

## **Ringkasan**

### **Hasil Pengamatan Cepat Tim SMERU pada Persiapan Pelaksanaan Program PDM-DKE**

Program pemerintah Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE) yang digambarkan untuk menyediakan bantuan dan dana kredit bergulir pada kelompok masyarakat miskin dan pengangguran bertujuan untuk: i) meningkatkan infrastruktur sosial dan ekonomi, dengan penciptaan lapangan kerja sementara, dan (ii) mendanai usaha yang dapat memberikan pendapatan. Penerima program ini adalah rakyat miskin di perkotaan dan pedesaan yang kehilangan pekerjaan dan sumber pemasukan, dan yang sama sekali tidak memiliki sumber pemasukan untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari, terutama pangan, pendidikan dan biaya kesehatan serta keperluan mendasar lainnya.

Dengan anggaran Rp. 1.7 triliun pada tahun 1998/99, program menjangkau seluruh wilayah Indonesia, mengalokasikan dana kepada hampir setiap kelurahan dan desa di wilayah Indonesia. Dana yang disampaikan berkisar antara kurang dari Rp. 10 juta untuk desa/kelurahan kecil atau relatif lebih baik hingga lebih dari Rp. 1 milyar bagi desa/kelurahan yang banyak penduduk miskin dan penganggurannya. Walaupun demikian, pada semua kasus, dana PDM-DKE sangat memperluas wewenang pembelanjaan pemerintah daerah.

PDM-DKE sedianya direncanakan oleh Bappenas akan dilaksanakan segera: dana akan disalurkan kepada penerima selambat-lambatnya pada pertengahan Maret, hanya empat bulan sejak pencetusan program pada bulan Nopember 1998. (Ternyata, baru-baru ini diumumkan bahwa program PDM-DKE akan diperpanjang sampai akhir Juni 1999). Cepatnya laju pelaksanaan program dan skala pembiayaan yang besar dikritik secara luas sebelum program sempat dimulai. Perancang program di Bappenas berpendapat pentingnya persiapan yang matang dan partisipasi masyarakat dalam perencanaan apabila kesuksesan program hendak diraih.

Guna mempelajari perencanaan program pada tahap awal, Tim SMERU melakukan suatu pengamatan cepat pada program PDM-DKE pada bulan Desember 1998 dan Januari 1999. Pengamatan mencakup 13 kelurahan/desa di 6 lokasi berbeda yang tersebar di 4 propinsi termasuk Kabupaten Kutai di Kalimantan Timur, Kodya dan Kabupaten Bogor di Jawa Barat, Kodya Surabaya di Jawa Timur, dan Jakarta Pusat serta Jakarta Timur di DKI Jakarta.

Pada saat Tim SMERU di lapangan, Tim Pelaksana pada semua tingkatan telah dibentuk, Fasilitator Kecamatan (FK) dan Fasilitator Desa (FD) telah ditunjuk, dan Konsultan Manajemen (KMT II) telah ditetapkan. Sebagai tambahan, Tim Pelaksana Kegiatan desa/kelurahan (TPKd/k), dengan bantuan FD, telah menyelesaikan identifikasi dan pemilihan kegiatan dan calon penerima. Walaupun demikian, hingga akhir Januari 1999, dana bagi pelaksanaan kegiatan atau untuk biaya manajemen belum tersedia. Yang

menarik adalah Tim SMERU menemukan bahwa di beberapa lokasi, masyarakat protes terhadap tertundanya dana, dan pada lokasi lain, seperti Jakarta Pusat, dimana kelompok masyarakat tidak puas dengan proses pemilihan kegiatan atau penerima program meminta penundaan pencairan dana.

### **Temuan Umum**

Paling tidak terdapat enam temuan utama pada pelaksanaan tahap awal program PDM-DKE ini yaitu:

- Pemahaman tujuan program dan Juklak dalam penentuan penerima program dan penyertaan penduduk miskin dalam program pada umumnya dipahami secara baik oleh aparat tingkat atas (TPKK II dan KMT II), namun sangat lemah di tingkat desa;
- Pemilihan kegiatan pada tingkat desa dilakukan oleh TPkd/k yang pada umumnya hanya terdiri dari aparat desa; dimana masukan sedikit diperoleh dari masyarakat miskin di desa;
- Kegiatan yang dipilih biasanya tidak ditujukan langsung pada masyarakat miskin: kegiatan ekonomi biasanya diperuntukkan bagi pengusaha yang telah ada, sementara kegiatan fisik tidak diperuntukkan pada wilayah miskin, dan biasanya hanya mengikutsertakan sedikit pekerja tidak trampil dimana masyarakat miskin dapat turut berpartisipasi;
- Satu pengecualian terhadap masalah pemilihan kegiatan terdapat di Kodya Surabaya, dimana kegiatan fisik dan ekonomi kelihatannya lebih memadai dan ditujukan bagi masyarakat miskin.
- Informasi terhadap jumlah bantuan yang dialokasikan bagi desa dan pemilihan serta besarnya bantuan masing-masing penerima tidak mudah diakses oleh masyarakat, dan tidak diketahui oleh anggota masyarakat yang ditemui.
- Indikasi di lapangan menunjukkan program cenderung sebagai *charity program* antara lain karena: (i) tidak ada *key success factor*, (ii) tidak diatur secara jelas standar kualitas dan produktivitas kerja bagi kegiatan fisik, (iii) belum adanya aturan yang diputuskan masyarakat tentang cara dan sistem perguliran dana PDM-DKE yang telah disalurkan untuk kegiatan ekonomi, (iv) tidak ada sistem pertanggung-jawaban, penghargaan dan sanksi, (v) tidak adanya petunjuk tentang kelembagaan yang akan menangani pasca program, terutama untuk kegiatan ekonomi, (vi) banyaknya unsur birokrasi yang ditunjuk sebagai Tim Pembina dengan tingkat kontribusi yang tidak jelas, (vii) tidak ada kekhawatiran Tim Pelaksana Tingkat I dan Tingkat II terhadap pemanfaatan dana di tingkat masyarakat.

**Penentuan masyarakat miskin sebagai penerima program.** Sesuai dengan panduan resmi PDM-DKE, penerima bantuan program ini adalah penduduk miskin di pedesaan dan perkotaan yang menganggur, atau yang

terdaftar sebagai KPS, KS1 Keluarga Pra Sejahtera dan Keluarga Sejahtera 1). Tetapi pelaksana program setempat menemukan kesulitan untuk memenuhi sasaran dimaksud. Sebagian besar kegiatan ekonomi yang dipilih di area yang dikunjungi diberikan kepada perorangan yang dinilai oleh tim setempat memiliki kapasitas dan itikad untuk membayar kembali pinjaman. Beberapa kegiatan fisik cenderung ditentukan oleh aparat tingkat kabupaten/kodya atau desa/kelurahan dengan sedikit masukan dari masyarakat miskin. Sebagai tambahan, pada seluruh wilayah yang dikunjungi, penerima bantuan disyaratkan untuk memiliki KTP setempat yang sah, meskipun hal ini tidak dipersyaratkan secara khusus pada Juklak. Di Kodya Surabaya, TKPP II memutuskan hanya akan memberikan bantuan kepada penduduk Surabaya yang memiliki KTP. Persyaratan kepemilikan KTP juga berlaku di Jakarta Timur dan Jakarta Pusat, sementara itu hanya di Kodya/Kabupaten Bogor, penduduk tanpa KTP setempat tetapi dengan status menetap, diperbolehkan berpartisipasi dalam program.

**Struktur organisasi PDM-DKE.** Struktur organisasi cenderung birokratis. Tim Pembinaan program terdapat di semua tingkat pemerintahan yaitu sejak dari Tingkat Pemerintahan Pusat, Tingkat I, Tingkat II, Tingkat Kecamatan sampai dengan Tingkat Desa. Selanjutnya, sebagai Pelaksana Program terdapat Tim Koordinasi pada Tingkat Pusat, Tingkat I dan Tingkat II, Pimpro Tingkat I, Pimpro Tingkat II, KPL di Tingkat Kecamatan dan TPKd/k pada tingkat Desa/Kelurahan. Dengan struktur organisasi yang demikian, maka jenjang birokrasi menjadi lebih panjang serta terdapat *overlapping* dalam tugas dan fungsi kelembagaan, misalnya antara FK dan KPL. Selain itu, dalam pembentukan Tim juga terlalu banyak aparat yang dilibatkan. Misalnya saja jumlah personil untuk Tim Pengelolaan Dati I salah satu propinsi mencapai jumlah 59 orang. Untuk Tim Pengelola pada salah satu Dati II mencapai 52 orang serta Tim Monitoring Dati II berjumlah 83 orang. Tanpa TOR yang jelas sebagai pedoman untuk mereka, tingkat kontribusi masing-masing anggota diragukan. Dengan rentang birokrasi dan terlalu banyaknya personil yang dilibatkan dalam Tim menyebabkan tingkat kemampuan untuk melakukan supervisi dan pemantauan menjadi terbatas karena dana telah dialokasikan untuk membayar insentif mereka.

**Pembentukan Tim Pelaksana Kegiatan desa/kelurahan (TPKd/k).** Sesuai dengan Juklak, setiap desa/kelurahan yang dikunjungi telah membentuk TPKd/k, dengan Lurah/Kepala Desa, Ketua I LKMD sebagai Pembina dan Ketua. Anggota lain TPKd/k, sekretaris, bendahara, serta sie ekonomi dan fisik kebanyakan dari aparat desa/kelurahan dan Ketua RW/RT. Kelihatannya sedikit upaya untuk mengikutsertakan wakil dari masyarakat miskin pada TPKd/k. Dari 13 wilayah yang dikunjungi, semua anggota TPKd/k adalah pria. Pada umumnya, FD dipilih langsung oleh TPKd/k tanpa meminta pendapat dari masyarakat sebagaimana dipersyaratkan pada Juklak. Sebagai contoh, di Kelurahan Kejawan Putih, Kodya Surabaya, terdapat protes dari masyarakat atas pemilihan FD yang merupakan anak dari salah satu anggota TPKd/k. Hal ini diselesaikan dengan menunjuk 2 FD dan membagi insentif yang ada. Hanya di Kelurahan Kebon Kosong di Jakarta Pusat, pemilihan FD adalah hasil musyawarah warga, dengan keputusan yang diambil oleh 10 Ketua RW.

**Pengenalan Program.** Tampaknya proses pengenalan program ini telah dilaksanakan dengan sangat tergesa-gesa dan sederhana, terutama oleh TPKd/k, FD pada masyarakat. Di Kabupaten Kutai, TKPP II, KMT II, hanya melakukan pengenalan program dengan sangat singkat, 2-3 jam, kepada pamong desa. Kodya Surabaya dan Kodya Bogor dinilai memiliki proses pengenalan program yang sangat memadai, tetapi hanya sampai pada FK, dan lemah di tingkat desa/kelurahan. Kurangnya pemahaman program oleh tim yang menjadi penanggung jawab program di tingkat desa/kelurahan ini telah menyebabkan lemahnya keikutsertaan masyarakat pada tahap perencanaan kegiatan.

**Pemilahan kegiatan ekonomi dan fisik.** Pemilahan antara kegiatan ekonomi dan fisik telah ditentukan oleh Tim di tingkat kabupaten/kodya. Sebagai contoh, di Kodya Surabaya, 25% dana dialokasikan untuk kegiatan fisik dan 75% untuk kegiatan ekonomi. Di Jakarta Pusat, 60% dana dialokasikan untuk kegiatan ekonomi, dan 40% untuk kegiatan fisik. Sebagai tambahan, di beberapa wilayah, keputusan tentang jenis kegiatan fisik juga telah diputuskan di tingkat propinsi atau kabupaten/kodya untuk dapat dipertimbangkan. Sebagai contoh, di Kodya/Kabupaten Bogor, TKPP I memutuskan untuk membatasi dana untuk pemeliharaan jalan dan jembatan.

**Pembentukan Kelompok Masyarakat (POKMAS).** Proses pembentukan POKMAS dibarengi dengan peran pro-aktifnya dalam perencanaan dan pelaksanaan program dianggap oleh perencana program sebagai elemen kunci. Juklak PDM-DKE mengasumsikan bahwa anggota POKMAS adalah anggota masyarakat yang bersedia turut dalam satu tim untuk membentuk atau mengembangkan usaha kecil bersama. Model ini tidak diikuti pada kebanyakan kasus. Hanya Surabaya, dari 6 Kabupaten/Kodya yang dikunjungi, kebanyakan membentuk Pokmas sesuai dengan panduan tersebut. Di tempat lain, beberapa rumah tangga dibentuk dalam satu 'POKMAS' resmi, untuk kemudian masing-masing anggota mendapatkan bantuan, atau bantuan disalurkan pada usaha pribadi. Pada kasus usaha pribadi ini, 'POKMAS' adalah pemilik usaha dan pekerja, dimana pekerja tampaknya tidak memperoleh manfaat langsung dari pinjaman ini.

**Kegiatan Ekonomi.** Kebanyakan penerima bantuan kegiatan ekonomi bukan masyarakat yang paling miskin dimana mereka telah memiliki usaha kecil. Biasanya masing-masing telah menerima tawaran bantuan keuangan PDM-DKE oleh RT/RWnya. Meskipun mereka sendiri tidak merasa memerlukan pinjaman akhirnya mereka mendaftar juga. Beberapa memutuskan untuk menolak tawaran bantuan.

Sementara itu, di Kodya Surabaya, bantuan program digunakan sebagai suntikan modal untuk usaha perorangan atau usaha kelompok (misalkan tambahan modal untuk usaha warung, pembelian alat pancing, becak, bibit ikan, atau pengembangan usaha skala kecil seperti industri sandal skala kecil, beternak bebek, serta perdagangan lainnya). Calon penerima program dinilai oleh SMERU sangat menghargai bantuan ini.

Juklak PDM-DKE memberi keleluasaan kepada setiap desa untuk menentukan bunga, waktu pengembalian pinjaman, dan pengaturan pemantauan perguliran dana pada kegiatan ekonomi ini. Aparat di tingkat propinsi maupun kabupaten/kodya yang ditemui tampaknya tidak mengkhawatirkan tentang pertanggungjawaban penggunaan dana pada tingkat masyarakat. Sebaliknya, pada tingkat kecamatan, kelurahan/desa, dan POKMAS, beberapa dari mereka mengkhawatirkan tentang pengelolaan keuangan pada kegiatan ekonomi ini. Pada saat Tim SMERU melakukan pengamatan, TPKd/k belum menentukan sistem pengembalian pinjaman ataupun penetapan bunga pinjaman. Berdasarkan pengamatan Tim SMERU, kapasitas desa/kelurahan untuk mengelola dana pinjaman bergulir semacam ini diragukan mengingat hanya sedikit desa/kelurahan yang pernah melakukan hal serupa.

Upaya pemerintah untuk menyegarkan perekonomian melalui program yang dilaksanakan secara demikian cepat memang memerlukan pemantauan yang serius guna memastikan bahwa tujuan terpenuhi dan hasil yang optimal tercapai. Di Kodya Surabaya, KMT-II merencanakan agar NGO mengadakan pemantauan terhadap penyaluran dana dari LKMD atau dari Ketua POKMAS kepada masyarakat, sedangkan di Kodya/Kabupaten Bogor, aparat pemerintah setempat merencanakan untuk menggunakan dana APBD untuk membiayai pemantauan program.

**Kegiatan fisik.** Pemilihan kegiatan kebanyakan bergantung kepada aparat kabupaten/kodya atau desa/kelurahan, dan tidak mencerminkan partisipasi masyarakat miskin dalam proses pemilihannya. Pada umumnya kegiatan yang dipilih, termasuk jalan, tandon air, bangunan, dan jembatan. Tim SMERU mencatat bahwa banyak perbaikan jalan yang berlokasi di sekitar rumah pamong desa, dan beberapa kelurahan merencanakan untuk membangun kantor pamong desa. Di beberapa wilayah yang dikunjungi, prioritas kegiatan fisik yang dikehendaki masyarakat miskin seperti pasokan air bersih dan fasilitas MCK (mandi, cuci, kakus) tidak disetujui karena tidak sesuai dengan keputusan tim kabupaten/kodya atau tim desa. Surabaya merupakan pengecualian dari pola ini, dimana kegiatan fisik yang dipilih termasuk tanggul penanggulangan banjir, jalan setapak, ruang pertemuan, kelihatannya sesuai dengan prioritas kaum miskin dan masyarakat lainnya.

Banyak kegiatan fisik yang akan didanai PDM-DKE menghendaki porsi yang besar untuk bahan bangunan dan investasi. Hanya 30% dari dana digunakan untuk upah, dan kelihatannya hanya sedikit untuk tenaga tidak trampil, dimana kegiatan ini justru memungkinkan penyediaan kesempatan kerja bagi kaum miskin. Di Jakarta, dana untuk kegiatan fisik digunakan untuk perbaikan jalan dengan perkiraan 80% dana digunakan untuk membeli bahan bangunan.

**Rule of the game.** Pemberdayaan masyarakat tetap memerlukan suatu '*rule of the game*' yang dapat disediakan oleh masyarakat itu sendiri. Namun apabila hal itu tidak tercipta, maka masih tetap diperlukan bimbingan dan pengawasan (baik dari para tokoh masyarakat, LSM, maupun pamong),

sehingga adanya supervisi dan pemantauan secara intensif mutlak diperlukan agar ketepatan sasaran dan tingkat keberhasilan program dapat tercapai.

**Pemecahan Konflik.** Belum tersedia aturan atau sistem pemecahan konflik, baik di tingkat desa atau tingkat yang lebih tinggi. Pada situasi dimana aturan (rule of the game) tersebut tidak tercipta dan terlalu leluasa, maka konflik dimungkinkan terjadi. Oleh karena itu mekanisme pemecahan konflik perlu disediakan.

**Partisipasi wanita dalam kegiatan fisik.** Tingkat partisipasi wanita dalam kegiatan fisik pada program PDM-DKE adalah rendah. Di Citeureup, Kabupaten Bogor, banyak wanita kehilangan pekerjaannya, dari pabrik sepatu dan tekstil. Kira-kira 200 pekerja diberhentikan dari salah satu pabrik tersebut, 50% nya adalah wanita. Tetapi wanita-wanita ini tidak menjadi penerima program PDM-DKE karena a) target khusus program ini adalah kepala rumah tangga dan wanita pada umumnya tidak diklasifikasikan demikian; b) kegiatan fisik yang dipilih seperti konstruksi jalan dan jembatan, pembersihan saluran kali dan selokan, tidak dirancang untuk menarik minat wanita.

**Penutup.** Hanya dengan sedikit wilayah yang diamati, SMERU dapat memperkirakan bahwa program yang saat ini dirancang dan dilaksanakan tidak akan menjangkau masyarakat paling miskin dan pengangguran. Meskipun demikian, perbaikan dapat dilakukan dengan melakukan pemantauan secara ketat oleh masyarakat atau pihak luar, terutama pada dana bergulir. Studi lanjutan terhadap pelaksanaan program perlu dilakukan untuk menganalisa pelaksanaan kegiatan setelah dana dicairkan pada bulan Pebruari dan Maret 1999.

## DAFTAR ISI

Ringkasan .....	i
Daftar Isi .....	vii
Daftar Tabel .....	viii
Daftar Singkatan .....	ix
1. Pendahuluan.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Tujuan Pengamatan .....	1
1.3. Metodologi Pengamatan.....	2
1.3.1. Metode, Lokasi, dan Waktu Pengamatan.....	2
1.3.2. Responden .....	3
2. Hasil Pengamatan dan Penemuan Lapangan.....	3
2.1. Umum.....	3
2.2. Desain Program.....	4
2.2.1. Penentuan Alokasi Dana Bantuan Program .....	4
2.2.2. Struktur Organisasi .....	4
2.2.3. Prosedur Administratif dan Keuangan .....	5
2.3. Pembentukan Unsur Kelembagaan .....	7
2.3.1. TKPP Tingkat I dan Tingkat II .....	7
2.3.2. KMT-II.....	7
2.3.3. Fasilitator Kecamatan .....	8
2.3.4. Fasilitator Desa.....	9
2.3.5. LKMD/TPKd/k.....	10
2.4. Diseminasi, Sosialisasi dan Pembekalan Program .....	10
2.4.1. Diseminasi Program.....	10
2.4.2. Sosialisasi Tingkat Kecamatan dan Desa .....	11
2.5. Alokasi dan Penyaluran Dana .....	12
2.6. Penerima Program .....	13
2.7. Pembentukan Pokmas.....	14
2.8. Kegiatan.....	16
2.9. Kebocoran/KKN .....	16
2.10. Pemantauan Program.....	17
2.11. Peranan Wanita dalam Program .....	18
2.12. Lain-lain .....	18
3. Kesimpulan .....	19

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 1 : Lokasi Pengamatan Tim SMERU pada Persiapan Pelaksanaan Program PDM-DKE.....	2
Tabel 2 : Alokasi Dana PDM-DKE di Indonesia dan Beberapa Daerah Sampel.....	12a
Tabel 3 : Profil Rumah Tangga atau Pokmas Yang Akan Menerima Dana PDM-DKE di Kodya/Kabupaten Bogor dan Kodya Surabaya.....	15

## DAFTAR SINGKATAN

BAPPD	: Berita Acara Pembayaran Penggunaan Dana
BLM	: Bantuan Langsung Masyarakat
BM	: Bantuan Manajemen
BOP	: Bantuan Operasional dan Pengendalian
DRK	: Daftar Rencana Kegiatan
FD/K	: Fasilitator Desa/Kelurahan
FK	: Fasilitator Kecamatan
HOK	: Hari Orang Kerja
INKINDO	: Ikatan Nasional Konsultan Indonesia
INPRES	: Instruksi Presiden
JUKLAK	: Petunjuk Pelaksanaan
JUKNIS	: Petunjuk Teknis
KEPPRES	: Keputusan Presiden
KMT Pusat	: Konsultan Manajemen Tingkat Pusat
KMT-II	: Konsultan Manajemen Tingkat II
KPL	: Koordinator Pelaksana Lapangan
KPKN	: Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara
KPS	: Keluarga Pra Sejahtera
KS1	: Keluarga Sejahtera I
KSO	: Kerjasama Operasional
LKMD	: Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
LPM-IPB	: Lembaga Pengabdian Masyarakat Institut Pertanian Bogor
NGO	: Non Government Organization
PDM-DKE	: Program Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi
PHK	: Pemutusan Hubungan Kerja
PMD	: Pembangunan Masyarakat Desa
POKMAS	: Kelompok Masyarakat
PPK	: Proyek Pengembangan Kecamatan
RAB	: Rencana Anggaran Biaya
RK	: Rukun Keluarga
RT	: Rukun Tetangga
SMERU	: Social Monitoring & Early Response Unit
SPABP	: Surat Pengesahan Anggaran Bantuan Pembangunan Daerah
SPPB	: Surat Perjanjian Pemberian Bantuan
SP4	: Surat Pernyataan Penyelesaian Pekerjaan Proyek
TKPP-Pusat	: Tim Koordinasi Pengelolaan Program Tingkat Pusat
TKPP-I	: Tim Koordinasi Pengelolaan Program Tingkat I
TKPP-II	: Tim Koordinasi Pengelolaan Program Tingkat II
TPKd/k	: Tim Pelaksana Kegiatan Desa/Kelurahan
UEP-SP	: Unit Ekonomi Desa-Simpan Pinjam
LEMLIT-UNAIR	: Lembaga Penelitian Universitas Airlangga

# Hasil Pengamatan Lapangan Kilat Tim SMERU pada Persiapan Pelaksanaan Program PDM-DKE

## 1. Pendahuluan

### 1.1 Latar Belakang

Program PDM-DKE yang saat ini sedang dilaksanakan adalah program penanggulangan dampak krisis ekonomi yang merupakan salah satu bantuan langsung kepada masyarakat miskin dan yang jatuh miskin akibat krisis ekonomi. Program ini bertujuan untuk : a) meningkatkan kemampuan dayabeli masyarakat miskin di perdesaan dan perkotaan melalui penciptaan lapangan kerja dan kesempatan berusaha, b) menggerakkan kembali ekonomi rakyat dengan membangun kembali sarana prasarana ekonomi dan sosial yang mendukung sistem produksi dan distribusi barang dan jasa yang diusahakan oleh rakyat dan dibutuhkan masyarakat, c) meningkatkan fungsi sarana dan prasarana sosial ekonomi rakyat serta memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup. Sasaran penerima bantuan adalah penduduk miskin baik di perkotaan dan perdesaan yaitu penduduk yang kehilangan pekerjaan dan sumber penghasilannya, dan yang tidak cukup mempunyai sumber penghasilan bagi pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari khususnya untuk pengadaan pangan, pembiayaan untuk pendidikan dan kesehatan, serta kebutuhan sosial ekonomi lainnya.

Secara umum sasaran dari program PDM-DKE adalah golongan masyarakat miskin terutama para KPS, KS1 dan pengangguran yang ada di setiap desa/kelurahan. Sesuai dengan tujuan pemberdayaan (*empowerment*), program ini dirancang sangat lentur (*flexible*), dalam arti dana dapat digunakan baik untuk kegiatan yang bersifat fisik (pembangunan prasarana ekonomi maupun sosial) maupun kegiatan ekonomi (melalui penciptaan lapangan kerja dan kesempatan berusaha). Porsi penggunaan dana untuk kedua jenis kegiatan tersebut juga tidak diatur secara ketat dan diserahkan kepada kebijaksanaan daerah (musyawarah desa). Program juga tidak memberikan *Juknis* (Petunjuk Teknis) secara khusus, baik untuk perencanaan pembangunan fisik maupun penggunaan dana untuk kegiatan ekonomi, seperti penetapan tingkat bunga, aturan tentang *revolving* dan sebagainya, sehingga peran dari Pimpro, Konsultan Manajemen Tingkat II (KMT-II), TPKd/k dan Fasilitator menjadi sangat strategis.

Program yang memerlukan dana yang sangat besar ini dirancang dapat dilaksanakan dalam waktu singkat – dana disalurkan kepada masyarakat paling akhir pertengahan Maret 1999 atau sekitar 4 bulan sejak pengenalan pertama pada bulan Nopember 1998 (belakangan diumumkan hingga Juni 1999). Singkatnya waktu dan besarnya dana telah menjadi sorotan dan kritik sebelum program dilaksanakan. Efektifitas program juga diragukan beberapa pihak. Persiapan awal dan peran pelaksana serta masyarakat dinilai sebagai penentu kesuksesan program. Sehubungan dengan hal itu, Tim SMERU melakukan pengamatan kilat terhadap persiapan program ini agar temuan dilapangan secara dini tidak terlambat menjadi masukan bagi pelaksana program.

### 1.2 Tujuan Pengamatan

Tujuan dari dilakukan pengamatan kilat terhadap program PDM-DKE adalah untuk memantau persiapan dan pelaksanaan program serta mengkaji berbagai permasalahan yang terjadi di lapangan, yang meliputi :

- Memantau persiapan dan pelaksanaan awal program PDM-DKE, khususnya yang menyangkut kegiatan sosialisasi program, pembentukan kelembagaan serta koordinasi diantara para implementer program;
- Memantau pelaksanaan program dari sisi administrasi dan kelembagaan yang didalamnya dengan mencoba mengamati dari dekat;
- Memantau persiapan kelembagaan di tingkat komunitas serta pelaksanaan mekanisme pengajuan usulan hingga seleksi kegiatan;
- Memantau pelaksanaan program dari sisi pencapaian sasaran target program.

### 1.3 Metodologi Pengamatan

#### 1.3.1 Metode, Lokasi, dan Waktu Pengamatan

Teknik pengamatan kilat (*rapid assesment*) dilakukan dalam meraih informasi menyeluruh terhadap persiapan pelaksanaan program dengan menggali informasi dari seluruh pelaksana inti program baik di tingkat Pusat, Daerah Tk. I, Daerah Tk. II, Kecamatan, Desa, dan informan kunci. Informasi dan pengamatan secara lebih mendalam dilakukan pada unit pelaksana terbawah yaitu kelurahan/desa, kelompok masyarakat, dan masyarakat non Pokmas. Pendekatan pemilihan wilayah adalah sebagai berikut: 1) dipilih Propinsi yang berdasarkan informasi Bappenas telah mencapai sosialisasi di tingkat Pokmas, yaitu antara lain Jawa Timur, Kalimantan Timur, dan Jawa Barat, 2) dipilih Kabupaten dengan jumlah dana yang besar pada setiap propinsi terpilih, 3) dipilih wilayah yang dapat menggambarkan *urban-rural*. Jakarta Timur dipilih sebagai wilayah pengamatan awal.

Mengingat waktu yang singkat dan keterbatasan jumlah pengamat, maka ditentukan satu atau dua kecamatan untuk setiap kabupaten/kodya dan satu atau dua kelurahan/desa untuk setiap kecamatan. Penentuan lokasi pengamatan tingkat kecamatan dan kelurahan/desa ditentukan di tingkat Dati II berdasarkan perkembangan informasi dilapangan. Khusus DKI Jakarta, pemilihan kelurahan/desa juga berdasarkan masukan adanya permasalahan di wilayah tersebut (Kel. Kebon Kosong). Khusus di Kecamatan Bontang Utara, disebabkan tidak adanya Pokmas, maka pengamat dapat menggali informasi di tiga desa selama waktu pengamatan, namun tidak sampai di tingkat Pokmas. Keseluruhan wilayah pengamatan adalah sebagai berikut :

**Tabel 1. Lokasi Pengamatan Tim SMERU pada Persiapan Pelaksanaan Program PDM-DKE**

No	Propinsi/Kabupaten	Kecamatan	Kelurahan/Desa
I.	<b>Jawa Barat</b> Kabupaten Bogor	Citeureup	1. Gunung Sari (rural), 2. Puspanegara (urban)
	Kotamadya Bogor	Kota Bogor Barat	3. Pasir Kuda (urban), 4. Margajaya (rural-urban)
II.	<b>Jawa Timur</b> Kotamadya Surabaya	1. Mulyorejo 2. Rungkut	5. Kejawan Putih Tambak (urban) 6. Kalirungkut (urban)
III.	Kutai	1. Tenggarong 2. Bontang Utara	7. Loa Ipuh (urban) 8. Bontang Baru (urban) 9. Lok Tuan (urban) 10. Bontang Kuala (rural)
IV.	<b>DKI Jakarta</b> Kotamadya Jakarta Timur	Jatinegara	11. Cipinang Besar Selatan (urban)
	Kotamadya Jakarta Pusat	Kemayoran	12. Kebon Kosong (urban) 13. Utan Panjang (urban)

Informasi tambahan diperoleh dari beberapa pelaksana program di beberapa kelurahan yang ditemui yaitu di kelurahan Cipinang Besar Selatan, kelurahan Ujung Menteng, kelurahan Jatinegara (ketiganya di Jakarta Timur). Informasi pembanding juga diperoleh dari beberapa informan kunci di Lombok – NTB, dan Sumatera Utara.

Pengamatan dilakukan tiga tahap, yaitu :

1. Tahap I : 23-24 Desember 1998 untuk Kotamadya Jakarta Timur
2. Tahap II : 5-10 Januari 1999 untuk Kabupaten Kutai, Kotamadya Bogor, Kabupaten Bogor, dan Kodya Surabaya
3. Tahap III : 26-27 Januari 1999 untuk Kotamadya Jakarta Pusat

### **1.3.2 Responden**

Meskipun pengamatan lebih ditekankan pada tingkat pelaksana terbawah yaitu kelurahan/desa, dalam upaya penggalian informasi akurat tentang persiapan pelaksanaan program PDM-DKE maka informan kunci yang ditemui antara lain sebagai berikut:

1. Tingkat Propinsi/Dati I :TKPP-I (Ketua Bappeda, Kabid Ekonomi dan Kabid Sosial Budaya - Bappeda), Pimpro Tk.I dan pengelola Sekretariat TKPP-I
2. Tingkat Kodya/Kabupaten : TKPP-II (Ketua Bappeda/Bappeko, PLH Kabid PMD/Ketua Panitia Pemilihan Langsung), Pimpro Tk. II, dan Konsultan Manajemen Tingkat-II.
3. Tingkat Kecamatan : Camat, Sekwilcam, Kaur Ekbang/PMD, PPLKB, Mantri Statistik, Fasilitator Kecamatan
4. Tingkat Desa/Kelurahan : Kepala Desa/Lurah, Ketua TPKd/k, Ketua I LKMD, Bendahara TPKd/k, Koordinator Seksi Ekonomi dan Fisik TPKd/k, Fasilitator Desa, Ketua RW, Ketua RT, Tokoh Masyarakat, Ketua dan Anggota Pokmas, dan masyarakat non Pokmas

## **2. Hasil Pengamatan dan Penemuan Lapangan**

### **2.1 Umum**

Pelaksanaan persiapan program sangat bervariasi di 13 wilayah pengamatan (kelurahan/desa) sehingga sulit mengambil kesimpulan secara umum terhadap persiapan program ini. Variasi ini terdapat di hampir semua lini aktifitas dan pelaksana antara lain pada pelaksana utama, sosialisasi, peran dan pengadaan KMT II, peran fasilitator, peran aparat, peran masyarakat, peran LKMD, target penerima, pembentukan pokmas, jenis kegiatan, upaya pemantauan, dan lain-lain.

Pada saat Tim SMERU melakukan kunjungan lapangan, masyarakat dan TPKd/k serta KMT II sedang menunggu (dengan sangat) pencairan dana tersebut. Di beberapa wilayah terdapat kekhawatiran dari pihak KMT II, Fasilitator Kecamatan/FK, Fasilitator Desa/FD, dan Ketua Pokmas apabila pencairan dana tertunda, maka masyarakat akan protes kepada petugas lapangan dan aparat terbawah. Namun demikian, di beberapa wilayah masyarakat justru menginginkan penundaan pencairan dana disebabkan adanya konflik antara pelaksana, LKMD dan masyarakat. Secara umum masyarakat belum mengetahui jumlah bantuan yang akan diperolehnya dan total bantuan di wilayahnya.

Kodya Surabaya dinilai sebagai wilayah yang memiliki persiapan matang dan sangat ditentukan oleh peran KMT II dan masyarakat. Kodya/Kabupaten Bogor dinilai memiliki persiapan yang cukup matang dan sangat dipengaruhi peran aparat Pemda. Sedangkan di Kabupaten Kutai, peran KTM-II dan masyarakat sangat lemah. Di Jakarta Timur, peran masyarakat kurang. Di Jakarta Pusat, peran LKMD sangat menonjol di satu kelurahan mengarah pada keputusan subyektif, sedang di satu kelurahan lain sangat kuat memberdayakan masyarakat.

## **2.2 Desain Program**

### **2.2.1 Penentuan Alokasi Dana Bantuan Program**

Penentuan alokasi dana bantuan program untuk setiap Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kotamadya) ditetapkan berdasarkan kriteria perkiraan jumlah pengangguran, KPS dan KS1. Berdasarkan pendataan ini dibandingkan dana bantuan yang disediakan secara nasional untuk program PDM-DKE, kemudian dapat ditentukan besarnya dana bantuan untuk setiap Daerah Tingkat II, tingkat kecamatan maupun tingkat desa/kelurahan. Misalnya saja di Kabupaten Bogor, pendataan KPS, KS1 dan pengangguran telah dilakukan sejak bulan Maret 1998 sampai dengan Oktobert 1998. Pendataan ini dilakukan berdasarkan radiogram yang dikirimkan oleh Depdagri kepada daerah.

Yang menjadi persoalan bahwa pendataan untuk penentuan alokasi dana ini hanya bersifat angka-angka untuk menentukan perkiraan jumlah dana bantuan yang akan diterima, tetapi tidak untuk penentuan calon target sasaran. Oleh karena itu berdasarkan pengamatan lapangan menunjukkan bahwa antara data KPS, KS1 dan pengangguran yang digunakan untuk perkiraan besaran dana bantuan yang akan disalurkan, dalam kenyataannya tidak sama dengan sasaran target yang akan menerima bantuan program. Misalnya saja, di Kelurahan Kalirungkut di Surabaya yang memiliki jumlah penduduk 16.494 jiwa dan dengan jumlah KPS sebanyak 5.315 orang, ternyata hanya sebanyak 345 orang (atau sekitar 2% penduduk atau 6% KPS) yang akan menerima bantuan dana PDM-DKE untuk kegiatan ekonomi. Selain itu penetapan dana bantuan yang didasarkan kepada jumlah KPS, KS1 dan pengangguran tidak cukup dan kurang adil.

### **2.2.2 Struktur Organisasi**

Struktur organisasi PDM-DKE *cenderung birokratis*. Tim Pembinaan program terdapat disemua tingkat pemerintahan yaitu sejak dari Tingkat Pemerintahan Pusat, Tingkat I, Tingkat II, Tingkat Kecamatan sampai dengan Tingkat Desa. Selanjutnya, sebagai Pelaksana Program terdapat Tim Koordinasi pada Tingkat Pusat, Tingkat I dan Tingkat II, Pimpro Tingkat I, Pimpro Tingkat II, KPL di Tingkat Kecamatan dan TPKd/k pada tingkat Desa/Kelurahan. Padahal dalam proyek-proyek yang melibatkan dana bantuan dari Bank Dunia, Pemerintah sebenarnya sudah mulai mengurangi jenjang jalur birokrasi ini, misalnya pada proyek P3DT dan PKD-PWT. Oleh karena itu, beberapa kalangan misalnya di NTB, menilai bahwa desain program ini sebagai langkah mundur dan sangat birokratis.

Dengan struktur organisasi yang demikian, maka jenjang birokrasi menjadi lebih panjang serta terdapat *overlapping* dalam tugas dan fungsi kelembagaan. Misalnya saja, peran KPL dan FK relatif sama, sehingga dapat dirangkap oleh FK. KMT-II dan FK yang telah mendapat alokasi biaya cukup besar tidak dapat berfungsi optimal karena berbenturan dengan fungsi KPL. Atau keberadaan FK dimanfaatkan oleh KPL, sehingga keberadaan KPL sebenarnya tidak perlu. Struktur organisasi dari Tim Koordinasi Tingkat I dan Tingkat II yang terlalu besar justru dapat menghalangi KMT-II atau Tim Pelaksana untuk dapat bekerja dengan baik. Pembuatan BAPPD, DRK, pembuatan kuitansi SPPB dan SP4 juga harus memperoleh tandatangan dari KPL Tingkat

Kecamatan, dan tidak cukup oleh Ketua TPKd/k dan FD. Oleh karena itu berdasarkan hasil pengamatan lapangan peran dan fungsi pelaksanaan berbagai unsur kelembagaan yang diatur dalam Juklak menjadi sangat bervariasi. Pada wilayah pengamatan Tim SMERU menunjukkan variasi ini antara lain :

- **Kodya Surabaya, KMT II beserta Fasilitator Kecamatan sangat berperan aktif, sedangkan Pimpro kurang menguasai lapangan.** Konsultan Manajemen yaitu LEMLIT-UNAIR walaupun mendapatkan tekanan adanya pemberitaan secara terus menerus, di mana INKINDO menuduh Bappeda berkolusi dengan Perguruan Tinggi, telah melaksanakan tugas dengan baik antara lain: menerjemahkan Juklak untuk diaplikasikan di lapangan, menentukan dan menyusun kriteria-kriteria dalam pemilihan Fasilitator Kecamatan maupun Desa, melakukan sosialisasi aktif sampai pada tingkat kelurahan/desa, menentukan kriteria-kriteria jenis kegiatan, menilai proposal yang diajukan kelompok masyarakat, aktif dalam pemecahan masalah yang dihadapi oleh pokmas FD atau TPKd/k, membantu merancang sistem pembinaan pasca program, dan lain-lain. Hal seperti ini sangat berbeda dengan wilayah pemantauan lain, yang pada umumnya hanya membatasi pada pembekalan fasilitator desa/kelurahan dalam pengisian formulir kegiatan.
- **Kodya Bogor, pemeran terbesar adalah Pemimpin Proyek Tingkat II,** yang dalam hal ini adalah staf PMD. Pimpro mengadakan kegiatan sosialisasi cukup intensif mulai dari pengenalan program sampai pemahaman program yang diadakan selama 4 hari serta sosialisasi keuangan yang dilakukan secara terpisah selama 2 hari dengan melibatkan Bendaharawan tingkat II dan KPKN. Kemudian Pimpro bersama timnya langsung berperan aktif untuk memberi tuntunan kepada KPL dalam menyiapkan proposal dan pembuatan *Juknis*.
- **Kabupaten Bogor, Pimpro lebih bersifat pasif dalam pengarahan proposal kegiatan.** Hal ini nampaknya karena ada kekecewaan dari Pimpro pada waktu penunjukan KTM-II, di mana TKPP-II telah menunjuk KMT-II dari unsur perguruan tinggi yaitu LPM-IPB yang sudah sejak lama telah bekerja sama dengan Pemda Jawa Barat, khususnya Pemda Kabupaten Bogor. Pemilihan LPM-IPB ternyata tidak salah karena walaupun terus mendapat tekanan dari Inkindo, mereka telah menunjukkan kerja yang cukup bagus, seperti menyusun perencanaan, menunjuk FK yang berkualitas, penyusunan *Juknis*, melaksanakan pendataan dan sosialisasi.
- **Kabupaten Kutai, baik KMT II maupun jajaran Pemda tidak terlalu aktif dalam memainkan peranan masing-masing.** KMT-II tidak menunjuk atau menempatkan orang-orangnya sebagai fasilitator kecamatan melainkan aparat-aparat kecamatan dan kelurahan yang berperan sebagai fasilitator. Padahal Kabupaten Kutai telah menunjuk dua konsultan untuk KTM-II, salah berasal dari Jakarta.
- **Kel. Utan Panjang, Kemayoran – Jakarta Pusat,** Lurah dan LKMD bentukan baru berperan aktif dalam memberdayakan masyarakat, sehingga pelaksanaan di lapangan sangat baik.

### 2.2.3 Prosedur Administratif dan Keuangan

Dari segi prosedur administratif dan keuangan, desain program PDM-DKE pada umumnya dinilai baik oleh para Pemda, dalam arti bahwa aturannya cukup mendetail serta terdapat adanya tanggung jawab dan insentif yang jelas. Adanya pemisahan unsur-unsur biaya ( BOP Tingkat I, BOP Tingkat II, Bantuan Manajemen dan BLM) dinilai cukup baik dan diperkirakan dapat mengurangi adanya kebocoran dana program.

Juklak juga dinilai cukup rinci. Namun demikian karena program ini dirancang untuk dilaksanakan dalam waktu singkat (harus selesai akhir Maret 1999, sedangkan diseminasi pertama awal Nopember 1998), menyebabkan para pelaksana menilai *Juklak* terlalu rumit dan sulit untuk diterapkan.

Di Kodya Bogor, prosedur pencairan dana di desa selain harus ada tanda tangan Ketua TPKd/k dan Fasilitator, juga harus diketahui oleh Kepala Desa dan KPL Tingkat Kecamatan. Selain itu, pengajuan proposal harus dibuat dalam rangkap 5 dan semuanya harus dengan tanda tangan asli, harus didiskusikan terlebih dahulu dengan Kasie PMD dan FK, serta selanjutnya harus dinilai oleh Pimpro Kabupaten. Dokumen yang diserahkan tidak boleh ada yang bekas dihapus atau di Tipp-ex dsb., sehingga hal ini dapat mempersulit calon penerima program, karena dirasakan sangat berbelit-belit serta banyak memakan waktu dan biaya. Selain itu FD harus sering berkonsultasi dengan FK di Kecamatan tentang pengisian formulir proposal kegiatan, karena FK tidak/jarang berkunjung ke kelurahan. Sehingga hal ini dapat menghambat pembuatan proposal usulan kegiatan, yang pada gilirannya dapat menghambat pencairan dana BLM yang akan diterima.

Mekanisme pencairan dana BOP kelihatannya juga tidak transparan. Misalnya saja di Kodya Bogor, Kasie PMD selaku Ketua KPL Tingkat Kecamatan tidak mengetahui persis bagaimana mengambil dana BOP tersebut, misalnya apakah berupa uang kontan langsung dari Pimpro atau harus mengambil langsung ke KPKN.

Pencairan dana untuk Bantuan Manajemen juga dirasakan sulit dan sampai sekarang di keempat wilayah yang diteliti, belum ada satupun KTM-II yang telah menerima dana Bantuan Manajemen. Misalnya LPM-IPB selaku KMT-II di Kodya Bogor telah mengajukan pencairan dana sejak bulan Desember 1998 yang lalu, tetapi sampai dengan pertengahan bulan Januari 1999 dana belum juga diterima.

Kelemahan utama dari desain pelaksanaan program PDM-DKE selain hal-hal diatas antara lain: (i) waktu pelaksanaan yang singkat, (ii) tidak adanya *Juknis* yang dapat dijadikan dasar acuan dalam pelaksanaan teknis proyek atau kegiatan ekonomi yang akan dilakukan. Misalnya saja, standar teknis tentang bagaimana cara menghitung biaya suatu proyek secara akurat, bagaimana mengukur tingkat produktivitas dan kualitas kerja, dan sebagainya. Demikian pula untuk kegiatan ekonomi, tidak ada petunjuk tentang bagaimana kegiatan ekonomi tersebut harus diatur agar usaha tersebut dapat berhasil baik; (iii) tidak adanya program *training* yang secara khusus diberikan kepada para implementer program, seperti Pimpro, KTM-II, FK dan FD/K, yang ada hanya program untuk desiminasi, sosialisasi dan pembekalan program. Para pelaksana umumnya hanya mendapatkan desiminasi yang terkait dengan *Juklak*, sedang tentang pelaksanaan teknis tidak diberikan. Pembuatan *juknis* program hanya tergantung pada kemampuan dan inisiatif dari KMT-II. Sebagai akibatnya, tingkat pemahaman para pelaksana program pada umumnya sangat kurang, sehingga sulit untuk dapat memberikan sosialisasi secara baik kepada masyarakat. Padahal dalam proyek-proyek lain yang dibiayai Bank Dunia seperti P3DT atau PKD-PWT, program training merupakan salah satu hal penting yang harus dilakukan sebelum para pelaksana diterjunkan ke lapangan; (iv) adanya masalah-masalah penting yang tidak diatur secara jelas dalam juklak misalnya tentang porsi penggunaan dana untuk kegiatan fisik dan ekonomi, aturan tentang bunga, aturan tentang perguliran dana (*revolving fund*) dan sebagainya.

Tim SMERU menilai bahwa program dapat dilaksanakan dengan baik kalau waktunya cukup lama, tetapi perlu disertai dengan perubahan-perubahan yang cukup mendasar sebagaimana diuraikan diatas. Ruang yang telah disediakan bagi peranserta masyarakat juga dapat terwujud apabila waktu tersedia cukup. Perencanaan yang dirancang *bottom-up* yang dilakukan sangat secara tergesa telah mengakibatkan *targetting* tidak optimal. Di pihak lain, masyarakat belum siap (belum terbiasa) dengan model *bottom-up planning* dalam waktu yang sangat singkat dengan informasi yang terbatas tersebut.

## **2.3 Pembentukan Unsur Kelembagaan**

### **2.3.1 TKPP Tingkat I dan Tingkat II**

Pembentukan unsur kelembagaan program dilakukan setelah adanya desiminasi program yang dilakukan sebanyak 2 kali yaitu satu kali di Jakarta dan satu kali di ibu kota propinsi. Misalnya untuk wilayah Jawa Timur penunjukan Pimpro dan Benpro dilakukan berdasarkan SK Gubernur tertanggal 28 Nopember 1998, dan kemudian pembentukan Tim Koordinasi dan Susunan Anggota Sekretariat PDM-DKE Propinsi Dati I Jawa Timur tertanggal 3 Desember 1998. Disini tampak tidak ada keserasian urutan penunjukan Tim. Semestinya TKPP-I dibentuk terlebih dahulu sebelum penunjukan Pimpro, namun yang terjadi sebaliknya di Jawa Timur.

Pembentukan TKPP-II di Kotamadya Surabaya dilakukan dengan SK Walikotamadya tertanggal 11 Desember 1998, yang didalamnya tercakup penanggung jawab proyek PDM-DKE, TKPP-II, Pembina Kecamatan, Koordinator Pelaksana Lapangan, Tim Pelaksana, Panitia Lelang/Pemilihan Langsung, dan Badan Pengawas Pekerjaan. Selain itu Ketua Bappeda Dati II Surabaya selaku Ketua Tim PDM-DKE juga membentuk Tim Monitoring Proyek.

Kelemahan utama yang sangat menonjol dalam pembentukan Tim ini adalah terlalu banyaknya aparat yang dilibatkan dalam Tim. Misalnya saja jumlah personil untuk Tim Pengelolaan Dati I Jawa Timur mencapai jumlah 59 orang. Untuk Tim Pengelola pada Dati II Kotamadya Surabaya mencapai 52 orang serta Tim Monitoring Dati II berjumlah 83 orang. Ketika Tim SMERU berkunjung ke lapangan, banyak orang-orang yang tercantum dalam SK Gubernur atau Walikota tersebut belum dikenal dan tidak pernah berkunjung ke daerah. Dengan banyaknya personil yang dilibatkan tetapi dengan tingkat kontribusi yang diragukan tersebut menyebabkan kemampuan untuk melakukan supervisi dan monitoring menjadi terbatas, karena dana habis untuk membayar insentif mereka.

### **2.3.2 KMT-II**

Penunjukan KMT II yang terdiri dari Tenaga Ahli Konsultan Manajemen dan Fasilitator Kecamatan (FK) yang diperbantukan dalam rangka memperlancar proses persiapan, pelaksanaan dan pengendalian operasional Proyek PDM-DKE dalam pengadaannya telah menimbulkan kontroversi di ke 4 wilayah pengamatan.

Di Kabupaten Kutai, pemilihan langsung KTM-II dilakukan oleh Panitia Pemilihan Langsung yang dibentuk oleh Pemimpin Proyek di Tingkat II. Menurut Pimpro, Konsultan yang akan mengikuti pemilihan langsung harus dikonsultasikan dan mendapat rekomendasi dari Inkindo (Ikatan Nasional Konsultan Indonesia). Jumlah Konsultan yang direkomendasikan oleh Inkindo Kaltim sebanyak lima perusahaan konsultan, yang kesemuanya diikutsertakan dalam proses pemilihan tersebut. Salah satu kriteria yang diberlakukan selain dari pengalaman dalam bidang Manajemen Konsultan, juga telah mengenal daerah setempat. Dengan kriteria ini salah satu konsultan yang berkantor pusat di Jakarta dan belum mengenal daerah Kutai sebenarnya

tidak memenuhi kriteria tersebut, tetapi dalam kenyataannya tetap diikuti dalam proses pemilihan langsung dan bahkan kemudian telah terpilih sebagai Konsultan Manajemen untuk menangani daerah hilir Kabupaten Kutai. Di Surabaya dan Bogor (Jawa Timur 22 dari 37 Dati II menunjuk Perguruan Tinggi sebagai KMT II sementara di Jawa Barat terdapat 16 dari 26 Dati II), penunjukkan Perguruan Tinggi sebagai KMT II telah diserang secara terus menerus oleh Inkindo. Menurut keterangan TKPP Tk.I dan salah satu anggota Inkindo yang ditemui, anggota Inkindo juga menginginkan menjadi Konsultan (KMT II).

Berdasarkan pengamatan lapangan, keberhasilan persiapan pelaksanaan PDM-DKE sangat tergantung dari kinerja pelaksana utama antara lain KMT-II, Pimpro, TKPd/k, LKMD, Fasilitator Kecamatan dan Desa, serta pemahaman konsep pemberdayaan masyarakat secara benar, baik oleh pelaksana maupun masyarakat sendiri. KMT-II di Kotamadya Surabaya, meskipun mendapat tekanan dengan adanya protes dari INKINDO, telah menunjukkan kinerja yang bagus (misalnya dalam menyusun perencanaan, menunjuk tenaga FK yang berkualitas, menetapkan beberapa kriteria, menyusun Juknis, melaksanakan pendataan, sosialisasi, melakukan pendekatan yang baik dengan masyarakat, dsb). Demikian pula LPM-IPB di Kodya/Kab Bogor telah menunjukkan kinerja yang memadai. Sedangkan di Jakarta Timur dan di Kabupaten Kutai, tiga konsultan yang juga anggota Inkindo sebagai KMT-II pada umumnya tidak menunjukkan kinerja yang memadai. Di Kutai telah ditunjuk 2 perusahaan konsultan, dengan alasan adanya perbedaan karakteristik wilayah sehingga perlu adanya pembagian wilayah antara hilir dan hulu. Namun Tim menduga bahwa hal ini hanya suatu justifikasi dan sebagai cara untuk menghindari prosedur lelang untuk jenis pekerjaan konsultan diatas Rp. 500 juta sebagaimana diatur dalam Keppres No. 16/1994. Karena berdasarkan Keppres No. 16 Tahun 1994 jika pemecahan tersebut bertujuan untuk menghindari proses tender atau prosedur tender, maka hal tersebut tidak dibenarkan. Dugaan lain untuk mengakomodasikan adanya konsultan dari Jakarta. Penunjukan langsung dua konsultan pendamping semacam ini juga dijumpai di Bogor yang dana Bantuan Manajemennya mencapai sebesar Rp. 568 juta.

Penunjukan KMT-II di Kodya Surabaya mengalami prosedur yang lama mengingat dana Bantuan Manajemen sebesar Rp.502 juta perlu persetujuan Gubernur, sesuai dengan Keppres No. 16/1994. Selama menunggu persetujuan Gubernur, KMT-II telah melaksanakan tugas dengan baik tanpa kontrak dan menggunakan dana sendiri. Masalah Bantuan Manajemen yang melebihi Rp.500 juta pernah diupayakan dikurangi menjadi Rp.499 juta, sehingga tidak memerlukan persetujuan Gubernur. Namun upaya ini pada akhirnya tidak dilakukan karena khawatir menyalahi prosedur. Pada saat tim akan selesai melakukan pengamatan, diperoleh informasi bahwa Gubernur akan segera menyetujuinya.

### **2.3.3 Fasilitator Kecamatan**

Penunjukan FK merupakan tanggung jawab dari KMT-II yang sekaligus juga sebagai pembimbing FK. Menurut kerangka acuan KMT-II, FK adalah seorang Sarjana Muda Teknik dengan pengalaman 3 tahun atau setara, yang memiliki pengalaman dalam bidang administrasi pelaksanaan proyek, berpengalaman dan trampil dalam melakukan koordinasi dengan berbagai instansi pemerintah daerah maupun organisasi masyarakat yang ada di tingkat kecamatan.

Di Kotamadya Surabaya dan Bogor, KMT-II yang berasal dari unsur perguruan tinggi telah menunjukkan kinerja yang bagus, termasuk dalam pemilihan para tenaga FK. FK minimal mahasiswa tingkat akhir perguruan tinggi yang memiliki aktifitas sosial. Dua FK yang ditemui di Kodya Surabaya menunjukkan kinerja yang bagus. Selain itu KMT-II membekali FK dengan pelatihan yang antara lain tentang bagaimana memahami visi masyarakat, visi ke depan, hubungan kelembagaan, kajian mata pencaharian, konsep perencanaan, dll.

Namun di Kabupaten Kutai yang telah menunjuk dua perusahaan konsultan sebagai KMT-II menunjukkan kinerja yang tidak seragam. Perusahaan pertama yang telah lama mempunyai kantor cabang di Samarinda dan telah berusaha di Kalimantan Timur dalam bidang Manajemen Konstruksi mengangkat tenaga FK yang berkualitas dan memenuhi standar. Perusahaan ini kebanyakan menggunakan tenaga mantan SP-3 atau mereka yang direkrut dari tenaga lepas dengan strata minimal D-III. Sementara perusahaan kedua yang berasal dari Jakarta dan baru membuka perwakilan di Samarinda serta belum pernah menangani kegiatan di Kalimantan Timur menunjukkan kinerja sebaliknya. Misalnya untuk kecamatan Tenggarong dan Bontang Utara, perusahaan ini telah menunjuk FK yang berasal dari staf kecamatan. Di Kecamatan Tenggarong, FK adalah seorang pegawai kecamatan dengan jabatan Kepala Seksi Mantri Polisi Pamong Praja (MPP), sedang untuk Kecamatan Bontang Utara seorang Sekretaris Kecamatan. Keduanya dipilih oleh KMT-II atas usulan masing-masing Camat. Pemilihan FK dari unsur kecamatan yang masih aktif ini diperkirakan dapat menciptakan konflik kepentingan dengan tugasnya sebagai aparat kecamatan, disamping beban tugas sebagai konsekuensi dari perangkapan jabatan/tugas tersebut. Misalnya saja disini pada umumnya kegiatan fisik tidak ditentukan masyarakat tetapi oleh pihak kecamatan dan kelurahan/desa dengan mengatasnamakan keinginan masyarakat (telah tercantum dalam hasil Musyawarah Pembangunan Desa yang telah diadakan sebelumnya).

#### **2.3.4 Fasilitator Desa**

FD/K berasal dari anggota masyarakat desa yang relatif menonjol kemampuan dan kepemimpinannya, yang dipilih oleh masyarakat desa secara demokratis. Dalam kenyataannya untuk memilih FD/K dengan persyaratan tersebut dan memiliki kemampuan dan pemahaman tentang program dari penduduk desa/kelurahan setempat tidak mudah, khususnya di wilayah jauh dari perkotaan. Apalagi untuk program PDM-DKE yang memiliki *scope* yang luas, baik yang bersifat kegiatan fisik maupun kegiatan ekonomi, apalagi ditambah dengan waktu pelaksanaan yang relatif singkat. Mereka harus memiliki kemampuan dalam menyerap pengetahuan tentang program, tentang administrasi keuangan, tentang kegiatan usaha ekonomi maupun kegiatan fisik dsb. Masalah ini ditambah lagi ada diantara FK yang tidak melakukan pembekalan materi kepada FD/K.

Penunjukan Fasilitator Desa (FD) yang berasal dari anggota masyarakat desa di beberapa wilayah diamati belum tepat. Ketidaktepatan termasuk antara lain adanya unsur kedekatan dengan pamong atau LKMD, pengetahuan yang terbatas, keterbatasan kemampuan dalam menyampaikan falsafah pemberdayaan masyarakat, pemahaman permasalahan baik yang bersifat kegiatan fisik maupun kegiatan ekonomi. Di wilayah yang jauh dari perkotaan pemilihan FD yang tepat lebih sukar dilakukan.

Di Kodya Surabaya, MKT-II menyusun kriteria untuk FD/K yaitu: (a) harus penduduk asli dan berdomisili di desa/kelurahan tersebut, (b) merupakan tokoh muda yang dipandang memiliki wawasan luas tentang pembangunan masyarakat di desa/kelurahan, (c) berdedikasi, bersemangat dan memiliki waktu yang cukup, (d) dipandang memiliki ketelitian, kejujuran dan rasa tanggung jawab serta biasa bekerjasama dengan berbagai pihak, (e) sangat dianjurkan untuk memanfaatkan sarjana yang belum bekerja ataupun ter-PHK.

Di Kabupaten Kutai, karena pada saat sosialisasi di Tingkat Kecamatan yang ikut mendampingi Lurah/Kepala Desa adalah Sekretaris atau aparat desa, maka mereka itu pula yang kemudian ditunjuk sebagai FD/K atas usulan Lurah/Kepala Desa. Hal ini terjadi di Kelurahan Loa Ipuh (Kecamatan Tenggarong), Desa Bontang Utara, Bontang Kuala, dan Lok Tuan (Kecamatan

Bontang Utara). Pemilihan FD/K yang dilakukan oleh Kepala Desa/Lurah ini bertentangan dengan Juklak yang menyebutkan bahwa FD/K adalah orang yang diangkat oleh masyarakat desa melalui suatu forum musyawarah.

Dengan uraian diatas maka pemilihan FD/K yang berasal dari desa/kelurahan hendaknya orang yang memiliki kemampuan serta perlu dibekali dengan pelatihan intensif sehingga memiliki pemahaman program yang tinggi.

### **2.3.5 LKMD/TPKd/k**

Di seluruh wilayah pengamatan SMERU, bantuan dana akan dikelola TPKd/k dimana Ketua I LKMD menjadi Ketua TPKd/k ini. Ketua I LKMD dan Lurah di Kel. Utan Panjang yang merupakan hasil reformasi dinilai Tim SMERU telah melaksanakan perannya dengan sangat baik. Sebaliknya Ketua I LKMD Kel. Kebon Kosong dinilai peranannya terlalu kuat dan keputusannya bukan hasil musyawarah masyarakat. Di Kel. Kalirungkut Kodya Surabaya, Ketua I LKMD dinilai melaksanakan fungsinya dengan baik. Di Kodya Bogor, ada dua Ketua I LKMD yang ditemui berperan dengan baik, sedangkan di Kabupaten Bogor, Ketua I LKMD Kel. berperan dengan baik. Kesuksesan pelaksanaan program PDM-DKE turut ditentukan peran LKMD/TPKd/k.

Atas meluasnya kontroversi tentang peran LKMD (khususnya di DKI Jakarta), Bappenas menegaskan bahwa LKMD dapat bertindak sebagai pengelola bantuan atau LKMD hanya merupakan salah satu dari lembaga masyarakat yang ada. Tampaknya telah terjadi salah penterjemahan Juklak yang sering menekankan LKMD sehingga seluruh wilayah menggunakan LKMD dan Ketua I nya sebagai pengelola bantuan. Salah penterjemahan yang terjadi di hampir seluruh kelurahan perlu dipertanyakan. Kemungkinan besar TPKd/k mengambil jalan paling mudah yaitu memberdayakan kelembagaan LKMD yang sudah ada.

Tidak saja pada PDM-DKE, lembaga LKMD pada umumnya juga dilibatkan dalam pelaksanaan berbagai proyek padat karya atau pembangunan pedesaan lainnya, seperti proyek PKD, P3DT, proyek padat karya yang diadakan oleh ABRI melalui ABRI Manunggal Pertanian (AMP), proyek yang diselenggarakan oleh Pertanian, Depnaker dan sebagainya. Tingkat kemampuan dan peran LKMD pada umumnya belum memadai dengan tujuan pembentukan kelembagaannya sendiri. Oleh karena itu apabila LKMD akan tetap diberdayakan dalam program PDM-DKE atau program lainnya, maka harus dilakukan perubahan mendasar pada LKMD, kecuali bagi LKMD yang telah melakukan penyesuaian dengan perkembangan situasi masyarakat kini.

## **2.4 Diseminasi, Sosialisasi dan Pembekalan Program**

### **2.4.1 Diseminasi Program**

Diseminasi program dari Pusat (Bappenas, Ditjen Anggaran, Ditjen PMD) telah dilaksanakan secara serempak pada tanggal 4 November 1998 di 7 kota yang tersebar di seluruh Indonesia: Medan, Jakarta, Semarang, Surabaya, Mataram, Ujung Pandang dan Jayapura. Peserta diseminasi antara lain Ketua Bappeda Tk. I dan II, KaBid. Ekonomi dan Kabid. Sosbud Bappeda Tk. I dan II. Pada deseminasi tersebut, Propinsi Jawa Barat bergabung dengan DKI Jakarta di Jakarta, sedangkan Propinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Selatan bergabung dengan Propinsi Jawa Timur di Surabaya. Pada saat diseminasi pertama ini, disampaikan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) oleh Bappenas yang dibagikan kepada seluruh peserta. Juklak bagi pelaksana s/d tingkat Kecamatan seluruhnya dikirim dari Jakarta.

Pada saat desiminasi ini dijelaskan tentang Program dan Petunjuk Pelaksanaan dari PDM-DKE. Pada saat itu Juklak disediakan langsung oleh Bappenas, namun dengan jumlah yang belum mencukupi jumlah peserta. Penyelenggaraan diseminasi yang hanya berlangsung satu hari ini dinilai sangat kurang. Para peserta perlu mempelajari kembali Juklak dengan seksama. Di Jawa Timur, TKP I membentuk sekretariat PDM-DKE. Bagi Tingkat II yang belum paham tentang Juklak dan hal-hal lain dapat langsung menanyakan kepada sekretariat.

#### **2.4.2 Sosialisasi Tingkat Kecamatan dan Desa**

Sosialisasi program di Tingkat II meliputi rapat koordinasi atau orientasi program Tingkat II serta sosialisasi Tingkat Kecamatan dan Desa. Di Kodya/Kabupaten Bogor serta beberapa wilayah Dati II lainnya, pertemuan koordinasi dilakukan dengan mengundang berbagai instansi di tingkat II, Konsultan Manajemen Tingkat II serta Tim Koordinasi dan Tim Pelaksana, Fasilitator Kecamatan dan Kelurahan/Desa.

Pada umumnya pengertian sosialisasi dalam program ini masih terbatas pada pengenalan program dengan menyebarkan informasi mengenai maksud dan tujuan dari PDM-DKE, pendanaan (alur distribusi) serta pengenalan format-format isian, sehingga waktu yang digunakan hanya berkisar 1-2 kali/hari saja. Di tingkat kabupaten, pengenalan program hanya berlangsung singkat (1 hari), misalnya di Kabupaten Kutai, Kalimantan Timur dan Kodya Jakarta Pusat hanya berkisar antara 2-3 jam. Akan tetapi di Kodya Bogor berlangsung sampai 4 hari ditambah dengan 2 hari untuk pengarahan mengenai mekanisme keuangan yang diberikan oleh KPKN dan Bendaharawan Tingkat II, dengan melibatkan bendaharawan tingkat kecamatan dan kelurahan/LKMD, yang semuanya dikoordinir oleh Pimpro, dalam hal ini adalah PMD.

Kecuali di Kodya Surabaya, Konsultan Manajemen Tingkat II dan Fasilitator Kecamatan lebih banyak berkonsentrasi pada bimbingan pengisian format-format pengajuan kegiatan baik fisik maupun ekonomi. Pemahaman format isian kegiatan diberikan secara berjenjang mulai dari KMT-II kepada fasilitator tingkat kecamatan kemudian kepada fasilitator desa. *Pembekalan* oleh Fasilitator Kecamatan kepada FD, KPL dan TPKd/k pada umumnya lebih terbatas pada pemahaman teknis pengisian formulir-formulir pengajuan kegiatan fisik maupun ekonomi, sedang bimbingan lain tidak banyak diberikan.

Untuk kasus Kodya/Kabupaten Bogor, bimbingan intensif diberikan sejauh keaktifan dari fasilitator desa atau TPKd/k untuk mengkonsultasikan formulir isian untuk pengajuan kegiatan kepada fasilitator kecamatan. Hal ini juga terjadi di kelurahan Kebon Kosong dan Utan Panjang di Kecamatan Kemayoran, Jakarta Pusat maupun kelurahan Loa Ipuh & desa Bontang Koala di Kabupaten Kutai.

Namun keterlibatan KMT-II dan Fasilitator Kecamatan di Kotamadya Surabaya lebih besar, mereka ikut serta di dalam menyelesaikan masalah-masalah yang berkaitan dengan pemilihan Fasilitator Desa maupun mengarahkan kelanjutan perguliran dana program di tingkat masyarakat. Selain itu, sosialisasi juga dilakukan secara informal oleh FK dan FD, dengan saling berkomunikasi hampir setiap hari. KMT-II menyediakan ruang sekretariat di LEMLIT UNAIR dimana FK menyampaikan permasalahan untuk dapat diselesaikan. Kegiatan tampak sangat dinamis.

Di Kabupaten Kutai, banyak pelaksanaan sosialisasi di tingkat desa oleh perangkat Kelurahan/Desa dilakukan tidak sebagaimana mestinya. Sosialisasi tingkat desa/kelurahan di Kecamatan Tenggarong dilakukan oleh Kepala Desa/Lurah, Ketua I LKMD dan FD/K dengan

hanya mendatangi Desa/Kelurahan yang mereka tunjuk sendiri untuk mendapat bantuan program PDM-DKE. Penunjukan ini didasarkan pada 'keinginan masyarakat' yang telah tertuang dalam hasil Musbangdes beberapa waktu sebelumnya. Misalnya di Kelurahan Loa Ipuh (Kecamatan Tenggarong) mereka hanya melakukan sosialisasi ke masyarakat di dua RT yang akan menerima bantuan program, itupun terbatas kepada Ketua RT dan beberapa tokoh masyarakat. Di Kodya Bogor sosialisasi desa hanya sampai pada tingkat RT/RW, sedang penyebaran informasi kepada masyarakat hanya terbatas pada tawaran untuk meminjam dana PDM-DKE yang disampaikan melalui Ketua RT/RW tanpa penjelasan tentang program sendiri, dan itupun terbatas pada kelompok masyarakat yang telah memiliki usaha dan/atau dapat dipercaya bisa mengembalikan pinjaman. Hal ini dapat berpengaruh terhadap tercapainya tujuan program yang seharusnya diharapkan dapat bersifat *bottom up*.

Proses diseminasi dan sosialisasi program yang dilakukan terlalu singkat dan sekedarnya ini (misalnya tidak ada *training* khusus terhadap KMT-II, FK dan FD/K), menyebabkan tingkat pemahaman dari para pelaksana program terhadap *Juklak* dinilai masih sangat rendah, disamping adanya berbagai tahapan pelaksanaan program yang tidak diikuti. Lemahnya sosialisasi program juga mengakibatkan masyarakat dan TPKd/k tidak memahami secara benar konsep pemberdayaan masyarakat dan perencanaan dari masyarakat. Demikian juga transparansi yang lemah menyebabkan informasi jumlah bantuan tidak diketahui calon penerima bantuan.

## 2.5 Alokasi dan Penyaluran Dana

Dari beberapa wilayah yang dikunjungi diperoleh informasi tentang alokasi bantuan yang tertuang pada Tabel 2. Alokasi Bantuan untuk Dati II baik untuk BOP Tk. II, Bantuan Manajemen untuk KMT Tk. II, maupun BLM ditentukan sepenuhnya oleh Bappenas. Khusus BLM berdasarkan perkiraan jumlah KPS, KS1 dan pengangguran. Namun Dati II tidak mengetahui dasar pengalokasian BOP dan Bantuan Manajemen dimaksud. Alokasi BLM Dati II tersebut kemudian akan disalurkan untuk setiap desa/kelurahan berdasarkan perkiraan angka KPS, KS1, dan pengangguran dari kecamatan dan kelurahan. Mekanisme ini menyebabkan penerima bantuan dan besarnya bantuan setiap penerima tidak sama dengan KPS, KS1, dan pengangguran yang digunakan dalam perencanaan. Atau dengan kata lain tidak ada kaitan antara perencanaan dengan realisasi penerima. Pada akhirnya sejumlah dana tersebut akan disamaratakan diantara penerima (kegiatan ekonomi) dalam satu kelurahan/desa<sup>1</sup>.

Terdapat indikasi bahwa Pemda Tk. I dan Tk. II tidak mengkhawatirkan pertanggung-jawaban bantuan di tingkat masyarakat. Namun pihak kecamatan, kelurahan dan Pokmas sangat mengkhawatirkan pertanggung-jawaban ini, khususnya bantuan untuk kegiatan ekonomi (perguliran dana). Waktu yang mendadak (terkesan terburu-buru) juga dikeluhkan beberapa kecamatan/kelurahan sehingga tidak dapat memberikan data target penerima untuk perencanaan di Pusat yang menyebabkan alokasi dana yang tidak sesuai dengan situasi lapangan.

Pada saat Tim SMERU ke lapangan, dana BLM belum direalisasikan di seluruh wilayah pengamatan. Prosedur pencairan dana menyebabkan kecepatan realisasi Bantuan Manajemen bagi KMT II dan BLM dipengaruhi oleh penunjukan KMT II dan tersedianya rekening bagi masyarakat. Persiapan yang harus dilakukan sebelum dana terealisasi menyebabkan KMT II, Kecamatan, dan TPKd/k menggunakan dana sendiri, termasuk insentif

---

<sup>1</sup> Di Kel. Kejawan Putih Tambak, bantuan sebesar Rp. 128 juta untuk kegiatan ekonomi akan dibagikan secara merata pada sekitar 256 calon penerima individu; diperkirakan sekitar Rp. 300 – 500 ribu per orang. Di Kel. Kalirungkut, Ketua Pokmas dan pengurus Pokmas akan menerima lebih tinggi dari dari anggota Pokmas.

bagi Fasilitator Kecamatan dan Fasilitator Desa. Beberapa TPKd/k menggunakan dana pribadi Ketua I LKMD. Sementara itu dana BOP Tk. I dan Tk. II tidak mengalami hambatan.

Belum cairnya dana BLM dan Bantuan Manajemen untuk KTM-II tersebut sangat mempengaruhi pelaksanaan program di lapangan, karena dana operasional pada tingkat kecamatan dan desa sumber dananya dari BLM seperti untuk biaya operasional dan insentif untuk FK, FD/K, TPKd/k dan KPL. Demikian pula dana Bantuan Manajemen juga untuk membiayai biaya operasional dan insentif untuk FK, dan tidak semua KTM-II memiliki dana untuk membiayai terlebih dahulu. Untuk menjamin kelancaran program ini perlu difikirkan agar insentif dan biaya operasional untuk FD/K, TPKd/k dan KPL tidak dialokasikan dalam BLM tetapi dalam BOP tingkat II.

Pada saat Tim SMERU di lapangan, dana untuk PDM-DKE belum cair dan masyarakat, TPKd/k serta KMT II sedang menunggu cairnya dana tersebut. Dana BOP Tingkat I dan Tingkat II sebagian sudah dapat dicairkan. Hal ini sangat menghambat pelaksanaan program karena dana operasional untuk KMT-II, FK, FD, TPKd/k dan KPL belum ada, sehingga baik KMT-II maupun TPKd/k menggunakan dana awal sendiri. Khusus TPKd/k didanai dari Ketua I LKMD atau kelurahan.

## 2.6 Penerima Program

Di Kodya Surabaya, bantuan hanya diberikan pada penduduk Surabaya (dengan syarat KTP atau KSK) dan bukan pendatang/KTP musiman. Syarat lain adalah 1 orang dalam satu KK yang berhak mendapatkan bantuan ekonomi. Di Kodya/Kab. Bogor tidak mensyaratkan adanya KTP namun harus penduduk yang berdomisili. Persyaratan KTP juga berlaku di Jakarta Timur.

Berdasarkan pedoman PDM-DKE, sasaran program adalah penduduk miskin di pedesaan dan perkotaan yang dikelompokkan dalam KPS, KS I dan pengangguran yang juga digunakan dalam penentuan besarnya alokasi dana, pada pelaksanaannya tidak sepenuhnya sesuai. Hal ini karena pada proses awal yang lebih dahulu dilakukan adalah penentuan jenis kegiatan sehingga pemilihan target lebih disesuaikan dengan jenis kegiatan tersebut. Apabila kegiatan fisik maka diperlukan beberapa pekerja yang trampil (kadang bukan KPS, KS1 atau pengangguran) dan meskipun kelompok ini dimasukkan sebagai pekerja namun jumlahnya sangat kecil dibanding jumlah KPS/KS I/pengangguran yang ada. Apabila program bidang ekonomi, maka diperlukan penerima yang mampu atau sanggup mengembalikan dana tersebut untuk dapat digulirkan.

**Di Kodya Surabaya**, Ketua Pokmas dibantu FD mempunyai kriteria sendiri dalam menentukan target penerima bantuan ekonomi yaitu yang diperkirakan memiliki kesanggupan mengembalikan pinjaman. Pada saat kunjungan di tempat tinggal calon target, Tim SMERU menilai target penerima bantuan ekonomi ini memang pantas menjadi penerima bantuan. Bantuan akan digunakan sebagai suntikan modal individu atau usaha bersama (peralatan penangkap ikan, modal warung, menambah becak untuk disewakan, pembelian bibit ikan, modal pembelian ikan untuk dijual ke pasar, modal berjualan bakso atau nasi goreng, modal berdagang sandal, dll) Diperoleh informasi beberapa yang pantas menerima bantuan menolak memperoleh bantuan disebabkan tidak memiliki kesanggupan untuk mengembalikan.

**Di Kodya dan Kabupaten Bogor**, untuk kegiatan fisik sebagian sesuai dengan sasaran sedangkan untuk kegiatan ekonomi sebagian besar bukan merupakan sasaran program melainkan mereka yang sudah memiliki usaha yang sudah bisa berjalan tanpa bantuan modal (meskipun relatif kecil). Mereka menjadi target kegiatan ekonomi karena ditawarkan oleh RT/RW masing-masing sehingga meskipun sebelumnya merasa tidak perlu pinjaman mereka mendaftar. Ada

diantara mereka yang masih bingung terhadap penggunaan dana tersebut dan ada pula beberapa penduduk yang menolak

Disebabkan kriteria kesanggupan mengembalikan pinjaman dan perlunya kartu identitas, pengamatan lapangan menunjukkan dana PDM-DKE tidak banyak menyentuh golongan marginal (*grass root*) di tingkat desa/kelurahan, seperti golongan KPS, KS1 dan pengangguran, terutama untuk alokasi dana untuk kegiatan ekonomi. Di Bogor, ditemui banyak penganggur korban PHK yang tidak dapat memperoleh bantuan program dengan alasan tidak memiliki ketrampilan yang sesuai atau jenis kegiatan tidak sesuai dengan ketrampilan yang dimiliki. Sedangkan korban PHK ini tidak memiliki kemampuan usaha dagang. Dengan demikian sasaran program untuk membantu mereka yang mengalami pengangguran dan kemiskinan akibat krisis ekonomi tidak tercapai.

## 2.7 Pembentukan Pokmas

Pembentukan Pokmas yang berlangsung secara terbuka serta peran pro-aktifnya dalam merencanakan hingga melaksanakan program merupakan semangat yang ingin ditampilkan dalam rancangan program PDM-DKE. Pada beberapa bagian Juklak program semangat tersebut tersirat cukup jelas. Namun di tingkat pelaksanaan ternyata sangat kecil persentase perwujudannya. Dari 6 wilayah Kabupaten/Kodya, Kodya Surabaya melakukan pembentukan Pokmas secara baik. Terdapat 4 bentuk Pokmas yaitu :

- (i) individu yang berkelompok dengan usaha individu dalam satu area;
- (ii) individu membentuk beberapa usaha bersama dalam satu area,
- (iii) gabungan antara keduanya, dan
- (iv) satu usaha bersama besar dalam satu area.

Sementara itu di Kabupaten Kutai, Kotamadya Jakarta Pusat serta Kabupaten dan Kotamadya Bogor tidak terbentuk Pokmas yang utuh.

Pembentukan Pokmas sangat dipengaruhi antara lain oleh dominasi peran birokrasi dalam struktur organisasi, sangat singkatnya waktu persiapan, peran tokoh masyarakat, dan partisipasi masyarakat dalam wilayah tersebut. Pengaruh faktor tersebut menyebabkan pembentukan Pokmas bervariasi antara lain sebagai berikut:

- Di Kabupaten/Kodya Bogor keempat desa yang disurvei seluruh “Pokmas” yang ada dibentuk oleh LKMD & Lurah (beserta jajarannya)
- Pembentukan Pokmas “dadakan” karena dana tersedia
- Di satu desa (Gunung Sari) yang disebut Pokmas sebenarnya hanya mewakili satu individu yang mempekerjakan tetangganya sebagai buruh upahan dalam suatu kegiatan ekonomi.
- Adanya unsur KKN dalam pembentukan pokmas; besar-kecilnya penyaluran dana ditentukan oleh : 1) kedekatan hubungan dengan pihak Lurah, LKMD atau RW, 2) skala kegiatan/usaha
- Yang disebut Pokmas di tiga desa lain sebenarnya merupakan individu-individu yang tidak dikelompokkan dalam suatu wadah. Mereka bertanggungjawab langsung pada LKMD melalui RW.

Tabel 3 berikut ini berisi contoh profil beberapa rumah tangga yang akan mendapatkan bantuan dana program PDM-DKE untuk kegiatan ekonomi, baik yang terlibat dalam suatu Pokmas maupun yang secara perorangan.

**Tabel 3: Profil Rumah Tangga atau Pokmas Yang Akan Menerima Dana PDM-DKE di Kodya/Kabupaten Bogor dan Kodya Surabaya**

No.	Uraian
1.	Suami dan istri mempunyai 6 anak, memiliki usaha berjualan bakso di depan rumahnya . Ia termasuk dalam salah satu anggota Pokmas Pisang. Usahanya memerlukan modal Rp.500.000 per 5 hari. Rencananya ia akan mendapat tambahan modal dari program PDM-DKE sebesar Rp.700.000 yang akan digunakan untuk meningkatkan usahanya.
2.	Seorang bapak yang mempunyai usaha menjual kaca untuk rumah tangga. Isterinya bekerja di pabrik tekstil dan memiliki seorang anak. Perputaran modalnya sebesar Rp.2 juta per 3 minggu, dan akan memperoleh dana program sebesar Rp.700.000. Bantuan dana dinilai tidak berpengaruh banyak bagi usahanya.
3.	Suami yang memiliki seorang isteri dan 3 orang anak. Memiliki usaha berjualan nasi goreng dengan menggunakan gerobak dorong, dengan perputaran modal Rp.500.000 per minggu. Ia menjadi anggota Pokmas Pisang dan akan memperoleh bantuan dana program sebesar Rp.700.000. Tambahan modal dinilai sangat bermanfaat untuk meningkatkan usahanya.
4.	Seoran suami yang berjualan bakso berkeliling dan istrinya berjualan <i>pracangan</i> di rumah, memiliki 3 orang anak. Usaha bakso membutuhkan dana Rp.400.000 - Rp.500.000 per 2-3 hari, dan usaha pracangan membutuhkan modal Rp.1 - 1,5 juta per 1-2 minggu. Mereka akan memperoleh tambahan dana Rp.700.000.
5.	Seorang suami yang memiliki seorang isteri dan 2 orang anak, pernah memiliki usaha <i>pracangan</i> tetapi bangkrut, pernah di PHK dan sekarang menjadi tukang parkir kendaraan serta membuka kost dengan 7 kamar dengan sewa Rp.35.000 per bulan (karena banyak yang terkena PHK hanya terisi 3 kamar). Mengusulkan pinjaman sebesar Rp.3 juta untuk usaha pracangan lagi, tetapi hanya disetujui Rp.700.000. Karena tidak cukup akan digunakan untuk berdagang telur ayam kampung. Bantuan dana dianggap cukup bermanfaat.
6.	Seorang ibu beranak 3 yang sedang sekolah di SMU, STM dan perguruan tinggi, memiliki usaha berdagang kakilima di pasar (menjual sandal, sepatu anak-anak) dengan perputaran modal Rp. 400.000 - 500.000 per minggu. Suaminya bekerja sebagai kuli menggiling bakso. Ia akan memperoleh bantuan modal Rp.700.000 yang dinilainya sangat bermanfaat untuk menambah modal.
7.	Seorang ibu yang memiliki usaha warung nasi dengan perputaran modal Rp.700.000 per minggu. Suaminya baru satu bulan bekerja di pabrik pembuatan gips, setelah sebelumnya pernah terkena PHK. Akan memperoleh bantuan dana Rp.700.000 yang akan digunakan untuk menambah modal, walaupun menurutnya jumlah ini masih kurang.
8.	Di Kabupaten Bogor, seorang yang memiliki usaha dengan beberapa orang buruh upahan dapat diperlakukan sebagai suatu Pokmas dan akan memperoleh bantuan dana Rp.7, 5 juta. Kasus yang sama dijumpai pada 6 orang pengusaha di suatu kelurahan di Bogor, yang masing-masing akan memperoleh bantuan dana Rp. 7,5 juta.
9.	Kasus di suatu kelurahan dimana dana PDM-DKE untuk kegiatan ekonomi akan dibagikan orang yang telah memiliki usaha dengan klasifikasi usaha skala kecil, menengah dan besar, dengan porsi bantuan dana masing-masing sebesar Rp.400.000, Rp.1 juta dan Rp.2 juta.
10.	Di Surabaya, dalam satu Pokmas Ketua mendapat bantuan Rp.1,5 juta, Bendahara Rp 1 juta dan anggota masing-masing Rp. 700.000. Dana bantuan ini dapat digunakan untuk usaha apa saja, misalnya untuk modal pracangan, berdagang bakso, beli becak dsb.

Dari gambaran tentang profil penerima dana program dalam Tabel 3 tersebut para penerima bantuan dana tersebut umumnya adalah mereka yang telah memiliki usaha, termasuk mereka yang memiliki usaha skala menengah dan besar. Sehingga sasaran target program, yang terutama diarahkan kepada golongan masyarakat miskin, seperti para KPS, KS1 dan pengangguran yang paling terkena dampak krisis ekonomi tidak tercapai. Atau dengan kata lain, target penerima bantuan pada umumnya tidak sama dengan target KPS, KS1 dan pengangguran yang diusulkan pada tahap pengajuan dana program.

## 2.8 Kegiatan

Penentuan aktifitas kegiatan yang seharusnya diserahkan kepada masyarakat sangat bervariasi dan tidak selalu mencerminkan 'bottom up planning'. Umumnya kegiatan fisik lebih bersifat *top down* (kecamatan ke bawah) sedangkan ekonomi lebih bersifat *bottom up*. Besarnya alokasi fisik dan ekonomi juga sangat bervariasi. Di Kodya Surabaya, KMT II menentukan 25% untuk fisik dan 75% untuk ekonomi. Di Kodya/Kab.Bogor ada anjuran dari tingkat propinsi untuk memprioritaskan kegiatan ekonomi sehingga ditentukan maksimum 50% untuk fisik dan minimum 50% untuk ekonomi. Sementara itu di Kab. Kutai 100% untuk kegiatan fisik (dengan pertimbangan berdasarkan pengalaman IDT yang lalu, bantuan ekonomi tidak ada wujudnya dan tidak kembali).

**Di Kab. Kutai**, kegiatan fisik bukan ditentukan masyarakat tetapi pihak kecamatan dan kelurahan/desa dengan mengatasnamakan keinginan masyarakat. **Di Kodya Surabaya**, kegiatan fisik walaupun ditentukan RT/RW untuk perbaikan jalan, penanggulangan banjir dengan mendapatkan persetujuan masyarakat, sedangkan kegiatan ekonomi murni dari masyarakat dengan bimbingan FD (secara berkelompok atau individu dalam satu Pokmas). **Di Propinsi Jawa Barat** untuk kegiatan fisik terdapat ketentuan dari TK I berupa pemeliharaan jalan, saluran irigasi pedesaan, pembuangan sampah, jaringan air minum dan sarana pengendalian banjir. Namun di **Kodya/Kab. Bogor** lebih dikhususkan untuk pembangunan/pemeliharaan jalan setapak dan jembatan dengan pertimbangan bisa melibatkan banyak orang (di Kodya ada ketentuan tambahan: 40 % untuk bahan dan 60 % untuk upah) sehingga kegiatan yang lebih dibutuhkan masyarakat seperti penyediaan air bersih dan pembangunan WC sekolah ditolak oleh Pimpro. Sementara itu pemilihan jenis kegiatan ekonomi lebih bersifat *bottom up* meskipun untuk beberapa kasus pihak desa/kelurahan atau RT/RW banyak mengambil peranan dalam pengambilan keputusan. Selain itu kegiatan yang semestinya dirancang dengan bantuan KMT II tidak dilakukan karena Pokmas sudah terbentuk sebelum KMT II aktif/ditunjuk. **Di Jakarta**, kegiatan fisik banyak digunakan untuk perbaikan jalan-jalan RT/jalan kampung, yang sebagian dana (80%) digunakan untuk membeli bahan atau material, sedang penggunaan dana untuk pembayaran HOK hanya sekitar 20% saja. Beberapa informasi ini menunjukkan banyak para KPS, KS1 dan pengangguran yang pada umumnya tidak memiliki usaha tidak dapat menikmati bantuan dana untuk kegiatan ekonomi. Di lain pihak, kesempatan untuk dapat bekerja pada kegiatan fisik adalah kecil, karena alokasi dana yang digunakan sebagai upah/HOK juga sangat kecil.

## 2.9 Kebocoran/KKN

Tim SMERU menilai bahwa upaya untuk mengurangi kebocoran ditunjukkan dengan adanya pemisahan biaya operasional (BOP) Tk. I, BOP Tk. II, Bantuan Manajemen bagi Konsultan Manajemen Tk II (KMT II), dan Bantuan Masyarakat Langsung (BLM) yang disertai tugas dan tanggung jawab serta insentif yang jelas.

Mengenai pelaksanaan terhadap upaya dimaksud dan kebocoran di lapangan, belum dapat diketahui mengingat pada saat Tim SMERU ke lapangan dana ini belum direalisasikan dari Pusat. Tetapi indikasi/peluang adanya kebocoran dana tersebut yang dipantau oleh Tim SMERU antara lain berupa permintaan 'komitmen' yang cukup besar dari Pimpro/TKPP II dan jajarannya kepada KMT II serta adanya rencana pemotongan dana bergulir yang dikembalikan masyarakat oleh TPKd/k.

Banyaknya aparat yang dilibatkan dalam Tim dengan fungsi dan tingkat kontribusi yang tidak jelas menyebabkan terjadinya pemborosan dana yang tidak perlu, yang sekaligus juga dapat menyebabkan kegiatan supervisi dan monitoring terhadap program tidak dapat dilakukan secara intensif karena dana telah dialokasikan untuk memberi insentif kepada Tim. Misalnya saja adanya Tim Pengelolaan Dati I yang mencapai 59 orang, Dati II mencapai 52 orang serta Tim Monitoring Dati II yang mencapai 83 orang.

Bentuk kebocoran lainnya adalah adanya penetapan upah HOK yang terlalu tinggi. Misalnya saja di Kodya Bogor, HOK untuk mandor ditetapkan sebesar Rp.17.500 per hari, tukang Rp.20.000 dan pekerja Rp.8.500. Dengan penetapan upah yang tinggi tersebut, maka program PDM-DKE yang sebenarnya diharapkan dapat merupakan kegiatan yang direncanakan, dilaksanakan, dimiliki dan dimanfaatkan oleh warga sendiri menjadi tidak optimal. Dan ini juga menunjukkan bahwa sosialisasi desa yang dilakukan kurang baik, sehingga masyarakat masih berfikir secara '*project oriented*'. Pembuatan RAB untuk kegiatan fisik juga tidak memiliki suatu *standar teknis produktivitas* dan untuk itu diserahkan kepada masing-masing daerah, sehingga sangat mungkin terjadinya suatu *mark up* terhadap biaya proyek yang kemungkinan dapat menciptakan kebocoran yang besar. Jadi *secara potensial* sangat mungkin dalam program PDM-DKE ini akan banyak terjadi kebocoran atau adanya unsur KKN karena tidak adanya beberapa standar yang diperlukan untuk perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan terhadap program secara baik.

## 2.10 Pemantauan Program

Upaya pemerintah untuk dapat memulihkan perekonomian melalui program yang memiliki persiapan yang sangat lemah ini memerlukan pemantauan yang sangat serius agar ketepatan sasaran dan tingkat keberhasilan program dapat tercapai secara optimal. Menurut Juklak pemantauan terhadap program dilakukan melalui jalur birokrasi yang ditujukan ke lokasi-lokasi pelaksanaan kegiatan berbantuan PDM-DKE di desa/kelurahan, dan dilakukan secara berjenjang dari mulai TKPP Pusat, TKPP-I, TKPP-II dan KPL.

Kenyataan di lapangan menunjukkan upaya pemantauan ini kurang ditangani secara serius khususnya oleh TPKK Tk. II. Demikian juga upaya pemantauan pasca program tidak diperhatikan, padahal kegiatan perguliran dana sangat rawan dan memerlukan pemantauan yang serius. Di beberapa wilayah pengamatan, upaya ini dilakukan atas inisiatif KMT II. Di **Kodya Surabaya**, pihak KMT II akan menyediakan dana khusus dan meminta LSM untuk memantau secara diam-diam penyaluran dana dari LKMD atau Ketua Pokmas.

Pemda **Jawa Barat** merupakan daerah yang telah memikirkan hal ini dengan cara akan menempatkan Konsultan Pasca Program yang akan memonitor keberlanjutan program, terutama untuk kegiatan-kegiatan yang sudah dilaksanakan dalam PDM-DKE. Konsultan yang akan diambil adalah Yayasan Agroekonomika yang sejak lama telah mengadakan kerjasama dengan Pemda Jawa Barat. Dana untuk itu akan dianggarkan dalam APBD dan telah mendapat persetujuan dari Gubernur. Selain itu Pemda Jawa Barat juga merencanakan akan membentuk Lembaga Keuangan/Pembiayaan Ekonomi pada tingkat desa yang berfungsi mengelola

pengaliran keuangan dari kelompok-kelompok masyarakat yang mendapat dana dari program PDM-DKE.

### **2.11 Peranan Wanita dalam Program**

Tingkat partisipasi wanita dalam program PDM-DKE pada umumnya relatif kecil khususnya pada kegiatan yang bersifat fisik, tetapi cukup memadai untuk kegiatan ekonomi. Sebagai contoh, dari 9 wilayah pengamatan, semua Ketua LKMD adalah laki-laki, juga pada umumnya para Ketua Pokmas. Keterlibatan wanita dalam Pokmas seringkali juga dibatasi, misalnya harus seizin dari suami. Hal ini terkait dengan masalah pengembalian dana, terutama apabila kegiatan yang didanai bantuan ini tidak berhasil.

Di kelurahan Margajaya, Kodya Bogor cukup banyak buruh wanita yang terkena PHK dari pabrik yang berlokasi Kecamatan Citeureup, Kodya Bogor seperti pabrik sepatu dan tekstil, dari kurang lebih 200 tenaga kerja yang terkena PHK, 50% dari mereka adalah buruh wanita, namun mereka tidak diikutkan dalam kegiatan program PDM-DKE, baik fisik maupun ekonomi karena: a). sasaran target adalah kepala keluarga, sementara wanita umumnya tidak dikategorikan sebagai kepala keluarga; b). kegiatan fisik tidak dirancang untuk kaum wanita misalnya pembuatan jalan dan jembatan, pembersihan saluran dsb.

### **2.12 Lain-lain**

Upaya pemberdayaan (*empowerment*) dengan menyerahkan segala aturan tentang penyaluran dana PDM-DKE kepada daerah, tingkat keberhasilan program dapat diperkirakan sangat heterogen, tergantung pada tingkat kemampuan dan keaktifan para pelaksana di daerah. Terdapat kesan bahwa dana program dapat dihabiskan begitu saja dan bagaimana caranya diserahkan kepada masing-masing daerah. Sehingga adanya unsur *charity* cukup menonjol. Dilain pihak ada Pokmas yang kurang mengetahui tujuan program, misalnya di Bogor, ada yang menetapkan bunga sebesar 10% per bulan kepada penerima program.

Adanya rencana pemerintah untuk memperpanjang pelaksanaan PDM-DKE sampai akhir Juni 1999, di satu sisi akan sangat membantu memperlancar pelaksanaan program PDM-DKE untuk dapat berjalan lebih baik dan tepat sasaran. Namun di sisi lain, hal ini dirasakan memberatkan para pelaksana program, terutama apabila dana Bantuan Manajemen, dana BOP, dan dana untuk biaya operasional tingkat kecamatan dan desa tidak ditambah. Kontrak untuk FK dan FD pada umumnya akan berakhir sampai dengan akhir Maret 1999.

Masalah pencairan dana dan pengelolaan bantuan merupakan masalah krusial yang sering dijumpai pada program-program pemerintah, termasuk PDM-DKE. Apabila masalah ini tidak mendapatkan perhatian optimal, diperkirakan dapat menghambat pelaksanaan program, dan pada akhirnya juga terhadap keberhasilan program. Kenyataan di lapangan, di tingkat pelaksana dan masyarakat, siapa yang berhak mengelola bantuan masih rancu. Misal, apakah LKMD ataukah Pokmas atau calon penerima program.

Konsep pemberdayaan masyarakat tampaknya juga belum sepenuhnya dipahami oleh pelaksana (terutama TPKd/k) dan masyarakat sendiri. Menurut KMT-II Kodya Surabaya, bahwa pada dasarnya masyarakat sebenarnya sangat potensial untuk diberdayakan dan sangat mampu, hanya saja perlu diberi kesempatan dan sedikit bimbingan. Bagi masyarakat yang belum siap, maka adanya pemberdayaan yang leluasa tanpa bimbingan dapat menyebabkan konflik diantara anggota masyarakat sendiri, disamping dapat timbulnya berbagai penyimpangan pelaksanaan program. Oleh karena itu perlu aturan dan mekanisme pemecahan konflik. Bagi aparat, upaya

pemberdayaan masyarakat jangan dijadikan upaya untuk melepaskan tanggung jawab pasca program.

Pengelola program di Kodya Surabaya dan TKPP Tingkat I Jawa Timur dinilai memiliki keterbukaan yang sangat baik. Data dan informasi diberikan secara terbuka. Pengelola juga mengikuti berbagai pemberitaan di koran-koran. Camat, KPL, Lurah juga sangat terbuka. Bappeda Tingkat II Kodya Surabaya sangat menghargai temuan-temuan di lapangan dan akan digunakan sebagai input positif bagi pelaksanaan program.

### 3. Kesimpulan

Paling tidak terdapat enam temuan utama pada pelaksanaan tahap awal program PDM-DKE ini yaitu:

- Pemahaman tujuan program dan Juklak dalam penentuan penerima program dan penyertaan penduduk miskin dalam program pada umumnya dipahami secara baik oleh aparat tingkat atas (TPKK II dan KMT II), namun sangat lemah di tingkat desa.
- Pemilihan kegiatan pada tingkat desa dilakukan oleh TPKd/k yang pada umumnya hanya terdiri dari aparat desa; dimana masukan sedikit diperoleh dari masyarakat miskin di desa;
- Kegiatan yang dipilih biasanya tidak ditujukan langsung pada masyarakat miskin: kegiatan ekonomi biasanya diperuntukkan bagi pengusaha yang telah ada, sementara kegiatan fisik tidak diperuntukkan pada wilayah miskin, dan biasanya hanya mengikutsertakan sedikit pekerja tidak trampil dimana masyarakat miskin dapat turut berpartisipasi;
- Satu pengecualian terhadap masalah pemilihan kegiatan terdapat di Kodya Surabaya, dimana kegiatan fisik dan ekonomi kelihatannya lebih memadai dan ditujukan bagi masyarakat miskin.
- Informasi terhadap jumlah bantuan yang dialokasikan bagi desa dan pemilihan serta besarnya bantuan masing-masing penerima tidak mudah diakses oleh masyarakat, dan tidak diketahui oleh anggota masyarakat yang ditemui.
- Indikasi di lapangan menunjukkan program cenderung sebagai *charity program* antara lain karena: (i) tidak ada *key success factor*, (ii) tidak diatur secara jelas standar kualitas dan produktivitas kerja bagi kegiatan fisik, (iii) belum adanya aturan yang diputuskan masyarakat tentang cara dan sistem perguliran dana PDM-DKE yang telah disalurkan untuk kegiatan ekonomi, (iv) tidak ada sistem pertanggung-jawaban, penghargaan dan sanksi, (v) tidak adanya petunjuk tentang kelembagaan yang akan menangani pasca program, terutama untuk kegiatan ekonomi, (vi) banyaknya unsur birokrasi yang ditunjuk sebagai Tim Pembina dengan tingkat kontribusi yang tidak jelas, (vii) tidak ada kekhawatiran Tim Pelaksana Tingkat I dan Tingkat II terhadap pemanfaatan dana di tingkat masyarakat.

Hanya dengan sedikit wilayah yang diamati, SMERU dapat memperkirakan bahwa program yang saat ini dirancang dan dilaksanakan tidak akan menjangkau masyarakat paling miskin dan pengangguran. Meskipun demikian, perbaikan dapat dilakukan dengan melakukan pemantauan secara ketat oleh masyarakat atau pihak luar, terutama pada dana bergulir. Studi lanjutan terhadap pelaksanaan program perlu dilakukan untuk menganalisa pelaksanaan kegiatan setelah dana dicairkan pada bulan Pebruari dan Maret 1999.

**Tabel 2 : Alokasi Dana PDM-DKE di Indonesia dan Daerah Sampel**

(dalam Rp.000.000)

Jenis Biaya	Indonesia	Jawa Barat	Kab. Bogor	Kodya Bogor	Jawa Timur	Kodya Surabaya	Kaltim	Kab. Kutai	DKI Jakarta	Kodya Jaktim	Kodya Jakpus
BLM	1.554.688	315.673	34.273	2.521	232.434	20.142	22.915	7.544	106.777	34.182	14.551
BOP Pusat	2.855,9										
BOP Dati I	6.621	300			300		229		300		
BOP Dati II	42.849	4.705	200	100	6.033	200	861	200	1	200	200
BM	101.487	10.078	568	260	13.36	502	2.288	612	1.443	304	282
Total Bantuan	1.701.472	330.755	35.041	2.881	252.127	20.844	26.293	8.356	109520	34.686	15.033
Kec: Jumlah BOP			205	30				154,7			
BOP per Kec.			5	5		5		2--5	5	5	5
Desa: Jumlah BOP			1.164,79	170				610,5			
BOP per Desa			2,5	2,5		2,5		1--2,5			
FD/K: Jumlah BOP			1,5-2,5	85				185,4			
BOP per FD/K			1,25	1,25		1,2		0,6			

**Keterangan :**

Besarnya BOP yang ditentukan secara nasional :

- Dati I 1% dari alokasi dana per propinsi atau Rp.350 - 450 juta
- Dati II 3% dari alokasi dana per kabupaten atau Rp.150 - 250 juta
- Kecamatan 2% dari alokasi dana per kecamatan atau Rp.2 - 5 juta
- Desa 1% dari alokasi dana per desa/kecamatan atau Rp.1,5 - 2,5 juta

**Tabel 2a. Alokasi Dana Bantuan pada Beberapa Wilayah Pengamatan Tim SMERU (Rp.000)**

No. (1)	Wilayah Pengamatan (2)	Biaya Operasional Pelaksanaan				Bantuan Manajemen KMT-II (7)	Insentif Fasilitator		Bantuan Langsung Masyarakat (Total) (10)
		Tingkat I (3)	Tingkat II (4)	Kecamatan (5)	Desa/Kel (6)		Kecamatan (per bulan) (8)	Desa/Kel. (4 bulan) (9)	
<b>I</b>	<b>Propinsi Jawa Timur</b>	300.000							232.434.000
	<b>Kotamadya Surabaya</b>		200.000			502.000			20.142.000
	<i>Kecamatan Mulyorejo</i>			5.000			600		606.059
1.	Kelurahan Kejawan Putih Tambak				2.500			1.200	171.580
	<i>Kecamatan Rungkut</i>			5.000			600		734.442
2.	Kelurahan Kali Rungkut				2.500			1.200	341.481
<b>II</b>	<b>Propinsi Jawa Barat</b>	300.000							315.673.000
	<b>Kotamadya Bogor</b>		100.000			260.000			2.521.000
	<i>Kecamatan Bogor Barat</i>			5.000			500-600*)		779.209
3.	Kelurahan Pasir Kuda				2.500			1.250	98.429
4.	Kelurahan Margajaya				2.500			1.250	31.170
	<b>Kabupaten Bogor</b>		200.000			568.000			34.273.000
	<i>Kecamatan Citeureup</i>			5.000			500-600*)		912.083
5.	Kelurahan Gunungsari				2.500			1.250	91.152
6.	Kelurahan Puspanegara				2.500			1.250	54.470
<b>III</b>	<b>Propinsi Kalimantan Timur</b>	229.000							22.915.000
	<b>Kabupaten Kutai</b>		200.000			612.000			7.544.000
	<i>Kecamatan Tenggarong</i>			5.000			600*)		409.321
7.	Kelurahan Loa Ipuh				2.500			800	57.264
	<i>Kecamatan Bontang Utara</i>			2.149					71.635
8.	Desa Bontang Baru				1.500		750		10.759
9.	Desa Bontang Kuala				2.097		750		20.973
10.	Desa Lok Tuan				2.031		750		20.312

No. (1)	Wilayah Pengamatan (2)	Biaya Operasional Pelaksanaan				Bantuan Manajemen (KMT-II) (7)	Insentif Fasilitator		Bantuan Lang-Sung Masyarakat (Total) (10)
		Tingkat I (3)	Tingkat II (4)	Kecamatan (5)	Desa/Kel (6)		Kecamatan (per bulan) (8)	Desa/Kel. (4 bulan) (9)	
<b>IV.</b>	<b>Propinsi DKI. Jakarta</b>	300.000							106.847.904
	<b>Jakarta Timur</b>		200.000			304.000			34.182.000
	<i>Kecamatan Jatinegara</i>			5.000					5.994.380
11.	Kelurahan Cipinang Besar Utara								1.120.109
	<i>Kecamatan Cakung</i>			5.000			**)		4.300.212
12.	Kelurahan Jatinegara								1.357.488
	<b>Jakarta Pusat</b>		200.000			282.000			14.551.001
	<i>Kecamatan Kemayoran</i>			5.000					2.491.493
13.	Kelurahan Utan Panjang								342.035
14.	Kelurahan Kebon Kosong								506.311

Keterangan : \*) : Tidak termasuk transport

\*\*): Rp 7.500/hari selama 3 bulan atau Rp 675.000,- selama program

Besarnya BOP yang ditentukan secara nasional:

- Dati I           1% dari alokasi dana per propinsi atau Rp. 350 – 450 juta
- Dati II         3% dari alokasi dana per kabupaten atau Rp. 150 – 250 juta
- Kecamatan    2% dari alokasi dana per kecamatan atau Rp. Rp. 2 – 5 juta
- Desa           1% dari alokasi dana per desa/kecamatan atau Rp. 1,5 – 2,5 juta
- FD/K           Rp. 300.000 per bulan