sesungguhnya pendapatan yang diperoleh para pekerja di Terusan Raya dapat mencapai Rp40.000,-/pekerja/hari jika dapat menyelesaikan pekerjaan sekitar 4-5 meter (misalnya untuk pekerjaan pengecoran jalan beton). Dengan pola seperti itu dan dengan volume pekerjaan yang sama, maka pekerja di Desa Terusan Raya dapat menyelesaikan pekerjaan dalam waktu yang lebih singkat, sekitar 26 hari, sementara di Palingkau Baru sekitar 50 hari. Kerugian pada pola yang diterapkan di Kelurahan Palingkau Baru adalah adanya sistem pergiliran dan pemerataan tenaga kerja. Berdasarkan keterangan Ketua RT dan pekerja di suatu RT, Ketua RT mendapatkan jatah 9 hari kerja dan setiap RT diminta untuk dapat mengikutsertakan 3-4 warga sebagai pekerja yang masing-masing mendapat jatah 1 hari. Bagi pekerja di Desa Terusan Raya, pendapatan dan jumlah hari kerja disesuaikan. Contoh besar upah borongan yang diperhitungkan harian pada berbagai jenis pekerjaan di Desa Terusan Raya disajikan dalam Tabel 17 berikut ini.

Dari Tabel 17 tersebut terlihat bahwa variasi upah per hari untuk setiap pekerja relatif berbeda. Nilai upah per hari tampak kecil tetapi jumlah jam kerja untuk setiap jenis pekerjaan pendek dan sama, yaitu jam 07.00 - 12.00 (5 jam kerja). Besar upah kerja ini tidak menunjukkan angka bulat karena sistem pengupahannya berdasarkan borongan, sementara pertanggungjawaban keuangan harus per hari kerja. Besar upah yang hanya sekitar Rp14.000,- ini merupakan kesepakatan antara para warga setelah diberitahukan bahwa jika upah lebih Rp15.000,-/hari/pekerja akan dikenakan pajak (PPh).

Tabel 17. Jumlah Hari Kerja dan Upah per Orang Berdasarkan Jenis Pekerjaan Pada Program PPM-Prasarana di Desa Terusan Raya, Kecamatan Selat, Kabupaten Kapuas

No	Jenis Pekerjaan	Volume	Jumlah Pekerja	Jumlah Hari Kerja per orang	Upah (Rp)
1	Penimbunan Jalan	-	17	5	14.164,706,-
2	Penimbunan Jalan	-	15	16	14.333,334,-
3	Pembuatan Jembatan	2x20 meter	17	12	14.313,726,-
4	Pembuatan Jembatan	2x25 meter	13	20	14.230,770,-
5	Pembuatan Jembatan	2x15 meter	15	10	14.800,000,-
6	Jalan Cor Beton*)	2x55 meter	17	4	14.713,620,-
7	Jalan Cor Beton**)	2x650 meter	17	20	14.852,840,-
8	Rehab Mesjid	-	17	10	14.703,619,-
9	Rehab Gereja	-	10	18	14.323,792,-
10	Rehab Mesjid	-	17	10	14.543,036,-

Keterangan: *) dikerjakan oleh Pokja IV

**) dikerjakan oleh Pokja III

Sumber: Laporan Keuangan Program Pemberdayaan Masyarakat Desa Terusan Raya, 2000

Bervariasinya besar upah tenaga kerja di kedua lokasi tersebut sesungguhnya tidak bertentangan dengan aturan yang ditetapkan karena komposisi penggunaan dana tersebut meliputi untuk penggunaan upah minimum 50 %; untuk bahan maksimum 40%; dan 10% sisanya untuk BOP³⁹.

• Kabupaten Barito Kuala

Sistem pengupahan pada program PPM Prasarana di Kabupaten Barito Kuala dilakukan dengan sistem kontrak bulanan, presentase dari nilai proyek, dan sistem borongan atau harian bagi tenaga kerja. Upah untuk Tenaga Teknis Desa (TTD) yang dikontrak selama 3 bulan (September-November 2000) Rp150.000,- per bulan ditambah uang pengukuran Rp15.000,- untuk setiap turun ke lapangan. TTD melakukan turun lapangan tiga kali setiap bulan. Sedangkan upah sebagai Pembina Teknis (Bintek) selama 3 bulan (Desember 2000 s/d Maret 2001) sebesar 2% dari nilai proyek.

Upah tenaga kerja menggunakan patokan yang biasa berlaku di desa, yaitu upah borongan per depa (1,7 meter) dan upah harian. Upah borongan yang berlaku di desa bergantung pada jenis bangunan dan pekerjaan. Sebagai contoh upah borongan peninggian/penimbunan jalan adalah Rp8.000,- per meter, borongan untuk pasang batako Rp8.000 per meter, pembuatan jembatan ukuran 2 x 3 meter diborong Rp100.000. Kegiatan peninggian jalan sepanjang 2 km dilaksanakan oleh 32 orang tenaga kerja yang dibagi ke dalam 9-10 kelompok. Dengan sistem borongan ini setiap

³⁹ Lihat Teleks Bupati Kabupaten Kapuas No. 4399/II.A.14/Bapp'2000 tanggal 28 Nopember 2000

pekerja rata-rata mendapat upah Rp20.000,- per hari, bahkan hingga mencapai Rp40.000,- per hari karena dapat menyelesaikan 5 meter sehari. Namun upah peninggian jalan berkisar antara Rp20.000 - Rp25.000 per orang per hari. Sedangkan upah pembuatan jembatan berkisar antara Rp20.000 - Rp30.000 per orang per hari bagi setiap tenaga kerja. Sementara itu upah untuk pembuatan batako gang dibedakan antara pekerjaan *mengurug*⁴⁰ tanah dan yang 'mengunci'⁴¹. Upah tenaga kerja yang *mengurug* tanah Rp15.000 per hari per orang, sedangkan tenaga kerja yang mengunci Rp20.000 per orang per hari.

Upah bagi tenaga kerja ini termasuk tinggi dibandingkan UMR yang berlaku di Kabupaten Barito Kuala, yaitu Rp10.000 per hari atau Rp300.000 per bulan. Sehingga umumnya masyarakat merasa senang dengan adanya Program PPM Prasarana. Namun bagi TTD atau Bintek upah ini terlalu kecil dibandingkan saat mereka bekerja di perusahaan kontraktor (CV). Saat menjadi mandor di CV, seorang TTD dan Bintek mendapat upah rata-rata Rp600.000,- per bulan ditambah uang lembur Rp3.500 per jam. Jenis kegiatan, alokasi dana, jumlah tenaga kerja dan rata-rata upah untuk Program PPM Prasarana di Desa Pendalaman dapat dilihat pada Tabel 18 berikut.

Tabel 18. Kegiatan PPM, Jumlah Tenaga Kerja, dan Upah di Desa Pendalaman Kecamatan Barambai, Kabupaten Barito Kuala

Kegiatan	Jumlah TK	Lama Kegiatan	Upah	
			Sistem	Besar (Rp)
1. Peninggian Jalan 4 km				
Peninggian jalan 2 km	32	> 30 hari	Borongan*)	20.000-40.000
Peninggian jalan 1 km	25	30 hari	Borongan*)	20.000-25.000
2. Pembuatan jembatan 7 buah**)	20	15 hari	Borongan	20.000-30.000
3. Batako gang 488 meter***)	15	-	Harian	15.000-20.000
4. Tabat beton 1 buah	6	-		

Sumber: Surat Penetapan Camat Barambai dan Hasil Wawancara
Keterangan:

- *) Borongan peninggian jalan Rp8.000,- per meter
- **) Upah pasang batako gang dibedakan atas pekerjaannya. Untuk yang mengurug Rp15.000 per orang per hari, upah yang mengunci Rp20.000 per orang per hari
- ***) Borongan pembuatan jembatan ukuran 2 x 3 meter adalah Rp100.000,-

Swadaya Masyarakat

Meskipun program pembangunan prasarana perdesaan dan perkotaan mendapat dukungan dana dari pemerintah, diharapkan masyarakat juga mampu membangun keswadaanyaannya untuk memenuhi kebutuhan mereka. Guna mendukung tujuan itu, pemerintah menyediakan dana Rp5 juta untuk setiap desa/kelurahan di Kabupaten Kapuas sebagai stimulan untuk memancing aktivitas masyarakat. Berdasarkan aturan,

⁴⁰ menimbun

⁴¹ Pekerjaan mengunci adalah pekerjaan penyusunan batako, kemudian menutup bagian sampingnya dengan adukan semen yang membutuhkan keahlian sebagai tukang batu.

dana ini hanya dapat dicairkan apabila desa/kelurahan telah membuat rencana kegiatan dan pekerjaan utama dalam PPM Prasarana telah diselesaikan.

Dua lokasi yang dikunjungi menggambarkan bahwa di Kelurahan Palingkau Baru, dana gotong royong ini digunakan sebagai pelengkap untuk Program PPM Prasarana, yakni pekerjaan peninggian jalan tanah. Dana Rp5 juta tersebut digunakan untuk membeli tanah *urug* yang diambil dari Banjarmasin/Martapura dan untuk membayar upah kerja Rp10.000,-per orang per hari. Sementara di Desa Terusan Raya kegiatan gotong royong ini belum dapat dilaksanakan karena dananya belum dicairkan, padahal seluruh kegiatan utama PPM Prasarana sudah selesai dikerjakan. Meskipun demikian, rencana kegiatan telah disepakati dan diusulkan ke kecamatan, yakni berupa peninggian/perbaikan jalan dan perbaikan jembatan, titian, dan rehabilitasi mesjid.

Sebelum adanya program PPM Prasarana, sebenarnya swadaya masyarakat relatif masih ada. Selama ini, kegiatan-kegiatan pembangunan di kedua lokasi tersebut banyak dilakukan secara swadaya meskipun ada pula yang dibangun atas bantuan pemerintah. Misalnya, di Kelurahan Palingkau Baru, masyarakat secara swadaya membuat jembatan kayu ulin berukuran sekitar 2 x 32 meter yang menghubungkan RT VIII dan IX dengan biaya Rp2 juta. Demikian juga di Desa Terusan Raya, kegiatan peninggian jalan dilakukan secara swadaya. Berbagai informasi yang diperoleh menyiratkan kekhawatiran masyarakat bahwa adanya program-program pemerintah yang cenderung “memaksa” masyarakat melalui pemberian upah yang relatif lebih besar dibandingkan dengan upah biasa akan berakibat semakin turunnya semangat swadaya dan gotong royong masyarakat, meskipun diakui bahwa program seperti ini cukup bermanfaat di saat krisis.

Di Kabupaten Barito Kuala, baik di tingkat kabupaten maupun kecamatan, pemeliharaan prasarana direncanakan dilakukan dengan swadaya masyarakat yang dilakukan dengan gotong royong. Sedangkan di tingkat desa, pemeliharaan selama 3 bulan setelah pekerjaan selesai dibiayai dari sisa dana yang belum dicairkan (sekitar 20% dari total dana). Misalnya untuk pembuatan jembatan yang sudah selesai dikerjakan tersisa dana Rp1,5 juta yang akan digunakan untuk pemeliharaan. Dana pembuatan *tabat* beton yang juga hampir selesai, masih tersisa Rp1,4 juta. Sisa dana pembuatan batako gang Rp2 juta, sedangkan untuk peninggian jalan tidak ada sisa dana sehingga perawatan akan dilakukan oleh masyarakat. Seluruh sisa dana saat ini masih berada di tingkat kecamatan (FK).

Biaya Operasional (BOP)

- **Kabupaten Kapuas**

Rancangan program yang disusun terburu-buru menyebabkan terjadinya berbagai pertentangan di lapangan, misalnya mengenai BOP. Di tingkat kabupaten, Bupati melalui teleks No. 4399/II.A.14/Bapp'2000 tanggal 28 Nopember 2000 mengeluarkan aturan yang menyebutkan bahwa penggunaan dana untuk BOP adalah 10%. Dana ini digunakan untuk pengelolaan di tingkat desa dan kecamatan. Sementara menurut Tim Koordinasi Tingkat Pusat dalam suratnya Nomor 0062/TKP-PPMP/KPH/2000 tanggal 11 Desember 2000 menyatakan bahwa untuk membayar kebutuhan kegiatan operasional UPK dan LKMD/Tim Pelaksana, dan kebutuhan operasional lainnya maka dianjurkan

mengacu pada Surat Dirjen PMD No. 414.2/1649/PMD tanggal 24 Desember 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan PPK T.A 1999/2000. Dalam surat tersebut dinyatakan bahwa untuk kebutuhan operasional LKMD dan lainnya dialokasikan maksimal sebesar 3% dari dana fisik yang dialokasikan untuk desa/kelurahan yang bersangkutan. Dalam surat yang sama disebutkan juga bahwa di tingkat kabupaten dan kecamatan, dana BOP telah dialokasikan melalui Bagian Anggaran XVI-Belanja Rutin Kantor PPM-Prasarana Lokasi Non PPK, sehingga tidak diperkenankan menggunakan dana yang disediakan untuk desa. Tampak bahwa kedua aturan tersebut bertentangan, namun tidak dapat dikonfirmasi mana yang semestinya berlaku. Di lapangan, para pengelola tetap menggunakan aturan yang dikeluarkan oleh Bupati.

Menurut para PjOK dan PjAK Kecamatan Kapuas Murung dan Selat, Tim PPM-Prasarana tingkat kecamatan tidak mendapat BOP, karena itu mereka menggunakan dana yang disediakan oleh pihak kecamatan. Tetapi berdasarkan penjelasan beberapa anggota TPK dan aparat desa di kedua lokasi, diketahui bahwa pihak kecamatan meminta bagian dari dana yang dikucurkan di setiap desa/kelurahan untuk biaya operasional. Besarnya bagian untuk tingkat kecamatan di dua lokasi tersebut sama, yakni sekitar 3% dari 10% dari dana BOP yang merupakan bagian dari biaya operasional LKMD. Informasi yang diperoleh di salah satu lokasi memberikan gambaran adanya kesepakatan di tingkat kabupaten, bahwa dari 10% dana BOP untuk setiap desa/kelurahan, dilakukan distribusi sebagai berikut: 2% untuk kabupaten, 3% untuk kecamatan, dan 5% untuk LKMD di tingkat desa/kelurahan. Di satu lokasi lain diperoleh informasi bahwa dari 10% dana BOP untuk desa/kelurahan, selain dibagi kepada tiga unsur tersebut (kabupaten, kecamatan, desa) juga diberikan kepada Pembina Teknis (Bintek) Lapangan sebesar 1 persen. Bagian dari masing-masing tingkat tersebut (kabupaten, kecamatan, maupun Bintek) akan disetorkan setelah tahap pencairan dana dilakukan. Konfirmasi tentang hal ini ke tingkat yang lebih tinggi tidak dapat dilakukan, walaupun di tingkat lapangan diakui tanpa menyebut angka bahwa pengalokasian ini berlaku. Jika ditelaah lebih dalam dengan memperhatikan surat keputusan diatas, hal ini dapat dinilai bertentangan dan bisa juga tidak.

- **Kabupaten Barito Kuala**

Program PPM Prasarana tidak menyediakan dana BOP, baik untuk kecamatan, kabupaten, maupun propinsi, bahkan untuk perjalanan sosialisasi wakil Bappeda ke Jakarta. Ketidaktersediaan BOP ini terutama dirasakan oleh KM Kabupaten (KM Kab.) dan para fasilitator PPK. Mereka mendapat tambahan pekerjaan tanpa tambahan insentif. KM Kab. melalui Kantor PMD dan pihak Bappeda Kabupaten pernah menyampaikan masalah ini ke tingkat propinsi dan pusat, namun hingga penelitian dilakukan, mereka belum mendapatkan jawaban. Tidaktersedianya BOP mengkhawatirkan KM Kabupaten terutama berkaitan dengan kelanjutan program di bawah fasilitasi FK.

Biaya operasional untuk PPM Prasarana hanya tersedia untuk tingkat desa, yakni sebesar 10% dari alokasi dana per desa. Dana ini insentif empat orang tenaga UPK kecamatan sebesar 2%, administrasi desa 3%, untuk dua orang tenaga Pembina Teknis (Bintek) 2%, dan untuk operasional TPK 3%. Tim TPK yang terdiri dari 5 orang yaitu Kepala Desa,

Ketua LKMD, dan 3 orang lagi sebagai Ketua, Sekretaris, dan Bendahara. Penggunaan dana operasional TPK pada awalnya terjadi kesalahan karena semua aparat desa (Kepala Desa sampai Ketua RT-RW) mendapat upah. Pada pencairan dana tahap II, anggota TPK mendapat honor penuh yang nilainya bervariasi antara Rp300.000,- Rp650.000,- per bulan bergantung pada jabatannya. Selain untuk honor TPK, dana operasional juga digunakan untuk peralatan kerja Tim TPK, misalnya untuk pembelian 5 pasang sepatu boot @ Rp20.000,-, pembelian 7 buah sekop @ Rp25.000,-, meteran, 8 buah cangkul, alat tulis kantor, dan untuk membiayai konsumsi rapat di tingkat desa.

Kebocoran dan Penyalahgunaan Program

• **Kabupaten Kapuas**

Berdasarkan pengamatan lapangan, sangat sulit untuk memastikan terjadinya kebocoran ataupun penyalahgunaan dana program, tetapi hal ini dapat ditelusuri dari peluang dan indikasi seperti beberapa kasus di bawah ini, antara lain:

- (i) Dualisme penggunaan aturan BOP di tingkat kabupaten dan kecamatan dengan munculnya kesepakatan antara pihak desa, kecamatan, dan kabupaten tentang pembagian dana BOP (10%);
- (ii) Tidak adanya pembatasan jumlah tenaga kerja dari setiap keluarga menyebabkan distribusi tenaga kerja antar keluarga miskin tidak merata;
- (iii) Kelompok masyarakat mampu ikut sebagai pekerja;
- (iv) Sistem pelaksanaan pekerjaan menggunakan pola borongan yang mempercayakan manajemen kerja kepada seorang Ketua Pokja dapat memunculkan penyelewengan. Bentuk peluang penyelewengan antara lain: menaikkan harga-harga bahan, manipulasi jumlah tenaga kerja⁴², pelaporan/pertanggungjawaban jumlah dan upah tenaga kerja karena adanya keharusan pertanggungjawaban dalam bentuk upah harian.

• **Kabupaten Barito Kuala**

Beberapa peluang dan indikasi kebocoran atau penyalahgunaan dalam pelaksanaan program antara lain digambarkan dari beberapa kasus berikut ini:

- (i) Harga bahan pembelian oleh TPK lebih tinggi dari harga pasar, misalnya mencantumkan harga tanah merah Rp45.000 per kubik dibandingkan harga pasar Rp40.000 per kubik. Selisih harga ini digunakan untuk biaya makan 3 orang TPK dan Bintek.
- (ii) Bahan-bahan atau material disediakan oleh TPK dan tidak ditenderkan karena nilainya dibawah Rp15 juta;

⁴² Berdasarkan pemeriksaan terhadap bukti penerimaan upah para tenaga kerja di Desa Terusan Raya ditemukan bahwa banyak tenaga kerja yang tandatangannya serupa.

- (iii) Seluruh aparat desa (kepala desa, RT, RW, dan lain-lain) mendapat upah 3% dari nilai proyek. Misalnya kepala desa mendapat Rp650.000,-, Ketua LKMD Rp600.000,-; per proyek;
- (iv) Upah tenaga kerja program PPM sebesar Rp20.000 s/d Rp40.000 per hari per orang termasuk tinggi dibandingkan UMR yang berlaku di Kabupaten Barito Kuala, yaitu Rp10.000 per hari atau Rp300.000 per bulan.

Pemantauan dan Pengawasan

Sistem pemantauan dan pengawasan berjenjang menuntut disiplin tinggi dari setiap tingkat untuk secara teratur dan berkesinambungan melakukan pemantauan dan pengawasan. Menurut Juklak, Tim di masing-masing tingkat harus melakukan pelaporan secara berlanjut, yakni secara mingguan dan bulanan. Bahkan berdasarkan surat Tim Koordinasi Tingkat Pusat No. 0052/TKP-PPMP/KPH/2000 tanggal 1 Desember 2000, sejak pelaksanaan diperpanjang hingga bulan Maret 2001 maka pelaporan kegiatan PPM Prasarana harus dilakukan setiap dua minggu sekali lengkap dengan informasi pelaksanaan di lapangan, baik mengenai keberhasilan program maupun permasalahan yang terjadi. Kenyataannya, pada saat Tim SMERU di lapangan, laporan dari tingkat desa/kelurahan masih sangat sedikit. Ini berarti bahwa laporan akhir dari tingkat kecamatan/kabupaten sampai ke Tim Koordinasi Tingkat Pusat belum dapat dilakukan.

Di Kabupaten Kapuas, pemantauan dan pengawasan secara internal di masing-masing tingkat dinilai relatif berjalan lebih baik, terutama mengenai aspek-aspek yang menyangkut permasalahan lapangan. Pemantauan dan pengawasan di tingkat desa dengan jangkauan wilayah lebih sempit lebih baik dibandingkan dengan di tingkat yang lebih tinggi (misal kecamatan atau kabupaten). Di Kabupaten Barito Kuala dimana TK-PPK baru melakukan satu kali pemantauan, yakni pada pertengahan Januari 2001. Oleh KM Kabupaten, pemantauan sekali ini dinilai sangat kurang karena kesalahan-kesalahan atau penyelewengan di tingkat bawah tidak terpantau. Pengawasan fungsional oleh FK sangat efektif karena masyarakat lebih memilih untuk berkonsultasi dengan FK bila mendapat masalah di lapangan. Selain itu intensitas FK ke lapangan/desa sekali dalam seminggu terutama di desa-desa yang mempunyai masalah.

Di Kabupaten Barito Kuala, keberadaan Bintek di desa juga sangat efektif untuk melakukan pengawasan terhadap proses pelaksanaan pekerjaan sehingga dapat mengurangi kesalahan. Di Kabupaten Kapuas, pengawasan terhadap pekerjaan (aspek teknis) dilakukan oleh aparat Cabang Dinas PU (Pembina Teknis) namun dengan intensitas yang tidak teratur. Selain itu pengawasan dan pemantauan juga dilakukan secara berjenjang melalui sistem pelaporan mingguan dan bulanan, tetapi karena kondisi geografi yang cukup luas dengan transportasi yang relatif sulit, maka sistem pelaporan ini tidak berjalan dengan baik. Disamping itu meskipun ada laporan, sulit untuk mengetahui masalah-masalah yang terjadi di lapangan karena format laporan tidak memuat hal tersebut.

Pelibatan masyarakat secara langsung dalam pemantauan dan pengawasan merupakan salah satu unsur penting dalam pemberdayaan masyarakat. Hal ini hanya dapat

dilakukan jika masyarakat mempunyai informasi yang benar dan lengkap yang seharusnya disediakan oleh Tim Pelaksana, misalnya dengan memasang papan-papan informasi yang mudah dilihat, papan-papan proyek dan sebagainya. Dalam kasus PPM Prasarana di dua lokasi yang dikunjungi, penyediaan informasi bagi masyarakat sangat kurang. Walaupun foto pekerjaan ditempelkan di dinding kantor kelurahan atau kecamatan, tetapi tidak cukup memberikan informasi yang memadai untuk suatu proses transparansi. Oleh sebab itu, tidak mengherankan jika beberapa warga masyarakat maupun pengurus LKMD mempunyai prasangka negatif terhadap program ini.

Saat ini dimana demokrasi dan transparansi menjadi wacana yang telah melekat di masyarakat, keterlibatan dan pelibatan Ornop sebagai sebuah unsur eksternal dan internal menjadi hal yang penting. Pemantauan dan pengawasan oleh Ornop, yang dilakukan dengan benar, dapat menjadi informasi pembanding yang berguna bagi sebuah proses evaluasi dan perbaikan program di masa depan. Pemantauan di dua lokasi menunjukkan bahwa keterlibatan dan pelibatan Ornop, sebagaimana dianjurkan dalam Juklak, sangat minim. Mereka hanya dilibatkan dalam sosialisasi, yakni pada saat Tim 20⁴³ memberikan klarifikasi tentang PPM-Prasarana. Meskipun menjadi bagian dari struktur organisasi (Tim Koordinasi) tetapi pada saat pelaksanaan mereka tidak dilibatkan. Memang, ada upaya dari Ornop untuk melakukan pemantauan, tetapi dengan format pemantauan yang lebih banyak menekankan pada aspek fisik semata tanpa melihat proses maka esensi pemberdayaan dari program PPM Prasarana menjadi hilang. Terlihat ada kecenderungan bahwa pemantauan dan pengawasan Ornop hanya bertujuan mencari kesalahan para pelaksana. Tim SMERU juga tidak mengetahui secara pasti apakah rendahnya keterlibatan Ornop ini akibat kurangnya kesempatan yang diberikan atau karena pihak Ornop sendiri yang tidak mau melibatkan diri (terutama dalam kaitannya dengan pemberdayaan), atau karena belum memiliki kapasitas yang memadai.

Tanggapan Terhadap Program

• **Kabupaten Kapuas**

Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas menganggap bahwa PPM Prasarana membawa manfaat yang besar, baik bagi masyarakat maupun pemerintah. Bagi masyarakat, adanya PPM Prasarana dapat memberikan tambahan pendapatan khususnya bagi kelompok masyarakat miskin. Sementara dari sisi pemerintah daerah, program ini paling tidak telah membantu mengurangi alokasi anggaran mereka untuk pembangunan prasarana dan sarana yang selama ini belum dibangun.

Dibalik keuntungan dan manfaat, program ini juga mempunyai beberapa kekurangannya, antara lain: 1) waktu untuk mempersiapkan program di tingkat kabupaten (hanya sekitar 2-4 hari) terlalu cepat sehingga menjadi terburu-buru; 2) waktu pelaksanaan program terlalu singkat (hanya 50 hari); 3) ada kesan bahwa pemerintah pusat belum siap meluncurkan program ini, karena aturan-aturan yang

⁴³ Tim 20 dibentuk untuk membuat klarifikasi tentang tuntutan ganti rugi masyarakat terhadap pemerintah berkaitan dengan dampak negatif dari Proyek Pengemba Lahan Gambut (PLG) sejuta hektar.

digunakan sering berubah-ubah; misalnya aturan tentang pengenaan pajak (PPH), dan batas waktu penyelesaian pekerjaan; 4) jumlah dana yang terbatas padahal keinginan masyarakat sangat banyak; dan 5) organisasi pelaksana di tiap tingkat terlalu besar sehingga koordinasinya menjadi lemah.

- **Kabupaten Barito Kuala**

Masyarakat dan aparat pada umumnya menilai program ini bermanfaat, selain secara fisik daerahnya menjadi lebih baik mereka juga mendapat upah kerja. Aparat kecamatan menilai bahwa kekurangan program adalah ketidaktahuan sebagian masyarakat yang ikut musyawarah. Sedangkan kelebihan program antara lain: (1) PPK/PPM lebih baik dibandingkan dengan P3DT; (2) ada penggalian gagasan langsung di tingkat dusun (kalau dalam P5D dimulai dari musbangdes); (iii) pada tahap perencanaan aspirasi masyarakat dapat diangkat; (iv) lebih terbuka ke masyarakat; (v) memberdayakan perempuan dalam usulan-usulan program; (vi) PPM bermanfaat bagi masyarakat, (vii) memungkinkan pembangunan masuk desa, (viii) ada jalan tembus untuk angkutan, pertanian. Kelebihan lain dari Program PPM Prasarana adalah masyarakat yang merencanakan dan mengerjakan sehingga lebih bertanggung jawab dan tepat sasaran.

Sedangkan kekurangan Program PPM antara lain: (i) SDM di masyarakat berbeda, sehingga sulit untuk mencari FD yang memenuhi kualifikasi dan (ii) dalam pelaksanaannya timbul kecemburuan sosial masyarakat yang tidak menjadi pelaksana di desa. Selain itu pelaksanaan program yang dilakukan oleh masyarakat sangat sulit untuk diawasi/ditegur jika terjadi kesalahan atau kualitas pekerjaan dinilai rendah. Hal ini karena adanya keengganan diantara sesama masyarakat.

Kesimpulan

1. Kabupaten Kapuas, Kalimantan Tengah mendapat alokasi dana PPM Prasarana untuk 10 kecamatan dari 24 kecamatan yang ada dikategorikan sebagai sasaran 'daerah khusus' karena adanya kasus proyek PLG (Pengembangan Lahan Gambut) yang hingga kini belum terselesaikan. Meskipun demikian PPM Prasarana ini bukan merupakan kompensasi santunan PLG yang sedang dituntut masyarakat setempat. Sosialisasi dan proses usulan kegiatan PPM Prasarana di Kapuas ini hanya dilakukan dalam 2-4 hari. Usulan kegiatan hanya berdasarkan pertemuan sehari di kecamatan yang dihadiri oleh Camat, aparat kelurahan/desa, dan tokoh masyarakat. Sedangkan Kabupaten Barito Kuala (Batola), Kalimantan Selatan yang mendapatkan alokasi 5 kecamatan dari 16 kecamatan telah mempunyai usulan melalui fasilitasi PPK (Program Pengembangan Kecamatan) tahun 2000. Proses perencanaan dan pengajuan usulan dilakukan melalui beberapa tahap musyawarah yaitu Musbangdus (musyawarah di tingkat dusun), tiga kali Musbangdes (musyawarah di tingkat desa), dan empat kali UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) yang semuanya melibatkan masyarakat.
2. Jangka waktu program di kedua wilayah, mulai sosialisasi hingga pelaksanaannya, dinilai terlalu singkat, dimulai Oktober 2000 dan harus selesai pada akhir Desember 2000. Jadwal ini kemudian diperpanjang sampai akhir Maret 2001. Walaupun demikian hampir seluruh pekerjaan di Kapuas telah diselesaikan pada bulan

Desember 2000, sedangkan beberapa pekerjaan di Batola masih belum selesai karena kendala alam (pasang surut dan hujan).

3. Organisasi pengelola program di tingkat kabupaten terlalu besar. Selain menyulitkan koordinasi, tidak adanya pembagian peran dan tanggungjawab masing-masing anggota menyebabkan keberadaannya tidak efektif. Disamping pelaksana di tingkat desa/kelurahan, Bappeda dan PU paling berperan dalam program ini di tingkat kabupaten.
4. Pelaksanaan PPM, dimana pemberdayaan merupakan unsur kunci, penerima program yang difasilitasi program PPK (Batola) pada umumnya dinilai lebih baik dibandingkan dengan PPM non PPK, karena: (i) telah terbentuk pemberdayaan di tingkat desa yang difasilitasi PPK sebelum adanya PPM; (ii) usulan diambil dari keputusan yang telah ada, kemudian diverifikasi, dan dimusyawarahkan dalam UDKP II Plus yang khusus membahas PPM; (iii) adanya pendampingan secara terus-menerus dari Fasilitator Kecamatan (FK) PPK .
5. Tujuan utama pemberdayaan masyarakat bukan hasil fisik seperti kualitas bangunan, melainkan tingkat pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan pelaksanaan. PPM dengan fasilitasi PPK ternyata telah menghasilkan kinerja yang baik dalam hal pelibatan masyarakat maupun kualitas bangunan. Beberapa pihak menilai kualitas fisik bangunan yang dikerjakan masyarakat lebih baik daripada yang dikerjakan oleh kontraktor. Kendala yang masih dirasakan masyarakat adalah keengganan menegur sesama anggota masyarakat apabila dalam pelaksanaan kegiatan terdapat kinerja yang kurang baik.
6. Program PPM yang difasilitasi PPK menunjukkan kinerja lebih baik dibandingkan dengan PPM yang tidak difasilitasi oleh PPK. Meskipun demikian ada beberapa kelemahannya, yaitu: (i) beban kerja dan tanggung jawab fasilitator dan Konsultan Manajemen Kabupaten (KMKab) bertambah tanpa diimbangi tambahan insentif sehingga kesan memanfaatkan fasilitas PPK tampak jelas; dan (ii) jadwal kerja PPM yang singkat dan harus diselesaikan lebih dahulu dari PPK menyebabkan konsentrasi fasilitator dan jadwal kegiatan PPK terganggu.
7. Pelaksanaan program PPM yang tidak difasilitasi PPK memiliki beberapa kelemahan, antara lain: (i) sosialisasi dan pengumpulan usulan kegiatan sangat singkat (2-4 hari) dengan waktu pelaksanaan dan penyelesaian kegiatan kurang dari 50 hari. Akibatnya, sebagian masyarakat tidak mengetahui kegiatan ini; (ii) organisasi pelaksana program terlalu besar tanpa diimbangi tugas dan tanggung jawab yang jelas. Dari 31 orang anggota Tim Koordinasi dan 25 orang anggota Tim Pembina Teknis, ternyata hanya unsur Bappeda dan Cabang Dinas PU yang aktif; (iii) usulan program hanya didasarkan pada hasil pertemuan elit desa tanpa pelibatan masyarakat sehingga 12 dari 64 desa/kelurahan menolak dan usulan tersebut harus direvisi kembali; (iv) tidak ada pendampingan masyarakat sehingga pemberdayaan hanya diterjemahkan sebagai mengikutsertakan masyarakat sebagai tenaga kerja; (v) lemah dalam pemantauan dan pengawasan.

8. Sistem dan besarnya upah bervariasi. Sistem pengupahan yang berlaku adalah sistem harian dan borongan. Upah tidak dibedakan antara laki-laki dan perempuan. Meskipun upah bervariasi, namun lebih tinggi dari upah yang berlaku di desa yang bersangkutan. Sebagai contoh, upah pekerja untuk peninggian jalan (dari jam 7 pagi s/d 12 siang) di satu kelurahan Rp19.400 per hari setelah dikurangi pajak Rp600,-. Sementara itu upah tukang bangunan ahli (membuat rumah dari kayu ulin) yang berlaku di kelurahan tersebut Rp35.000,- per hari penuh atau secara borongan Rp60.000 per m². Di satu desa lain, pekerja dengan sistem borongan pada kegiatan program ini dapat memperoleh upah hingga Rp40.000,-, sedangkan upah setempat yang berlaku hanya Rp20.000 per hari atau upah buruh tani Rp5.000 – Rp6.000 per setengah hari.
9. Sebagian besar masyarakat yang bekerja berasal dari keluarga miskin dan dari desa/kelurahan setempat. Tenaga terampil yang tidak tersedia di desa/kelurahan didatangkan dari luar desa. Di salah satu kelurahan di Kabupaten Kapuas menggunakan sistem pemerataan, masing-masing RT mendapat jatah tenaga kerja sehingga kebanyakan hanya bekerja 1-3 hari dari 15 hari kerja. Sedangkan di desa lain yang termasuk Desa IDT dibentuk kelompok masyarakat dan menggunakan sistem borongan. Keterlibatan perempuan sebagai pekerja sangat kecil karena pekerjaan fisik dianggap pekerjaan laki-laki.
10. Peran Fasilitator Kecamatan (FK) yang sebetulnya tidak terdapat dalam desain PPM (merupakan unsur dalam PPK), ternyata merupakan unsur yang sangat penting dalam mendorong keberhasilan program. Keberadaan Fasilitator Desa (FD) dan Tenaga Teknis (Bintek) sangat dibutuhkan desa, namun kelangkaan sumber daya manusia di tingkat lokal menyebabkan FD yang direkrut kadang kurang berkualitas.
11. Alokasi BOP dan insentif untuk pelaksana yang diatur dengan menggunakan kisaran (misalnya maksimal dan minimal) telah menyebabkan perbedaan insentif antar desa dan dominasi di tingkat pelaksana sehingga menimbulkan kecemburuan pelaksana antar desa. Disamping itu, pelaksana menilai besarnya insentif antar desa tersebut kurang adil.
12. Intensitas pengawasan terhadap pekerjaan di lapangan yang dilakukan oleh Cabang Dinas PU (Bimbingan Teknis) rendah. Selain itu pengawasan dan pemantauan yang dilakukan secara berjenjang melalui sistem pelaporan bulanan tidak berjalan dengan baik karena kondisi geografi yang cukup luas dengan transportasi yang relatif sulit.
13. Pemantauan oleh pihak independen (Ornop) setempat belum seperti yang diharapkan. Format pelaporan sama dengan format pemerintah sehingga tidak banyak informasi yang dapat diperoleh dari pemantauan tersebut. Model pemantauan oleh Ornop cenderung difokuskan pada pola investigasi untuk mencari kesalahan pelaksana dan miskin analisis faktor penyebab atau saran perbaikan.

SARAN KEBIJAKAN

Saran kebijakan ini hanya terbatas pada pelaksanaan ketiga program berdasarkan temuan lapangan. Tim SMERU tidak memberikan saran atas perdebatan pada tataran kebijakan yang tidak menjadi fokus penelitian SMERU kali ini. Sebagai contoh perdebatan tentang keputusan menggunakan dana subsidi BBM bagi perkuatan koperasi atau untuk membangun prasarana, dan sebagainya. Demikian juga tentang '*pendomplengan*' Program PPM Prasarana pada Program PPK.

Berdasarkan temuan lapangan tersebut, Tim SMERU menyarankan hal-hal sebagai berikut:

1. Program dana tunai sebaiknya tidak dilaksanakan dalam bentuk program sesaat yang cenderung menimbulkan kesulitan, kerawanan sosial, atau konflik di tingkat masyarakat. Bantuan bagi masyarakat paling miskin yang tidak mampu bekerja produktif sebaiknya dilakukan melalui program jangka panjang seperti program jaminan sosial. Data keluarga paling miskin dari BKKBN dapat digunakan sebagai acuan utama dalam penetapan sasaran, tetapi dalam penentuan akhir sasaran perlu dilakukan musyawarah yang melibatkan masyarakat. Dana sebaiknya dialokasikan dalam APBN, tidak dari dana khusus seperti dana subsidi BBM yang dilakukan sekarang ini.
2. Program perguliran dana untuk penambahan modal usaha kecil dan mikro melalui lembaga keuangan (KSP/USP dan LKM) yang sudah terbentuk di masyarakat dinilai sangat tepat dibandingkan membentuk lembaga keuangan baru yang harus dibina dari awal. Meskipun demikian untuk pelaksanaan program dana bergulir ini perlu dilakukan penyempurnaan sebagai berikut:
 - (i) sosialisasi program dan seleksi koperasi/anggota hendaknya dapat menjamin transparansi program dan dapat menjaring koperasi/LKM yang anggotanya pengusaha kecil/mikro dan tidak menerapkan skema dan persyaratan simpan pinjam yang memberatkan anggota;
 - (ii) pengalokasian dana, baik di tingkat wilayah, lembaga, maupun anggota/nasabah, sebaiknya lebih fleksibel sesuai dengan kondisi wilayah, kemampuan lembaga, maupun kebutuhan anggota/nasabah;
 - (iii) pembayaran bunga dari koperasi/LKM ke bank pelaksana sebaiknya dilakukan setiap bulan karena terkait dengan biaya pendampingan, pembinaan, pemantauan, dan pengawasan. Alokasi pemanfaatan bunga harus terinci dengan jelas.
 - (iv) pemerintah dan masyarakat perlu menciptakan pengawasan publik secara terus-menerus dan mandiri. Disamping itu upaya pengawasan intern dapat dilakukan melalui pembentukan *Forum Komunikasi Penerima Dana Subsidi BBM* seperti di Jember;

- (v) dana yang disalurkan kepada koperasi/LKM hendaknya tidak diberlakukan sebagai hibah melainkan sebagai program kredit berbunga ringan yang tetap harus dikembalikan sehingga menjamin perguliran yang berkelanjutan.
3. Pendekatan penciptaan lapangan kerja produktif dengan program pemberdayaan masyarakat melalui pembangunan prasarana perdesaan dan perkotaan dapat diteruskan selama prosesnya dilakukan melalui tahapan yang semestinya dan pendampingan yang baik. Beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah sebagai berikut:
- (i) sosialisasi program perlu dilakukan dalam waktu cukup dan melibatkan sebagian besar anggota masyarakat sehingga menjamin transparansi program dan ketepatan pemilihan prasarana sesuai dengan prioritas masyarakat;
 - (ii) keberadaan fasilitator merupakan kebutuhan yang mendasar dalam program pemberdayaan, baik FK maupun FD. Penggunaan model PPK dalam PPM sudah tepat. Upaya mengatasi kesulitan memilih FD berkualitas dari desa yang bersangkutan dapat diatasi dengan seleksi calon dari desa yang berdekatan;
 - (iii) alokasi BOP dan insentif untuk pelaksana hendaknya sudah ditetapkan secara terinci, pasti, dan adil guna menghindari adanya ketidakpastian, dominasi di tingkat pelaksana, dan kecemburuan; dan
 - (iv) masyarakat perlu dimotivasi bahwa prasarana yang akan dibangun adalah untuk mereka sehingga harus menjamin kualitas dan efisiensi. Misalnya, diterapkannya ketentuan tingkat upah pekerja yang tidak lebih tinggi dari tingkat upah setempat;
4. Apabila pemerintah memiliki dana dari sumber lain seperti dari realokasi dana subsidi BBM, sebaiknya dana tersebut dihimpun dengan sumber dana lain untuk peningkatan kesejahteraan rakyat dan pengentasan kemiskinan yang sifatnya berkelanjutan, bukan program sesaat, terpadu dengan program lain, dan menekankan pelibatan masyarakat. Beberapa hal yang dapat dipertimbangkan untuk masing-masing daerah, antara lain:
- (i) Bagi wilayah seperti Kabupaten Kapuas dan Barito Kuala, dan mungkin wilayah di luar Jawa lainnya, dimana sarana dan prasarana masih sangat terbatas, pembangunan sarana fisik masih sangat diperlukan;
 - (ii) Daerah lain dengan sarana dan prasarana memadai, misalnya di Pulau Jawa, dana bergulir diprioritaskan untuk menjamin akses pengusaha kecil/mikro dalam mendapatkan modal usaha;
 - (iii) Bagi keluarga paling miskin yang tidak mampu lagi bekerja secara produktif disediakan jaminan sosial jangka panjang.