

***PROGRAM PENGEMBANGAN KECAMATAN***  
***TAHAP I: LAPORAN AKHIR***  
***(1998 –2002)***

*Disusun Oleh:*  
*Departemen Dalam Negeri, Kantor Pembangunan Masyarakat Desa,*  
*Sekretariat PPK Pusat dan*  
*National Management Consultants*

*Juni 2002*

# Daftar Isi

**Daftar Isi**

**Daftar Istilah**

**Lembar Profil PPK**

**Ringkasan Eksekutif**

**Tabel A : Ringkasan Hasil Utama PPK Tahap I: 1998-2002**

**Tabel B : Indikator Kinerja (Jadwal keenam dalam Perjanjian Pinjaman PPK)**

## **1. Penjelasan Tentang PPK**

- 1.1 Latar Belakang
- 1.2 Tujuan dan Prinsip-prinsip Utama
- 1.3 Fokus dan Cakupan Program
- 1.4 Pengelolaan Program

## **2. Hasil-hasil PPK**

- 2.1 Kegiatan Prasarana
- 2.2 Kegiatan Ekonomi
- 2.3 Pendidikan dan Kesehatan
- 2.4 Pelatihan dan Pengembangan Kapasitas
- 2.5 Partisipasi dan Pemberdayaan Masyarakat
- 2.6 Partisipasi Masyarakat Miskin
- 2.7 Partisipasi Perempuan
- 2.8 Dukungan Pemerintah Daerah
- 2.9 PPK dan Konflik di Indonesia
- 2.10 Transparansi dan Diseminasi Informasi
- 2.11 Keuangan dan Korupsi
- 2.12 Penanganan Pengaduan dan Penyimpangan Prosedur
- 2.13 Pemantauan dan Evaluasi
  - 2.13.1 Pemantauan Partisipatif oleh Masyarakat
  - 2.13.2 Pemantauan Lapangan oleh Pemerintah dan Konsultan
  - 2.13.3 Studi Kasus dan Dokumentasi Pelajaran yang Dapat Dipetik
  - 2.13.4 Pemantauan Independen Berbasis Provinsi oleh LSM

2.13.5 Pemantauan Independen oleh Jurnalis

2.13.6 Studi Khusus dan Evaluasi

2.13.7 Audit

### **3. PPK Tahap II (2002-2005)**

### **4. Kesimpulan dan Rekomendasi**

#### **Lampiran**

- A. Penjelasan Cara Kerja PPK
- B. Daftar Laporan dan Publikasi PPK
- C. Status Keuangan PPK per tanggal 31 Mei 2002
- D. Tabel Ringkasan Temuan Audit BPKP 2001
- E. Ringkasan Profil Provinsi
- F. Daftar Kecamatan dan Alokasi

## DAFTAR ISTILAH

<b>AJI</b>	Aliansi Jurnalis Independen
<b>Bappeda</b>	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, ditingkat provinsi atau kabupaten
<b>Bappenas</b>	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
<b>BPD</b>	Badan Perwakilan Desa, lembaga perwakilan desa yang dipilih secara demokratis. Lembaga ini dibentuk berdasarkan Ketentuan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah
<b>BPKP</b>	Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan
<b>DPRD</b>	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DPRD I – parlemen di tingkat provinsi DPRD II – parlemen di tingkat kabupaten
<b>FD</b>	Fasilitator Desa
<b>FK</b>	Fasilitator kecamatan
<b>GOI</b>	Pemerintah Republik Indonesia
<b>PPK</b>	Program Pengembangan Kecamatan
<b>Kecamatan</b>	Wilayah dibawah kabupaten yang terdiri dari 20 sampai dengan 25 desa dengan jumlah penduduk 100.000 orang
<b>KMKab</b>	Konsultan Manajemen Kabupaten
<b>KMProp</b>	Konsultan Manajemen Provinsi
<b>KPKN</b>	Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara
<b>LKMD</b>	Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
<b>LP3ES</b>	Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial
<b>Musbangdes</b>	Musyawarah Pembangunan Desa <i>Musbangdes I</i> : rapat untuk memberi orientasi PPK di tingkat desa dan memilih fasilitator desa <i>Musbangdes II</i> : rapat untuk menentukan usulan desa untuk dibuat proposal <i>Musbangdes III</i> : rapat untuk melaporkan hasil rapat UDKP II , menyusun tim pelaksana kegiatan masyarakat untuk mengawasi pelaksanaan kegiatan dan menentukan kelangsungan bantuan teknis desa.

*Musbangdes Pertanggungjawaban*, rapat untuk melaporkan kemajuan kegiatan dan 50% pemakaian keuangan pada pelaksanaan kegiatan.

<b>NMC</b>	(National Management Consultants) Konsultan Manajemen Nasional , berkedudukan di tingkat pusat
<b>PjAK</b>	Penanggung Jawab Administrasi Kegiatan, Administrator Kegiatan PPK di tingkat kecamatan
<b>PjOK</b>	Penanggung Jawab Operasional Kegiatan, Pimpinan Kegiatan PPK di tingkat kecamatan. PjOK adalah kepala seksi PMD di tingkat kecamatan.
<b>PMD</b>	Pembangunan Masyarakat Desa, di bawah Departemen Dalam Negeri
<b>PODES</b>	Potensi Desa, survei tahunan
<b>SUSENAS</b>	Survei Sosial Ekonomi Nasional
<b>TK-Prop</b>	Tim Koordinasi Provinsi, di tingkat provinsi yang terdiri dari berbagai dinas/instansi pemerintah dan diketuai oleh Bappeda
<b>TK-Kab</b>	Tim Koordinasi Kabupaten, di tingkat kabupaten terdiri dari berbagai dinas/instansi pemerintah dan diketuai Bappeda
<b>UDKP</b>	Unit Daerah Kerja Pembangunan, forum pengembangan kecamatan, terdiri dari perwakilan desa dan pejabat tinggi setempat <i>UDKP I</i> : rapat tingkat kecamatan untuk membahas PPK dan desa yang akan ikut serta dalam program selama tahun berjalan. <i>UDKP II</i> : rapat tingkat kecamatan untuk menentukan proposal desa yang diterima dan memilih anggota UPK
<b>UPK</b>	Unit Pengelola Keuangan, unit keuangan yang biasanya terdiri dari dua atau tiga orang yang menangani keuangan kecamatan dan desa untuk PPK

## ***LEMBAR PROFIL PPK***

Nama Kegiatan	:	Program Pengembangan Kecamatan
Lembaga Pelaksana	:	Departemen Dalam Negeri RI, Kantor Pengembangan Masyarakat Desa (PMD)
Pinjaman	:	Bank Dunia IBRD Loan No. 4330-IND
Jumlah Pinjaman	:	US \$ 273 juta
Tanggal Awal Kegiatan	:	Agustus 1998
Tanggal Akhir Kegiatan	:	Juni 2002
Cakupan Geografis 1998-2002	:	23 Provinsi 139 Kabupaten 1.029 Kecamatan 18.250 Desa

## ***RINGKASAN EKSEKUTIF***

Program Pengembangan Kecamatan (PPK) merupakan suatu usaha pemerintah Indonesia untuk mengurangi kemiskinan masyarakat di perdesaan. PPK menyediakan dana bantuan sekitar 350 juta hingga 1 milyar rupiah (USD 39,000 hingga USD 111,000) secara langsung kepada kecamatan-kecamatan dan desa-desa untuk membangun prasarana dan meningkatkan kegiatan sosial dan ekonomi berskala kecil.

PPK dimulai pada tahun 1998, pada saat terjadinya perubahan yang sangat besar di bidang politik dan krisis keuangan di Indonesia. Krisis ekonomi telah menghancurkan kemajuan dalam penanggulangan kemiskinan dan menyebabkan jutaan orang miskin di perdesaan terpuruk dibawah garis kemiskinan. Demonstrasi dan kerusuhan massal mengguncang negara ini dan merupakan awal jatuhnya pemerintahan Presiden Soeharto setelah 32 tahun berkuasa. Namun perubahan kepemimpinan ini tidak memecahkan tantangan pembangunan yang harus dihadapi negara ini. Pemerintahan otoriter selama tiga dekade telah meruntuhkan kemampuan lokal dan membuat batasan-batasan terhadap organisasi kemasyarakatan lokal. Korupsi merajalela dan kesalahan dalam pengelolaan kegiatan dan dana telah menimbulkan ketidakpercayaan terhadap program pemerintah. Dilain pihak undang-undang desentralisasi yang diterbitkan pada tahun 1999 untuk memberikan otoritas serta kekuasaan yang lebih besar dalam pengambilan keputusan kepada kabupaten, tetapi ternyata kekuasaan itu tidak langsung diberikan/dialihkan kepada masyarakat atau setidaknya berubah menjadi demokratis.

PPK berkembang ditengah-tengah masa transisi politik dan proses desentralisasi di Indonesia. PPK telah menjadi bagian terpenting dari tanggapan pemerintah untuk memperbaiki kinerja pemerintahan lokal dan desentralisasi di Indonesia. Bahkan dalam kebijakannya, pemerintah turut memprakarsai desain PPK sebagai landasan strategi pengentasan kemiskinan nasional.

Tujuan dari PPK adalah:

- Mengurangi kemiskinan dengan cara meningkatkan pendapatan desa
- Memperkuat pemerintahan lokal dan kelembagaan masyarakat
- Meningkatkan pemerintahan yang baik

Program ini memberikan kekuasaan dalam penyaluran dana dan perencanaan serta proses pengambilan keputusan secara langsung ditangan masyarakat.

Prinsip-prinsip Utama PPK adalah:

- Partisipasi masyarakat dan pemberdayaan masyarakat miskin perdesaan
- Transparansi/keterbukaan
- Keberlanjutan
- Kesederhanaan
- Kompetisi untuk Dana

PPK pertama kali dimulai di 501 kecamatan di 20 provinsi di seluruh Indonesia. Pada pelaksanaan tahun ketiga kegiatan (2001-2002), PPK hampir melipatgandakan cakupannya di 986 kecamatan, 22 provinsi dan menjangkau sekitar 35 juta masyarakat Indonesia. PPK hadir di satu dari empat desa di Indonesia.

Siklus kegiatan PPK dimulai dengan proses sosialisasi dan perencanaan di tingkat dusun, desa dan kecamatan selama empat sampai dengan enam bulan. Dalam pertemuan yang terbuka untuk umum, masyarakat desa menentukan maksimum dua usulan desa untuk diajukan dalam pertemuan putaran terakhir untuk pengambilan keputusan di tingkat kecamatan; dari kedua usulan tadi, salah satunya harus merupakan usulan kelompok perempuan. Dalam pertemuan di kecamatan, para wakil desa memilih usulan yang layak untuk didanai dengan alokasi dana PPK untuk kecamatan. Tahap berikutnya, diadakan pemilihan tim pelaksana dan pemantauan desa, bantuan teknis, dan unit pengelola keuangan tingkat-kecamatan untuk melaksanakan kegiatan desa yang terdiri dari berbagai kegiatan prasarana, pinjaman ekonomi maupun kegiatan sosial.

Bertindak sebagai pelaksana kegiatan adalah Departemen Dalam Negeri. Tim Koordinasi yang terdiri dari berbagai departemen pemerintah, juga membantu PPK di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten. Tim yang lebih besar yang terdiri dari konsultan melakukan pengaturan dan pelaksanaan program diberbagai tingkatan. Dalam Tahun Ketiga, ada sekitar 1.660 konsultan yang memberikan bantuan teknis dan fasilitasi terhadap proses PPK.

Pemantauan dan evaluasi adalah komponen utama PPK. Program lebih menekankan pada pemantuan internal, yaitu, pemantauan oleh pelaku PPK yang terlibat dalam program, dan pemantauan eksternal yang dilakukan oleh pihak lain diluar program seperti LSM, jurnalis dan evaluator eksternal. Disamping itu masih ada badan pemeriksa keuangan pemerintah, NMC, dan Bank Dunia yang secara rutin melakukan pemeriksaan dan audit keuangan. Sebagai bagian dari sistem pemantauan dan evaluasi, program juga menekankan pentingnya pendokumentasian pelajaran yang dapat dipetik dan penelitian terhadap isu-isu yang berhubungan dengan program. PPK telah menghasilkan sejumlah studi dan laporan penelitian dengan beragam tema atau topik.

### ***Prestasi PPK***

Tujuan PPK selain untuk lebih memberdayakan masyarakat juga memberikan jasa dan hasil yang berkualitas tinggi, hemat dalam pembiayaan, dan berkesinambungan. Dari tahun 1998 sampai 2002, PPK sudah mendanai 50.000 kegiatan yang terdiri dari kegiatan prasarana, ekonomi dan sosial diseluruh Indonesia dengan nilai 1,6 triliun rupiah (sekitar USD 178 juta). Tujuh puluh enam persen dana ini disalurkan untuk kegiatan prasarana, 23% untuk kegiatan ekonomi sedangkan sisa satu persen untuk kegiatan pendidikan dan kesehatan (khususnya sekolah dan dan poliklinik desa). Pada tahun 2002, PPK sudah mencapai atau bahkan melampaui semua target kinerja seperti yang ditentukan dalam Perjanjian Pinjaman Bank Dunia, kecuali kinerja yang ditargetkan untuk kegiatan pinjaman ekonomi.

**Kegiatan prasarana desa.** Dana PPK dipakai untuk mendanai 31.000 kegiatan prasarana desa seperti jalan, jembatan, air bersih, MCK, jaringan irigasi, pasar dan fasilitas umum lainnya. Dengan demikian keuntungan yang didapat dari investasi desa dalam pengentasan kemiskinan juga sangat besar. Pada tahun Pertama, Kedua dan Ketiga, diperkirakan sekitar 1,4 juta, 2,3 juta dan 2,8 juta masyarakat desa mendapat keuntungan dari pekerjaan jangka-pendek pada saat pengerjaan konstruksi prasarana PPK yang membutuhkan tenaga kerja-intensif. Dari pembangunan prasarana desa ini dapat dihimpun 25 juta hari orang kerja. Mayoritas para pekerja (70%) berasal dari segmentasi masyarakat miskin seperti yang ditunjukkan melalui penilaian tingkat kesejahteraan desa. Masyarakat melaporkan banyak keuntungan yang didapatkan dari kegiatan prasarana antara lain: meningkatkan akses ke desa tetangga, pasar, sekolah, fasilitas kesehatan; menghemat biaya perjalanan dan transportasi; meningkatkan kesempatan untuk membuka usaha dan kegiatan ekonomi; meningkatkan kualitas air dan mempermudah akses menuju sumber air dan meningkatkan kondisi kesehatan.

Ditinjau dari segi pembiayaan maka prasarana PPK lebih efektif dibandingkan program pemerintah lainnya dengan kualitas yang tetap dijaga. Hasil evaluasi eksternal menunjukkan bahwa prasarana PPK lebih murah 23 persen dibandingkan dengan prasarana sejenis yang didanai oleh pemerintah. Walaupun desa-desa yang berpartisipasi adalah desa miskin, namun masyarakat mau secara sukarela berswadaya dalam bentuk uang dan bentuk-bentuk lainnya yang sangat nyata, rata-rata sekitar 17 persen dari total dana kegiatan; variasi seputar angka ini juga sangat tinggi dan bahkan di beberapa lokasi, swadaya masyarakat ada yang sama atau melampaui jumlah total dana yang diterima dari kegiatan.

**Kegiatan ekonomi.** Duapuluh tiga persen dana PPK (Rp. 353 juta atau USD 39 juta) telah disalurkan untuk pinjaman ekonomi bagi kegiatan kelompok simpan pinjam, peternakan, perdagangan, pertanian dan industri rumah tangga. Sekitar 18.000 kelompok yang mewakili 280.000 masyarakat desa sudah menerima pinjaman ekonomi. Kegiatan ekonomi juga sangat populer dikalangan kelompok perempuan. Tujuh puluh empat persen usulan dari perempuan adalah untuk pinjaman ekonomi, khususnya kelompok simpan pinjam, disusul perdagangan dan peternakan.

Para pemanfaat menyatakan bahwa dengan adanya pinjaman ekonomi pendapatan dan simpanan mereka meningkat. Seringkali pinjaman ini digunakan untuk menambah modal usaha atau bisa terlibat dalam peluang ekonomi yang lain. Namun pengembalian pinjaman masih merupakan masalah utama dalam pelaksanaan program. Per Maret 2002, tingkat pengembalian pinjaman dari Tahun Pertama dan Kedua hanya berkisar 45 persen secara keseluruhan. Program juga mengalami kendala karena kurangnya transparansi dalam pengelolaan dana keuangan.

**Pendidikan dan kesehatan.** Pada Tahun ketiga, prosedur program dan pelatihan PPK lebih ditekankan pada pesan bahwa pilihan yang diberikan kepada masyarakat itu terbuka (*open menu*) termasuk kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan pendidikan dan kesehatan. Sehingga, pada tahun 2001-2002, PPK lebih memperhatikan permohonan masyarakat untuk bidang-bidang tersebut. Di tahun Ketiga, ada sekitar 700 kegiatan pendidikan dan kesehatan. Mayoritas kegiatan tersebut (86 persen) berhubungan dengan pembangunan dan rehabilitasi sekolah atau poliklinik desa. Sisanya dipergunakan untuk pengadaan fasilitas dan peralatan

pendidikan, beasiswa, dan jasa polindes termasuk pengadaan sarana pendidikan kesehatan.

***Partisipasi dan pemberdayaan Masyarakat.*** Salah satu dari prinsip-prinsip utama PPK adalah partisipasi dan pemberdayaan masyarakat. Data lapangan selama tiga tahun terakhir ini menunjukkan adanya kemajuan yang berarti pada partisipasi masyarakat. Pertemuan desa dan dusun untuk sosialisasi dan perencanaan kegiatan PPK sudah menunjukkan kuatnya partisipasi dan kehadiran masyarakat. Mayoritas 54% peserta yang hadir pada pertemuan PPK di tingkat dusun dan desa adalah anggota masyarakat miskin. Sekitar 70 persen angkatan kerja untuk pekerjaan prasarana adalah masyarakat yang paling miskin. Sedangkan tingkat partisipasi perempuan dalam siklus kegiatan PPK, umumnya 26 sampai 45 persen dari seluruh peserta yang hadir dalam pertemuan di desa maupun kecamatan. Salah satu indikator kuatnya partisipasi dan rasa memiliki dapat dilihat dari tingginya tingkat swadaya masyarakat. Rata-rata swadaya masyarakat adalah 17 persen dari total dana kegiatan walaupun desa yang berpartisipasi miskin dan kenyataannya tidak ada ketentuan berapa jumlah yang harus diswadayakan masyarakat. Ada beberapa kasus dimana jumlah swadaya masyarakat menyamai atau melebihi dana yang diberikan oleh program. Dari segi keuntungan, masyarakat melaporkan bahwa terbukanya akses yang lebih luas menuju pasar, sekolah, fasilitas kesehatan, air bersih dan MCK, serta adanya peluang-peluang baru untuk kegiatan ekonomi.

Selain itu ada juga bukti-bukti yang memperlihatkan perbaikan kinerja pemerintah lokal dan praktek-praktek pemberdayaan masyarakat di lokasi-lokasi PPK. PPK memiliki efek berganda dalam melakukan pendekatan untuk pemberdayaan masyarakat. Contohnya, masyarakat menuntut adanya akuntabilitas aparat pemerintah lokal dan adanya keterbukaan dari program-program lain yang diprakarsai oleh pemerintah. Masyarakat desa mentransfer prosedur dan kemampuan pengelolaan keuangan di PPK kedalam kegiatan-kegiatan pembangunan lainnya. Semua perubahan ini menunjukkan kemajuan yang pesat dalam pemberdayaan masyarakat dan meningkatkan perhatian dan peranan pemerintahan lokal dalam merespon kebutuhan masyarakat.

Program harus meningkatkan usaha untuk mengajak lebih banyak masyarakat desa, khususnya masyarakat miskin dan kaum perempuan untuk turut berpartisipasi. Umumnya, perempuan dan anggota masyarakat miskin tidak aktif berpartisipasi dalam pertemuan-pertemuan yang diadakan. Seringkali, contohnya, kaum perempuan mereka merasa tidak leluasa berbicara dalam pertemuan yang didominasi oleh para lelaki dan dalam forum umum. Sehingga kehadiran atau keterwakilan mereka pada pertemuan dapat dikatakan merupakan perwujudan suatu kekuatan lobi untuk mendapatkan investasi yang secara langsung menguntungkan mereka. Di masa yang akan datang, PPK akan berusaha untuk lebih merangkul segment tersebut.

***PPK dan pemerintah daerah.*** Hasil studi di lapangan menunjukkan bahwa pandangan aparat pemerintah lokal terhadap PPK umumnya positif, khususnya menyangkut prinsip-prinsip utama dan tujuan PPK. Banyak pejabat pemerintah di tingkat kecamatan menghubungkan keberhasilan PPK sebagai indikator keberhasilan dalam wilayah administrasinya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa di hampir semua lokasi yang dikunjungi, aparat pemerintah mengerti bahwa PPK merupakan program pembangunan dari bawah ke atas (*bottom-up*), serta mengakui bahwa sejauh

keterlibatan mereka dalam PPK masih terbatas dalam memfasilitasi dan mensosialisasikan program dan pengetahuan umum saja.

Salah satu temuan riset yang cukup menjanjikan adalah aparat pemerintah memiliki perspektif bahwa PPK dapat digunakan sebagai model untuk program pembangunan pemerintah yang lainnya. Banyak aparat pemerintah mengidentifikasi bahwa PPK dapat terus berlanjut, artinya prinsip-prinsip utama dan nilai-nilai PPK dapat diterapkan dalam program pembangunan perdesaan di masa yang akan datang. Dengan kata lain, masyarakat perdesaan sekarang ini mendapatkan suatu pengalaman yang berharga (dalam bagaimana mengatur dan mengontrol program pembangunan mereka) yang nantinya dapat dipergunakan. Salah satu indikator utama tentang komitmen dan rasa kepemilikan pemerintah terhadap program adalah di PPK tahap berikutnya (2002-2005), ada 70 kabupaten-hampir setengah dari jumlah kabupaten yang berpartisipasi- telah memilih untuk terlibat dalam *matching grant* dimana kabupaten akan menyediakan dana pembangunan yang terbatas untuk bantuan kepada kecamatan sedangkan PPK akan membayar untuk bantuan teknis dan pelatihan.

***PPK dan konflik di Indonesia.*** PPK menyediakan suatu forum yang bermanfaat untuk negosiasi dan mediasi konflik atau pertikaian. Dengan prinsip partisipasi dan transparansi serta mekanisme yang memungkinkan untuk dialog terbuka dan komprehensif PPK telah membantu masyarakat untuk mencegah atau menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang timbul selama pelaksanaan kegiatan. PPK tetap meneruskan aktifitasnya di daerah konflik seperti Aceh, Papua, Maluku dan Maluku Utara, Kalimantan Tengah dan Sulawesi Tengah. Di provinsi-provinsi itu, PPK menyediakan bantuan dalam bentuk jasa dan pembangunan prasarana yang benar-benar diperlukan oleh masyarakat yang terabaikan dan tertindas. Di beberapa provinsi seperti Maluku, Maluku Utara dan Aceh, PPK telah membentuk suatu forum perdamaian dan tatanan bagi semua pihak untuk bersatu dan mencapai kesepakatan.

***Rekomendasi.*** Banyak pelajaran yang bisa dipetik selama empat tahun PPK tahap pertama. Bidang-bidang yang masih perlu ditingkatkan adalah: pelatihan dan peningkatan kapasitas bagi para pelaku PPK; penekanan terhadap pendekatan Open Menu; meningkatkan partisipasi masyarakat khususnya kaum perempuan dan orang miskin; mendapatkan dukungan yang lebih kuat dari aparat pemerintah; meningkatkan transparansi, komunikasi dan jangkauan media; memberikan bantuan teknis dan dukungan yang lebih kuat; mendesain ulang komponen pinjaman ekonomi untuk pelestarian; dan dibutuhkan lebih banyak perangkat dalam menyelesaikan konflik maupun pertikaian. Sebagian besar rekomendasi ini sudah diakomodasikan dalam PPK tahap berikutnya.

***PPK Tahap Kedua*** akan dilaksanakan selama empat tahun, dimulai pada bulan January 2002 sampai dengan bulan Desember 2005 dengan tambahan pinjaman USD 320.8 juta dari Bank Dunia. PPK 2 konsisten dengan strategi pengentasan kemiskinan yang dicanangkan oleh pemerintah Indonesia, yaitu memberdayakan masyarakat miskin untuk membantu diri mereka sendiri; meningkatkan pendapatan melalui penciptaan lapangan pekerjaan dan peningkatan produktifitas; dan memperbaiki pelayanan umum pemerintah. Tujuan dari PPK2 adalah untuk: (1) mendukung perencanaan dan pengembangan pengelolaan partisipatif di tingkat desa; (2) mendukung konstruksi program yang lebih besar dalam bidang prasarana sosial dan ekonomi bagi desa-desa miskin; dan (3) penguatan lembaga lokal baik formal maupun

informal dengan membuatnya lebih berdaya guna, akuntabilitas, dan efektif untuk bisa memenuhi kebutuhan pembangunan yang diidentifikasi sendiri oleh masyarakat.

PPK tahap II dibuat berdasarkan prestasi dan pelajaran yang dipetik dari PPK tahap I. Pada PPK tahap II lebih difokuskan pada pembangunan kapasitas yang lebih mendalam pada tingkat desa dan antar desa, serta pemerintah lokal. Yang juga menjadi penekanan penting adalah pemberian pelatihan teknis dan pembangunan kapasitas fasilitator dan juga masyarakat desa, dibidang perencanaan dan pengelolaan pembangunan. Kedua, siklus perencanaan desa akan diperpanjang untuk memberikan gambaran jangka panjang yang lebih luas dari kebutuhan desa. PPK juga akan aktif terlibat di tingkat kabupaten. Program *matching grant* memberikan kesempatan yang lebih luas kepada pemerintah daerah untuk mengambil andil dan menyediakan prasarana dan kegiatan ekonomi dengan pembiayaan yang efektif bagi berjuta-juta masyarakat desa. Sejauh ini, sudah 70 kabupaten yang menyatakan ikut ambil bagian dalam program *matching grant*. PPK akan berkoordinasi dengan pemerintah di tingkat kabupaten untuk menyediakan jasa dan informasi yang dibutuhkan. Pada PPK tahap II akan diadakan pelatihan gabungan untuk pemantauan yang melibatkan administrasi kabupaten dan anggota DPRD Tk. II bersama-sama dengan pemuka masyarakat.

## **Tabel A: Ringkasan Hasil Utama PPK Tahap I: 1998-2002**

### **Hasil Prasarana PPK:**

- 16.700 jalan yang dibangun atau ditingkatkan, 19.000 km jalan dibangun atau ditingkatkan
- 3.500 jembatan dibangun atau direkonstruksi
- 2.800 unit sarana air bersih dibangun
- 1.300 unit sarana MCK dibangun
- 5200 sistem irigasi dibangun
- 400 pasar umum dibangun, 16 unit direnovasi
- 260 kegiatan listrik desa
- 35 juta pemanfaat
- 25 juta HOK yang dihimpun dari kegiatan prasarana
- Lebih dari 2,8 juta masyarakat desa menikmati pekerjaan jangka-pendek melalui pengerjaan prasarana

### **Hasil Kegiatan Ekonomi PPK:**

- 18.000 kegiatan pinjaman ekonomi
- 280.000 + pemanfaat pinjaman ekonomi (sekitar 53% adalah perempuan)

### **Hasil Kegiatan Sosial PPK:**

- 140 polindes menerima bantuan
- 285 sekolah baru dibangun, 190 direnovasi, 380 beasiswa diberikan
- 85 bantuan untuk penyediaan peralatan dan material sekolah

### **Kegiatan Lainnya:**

- Lebih dari 126.000 pertemuan desa dilaksanakan oleh PPK, dihadiri oleh 36% perempuan, dan 53% anggota masyarakat yang paling miskin
- 986 UPK (Unit Pengelola Keuangan di tingkat kecamatan) dibentuk dan dilatih
- Peningkatan kapasitas desa dalam perencanaan dan pengelolaan kegiatan

### **Pengelolaan dan Pelatihan:**

- 23 provinsi, 139 kabupaten, 1.029 kecamatan dan 18.250 desa berpartisipasi dalam PPK, peningkatan cakupan kecamatan per tahun adalah 40%.
- 34.600 konsultan dan fasilitator dipekerjakan dan dilatih (49% adalah perempuan)
- 1.614 pengaduan/keluhan dilaporkan; 965 (60%) kasus diselesaikan, 649 (40%) masih dalam proses
- Persiapan PPK tahap II yang sudah dirampungkan mencakup: seleksi dan persetujuan lokasi untuk tahap II; 150 kecamatan menerima bantuan pemerintah daerah (matching grants); evaluasi kinerja semua konsultan PPK; rekrutmen 3.200 konsultan baru dari 22.000 pelamar; persiapan manual pelaksanaan yang baru dan perencanaan pelatihan.

### **Supervisi dan Pemantauan:**

- Pemantauan partisipatif masyarakat dilakukan disetiap desa PPK
- Pemantauan rutin oleh aparat pemerintah dan konsultan
- Buletin dua-bulanan yang didistribusikan kepada 35.000 pelaku PPK
- 40 LSM dikontrak dan melaksanakan pemantauan eksternal independen di semua provinsi PPK
- 31 Wartawan AJI melakukan pemantauan dan reportase; lebih dari 850 artikel koran ditulis atau disiarkan melalui radio mengenai PPK
- Misi Supervisi semi-tahunan
- Audit keuangan- rata-rata 30% kecamatan diaudit setiap tahun
- 8 studi kasus, 6 studi khusus dirampungkan
- Survei dampak terhadap 4.600 rumah tangga dirampungkan

**TABEL B: Indikator Kinerja  
(Jadwal Keenam Perjanjian Pinjaman PPK)**

<b>I. Input</b>	<b>Perjanjian Peminjaman Th. 3</b>	<b>Realisasi Th.3</b>	<b>Perbedaan Th.3/komentar</b>
Jumlah kecamatan kegiatan	725	986	+257 kecamatan +304, jika Timor Timur diperhitungkan, PPK bekerja di total 1.029 kecamatan sejak 1998
Jumlah desa dengan usulan kegiatan	6.000	15.000	+9.000
Dana hibah dan subpinjaman yang dicairkan (Rp. Milliar)	Rp. 450 miliar	Rp. 1.600 miliar	+Rp. 1.150 miliar
<b>II. Output</b>			
Jumlah perjanjian usulan kegiatan	>6.000	15.000	+9.000
Persentase pekerjaan yang telah diserahkan terimakan	>80%	95%	+15%, Angka untuk Tahun ketiga belum lengkap tetapi diperkirakan 95%
Persentase daerah yang dikunjungi staf supervisi	>10%	100%	+90%, Semua desa dikunjungi oleh staf pemerintah dan kegiatan
Rekomendasi dari studi	Ya	Ya	Studi dan evaluasi dirampungkan selama 2001-2002. Rekomendasi sudah dimasukkan dalam desain program
<b>III. Dampak</b>			
<b>1. Dampak Usulan kegiatan</b>			
Keuntungan/pengembalian investasi	>20%	60%	+40%, Bobot rata-rata yang diambil dari sample prasarana PPK
Jumlah pemanfaat	3 juta	Sekitar 35 juta	+32 juta
Sub-pinjaman; % dibayarkan kembali tepat waktu	>80%	45%	-35%
<b>2. Penilaian Kemiskinan Mempergunakan Data Rumah tangga Susenas</b>			
	X	Ya	Kekuatan dan Hitungan Ukuran Sampel Studi Kelayakan, dirampungkan pada 2001. Penilaian impact ekonomi akan dilaksanakan pada akhir 2002 bila data Susenas putaran terakhir sudah tersedia.
<b>3. Pemerintahan</b>			
% usulan kegiatan prasarana, badan Operasional & Pemeliharaan dibentuk	>50%	86%	+36%
Kecamatan dengan Sub-loan % UPK yang berjalan % perguliran dana dengan penambahan modal	>50% >80%	100%	+50% Sedang dilakukan survei mulai Juni 2002 untuk menghitung jumlah akhir yang dikeluarkan PPK
Pemeriksaan Keuangan (sampel kecamatan)	2.5%	30%	+27.5%
Monitoring independen Jumlah lokasi yang menyediakan informasi dalam daftar kecamatan Jumlah kunjungan oleh wartawan untuk memonitor desa-desa	20 20	240 >250	+220 (didistribusikan melalui LSM) >+230
Rekomendasi studi yang telah disepakati	Ya	Ya	Studi sudah dirampungkan

# **1. PENJELASAN TENTANG PPK**

## **1.1 Latar Belakang**

Program Pengembangan Kecamatan (PPK) merupakan suatu usaha pemerintah Indonesia untuk mengurangi kemiskinan masyarakat di perdesaan. PPK menyediakan dana bantuan sekitar 350 juta hingga 1 milyar rupiah (USD 39,000 hingga USD 111,000)<sup>1</sup> secara langsung kepada kecamatan-kecamatan dan desa-desa untuk membangun prasarana dan meningkatkan kegiatan sosial dan ekonomi berskala kecil.

PPK dimulai pada tahun 1998, pada saat terjadinya perubahan yang sangat besar di bidang politik dan krisis keuangan di Indonesia. Krisis ekonomi telah menghancurkan kemajuan dalam penanggulangan kemiskinan dan menyebabkan jutaan orang miskin di perdesaan terpuruk dibawah garis kemiskinan. Demonstrasi dan kerusuhan masal mengguncang negara ini dan merupakan awal jatuhnya pemerintahan Presiden Soeharto setelah 32 tahun berkuasa. Indonesia memasuki suatu masa transisi politik pada bulan Juni 1999 yang membawa bangsa ini untuk pertama kalinya pada pemilihan umum yang bebas setelah 44 tahun.

Namun perubahan kepemimpinan ini tidak menyelesaikan masalah-masalah pemerintahan yang sudah jauh terpuruk. Walaupun ada tingkat kemiskinan mengalami penurunan, tetapi kerentanan terhadap kemiskinan tetap tinggi bahkan banyak orang miskin yang belum merasakan manfaat dari pertumbuhan ekonomi. Pemerintahan otoriter selama tiga dekade telah meruntuhkan kemampuan lokal dan memberikan batasan-batasan terhadap organisasi kemasyarakatan lokal. Pemerintah daerah tidak tanggap dan tidak mempunyai akuntabilitas terhadap kebutuhan warganya. Korupsi terjadi dimana-mana, kesalahan dalam pengelolaan dana dan kegiatan menimbulkan ketidakpercayaan terhadap program pemerintah. Masalah-masalah seperti ditangkapnya kaum elit dan manipulasi politik sudah lazim terjadi pada program-program pengembangan masyarakat yang diprakarsai oleh pemerintah. Dilain pihak Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang diterbitkan pada tahun 1999 untuk memberikan otoritas serta kekuasaan yang lebih besar dalam pengambilan keputusan kepada kabupaten, ternyata tidak berarti bahwa kekuasaan itu langsung diberikan/dialihkan kepada masyarakat atau setidaknya menjadi demokratis, transparan atau ada akuntabilitas.

PPK berkembang ditengah-tengah masa transisi politik negara dan proses desentralisasi. Walaupun banyak kekurangannya, namun pemerintah Indonesia sebelumnya memiliki suatu tradisi untuk menyediakan bantuan dana dan jasa yang diperuntukkan bagi program-program pengembangan masyarakat. PPK didesain berdasarkan tradisi itu dan berdasarkan beberapa program pengembangan masyarakat yang diprakarsai oleh pemerintah seperti P3DT (Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal) dan IDT (Inpres Desa Tertinggal). PPK merupakan bagian dari upaya pemerintah Indonesia dalam memperbaiki kinerja pemerintah lokal dan desentralisasi di negara ini. Masih dalam agenda yang sama, pemerintah juga lebih menekankan untuk menjalankan strategi pengentasan kemiskinan yaitu memberdayakan masyarakat miskin agar mereka bisa membantu dirinya sendiri,

---

<sup>1</sup> Nilai tukar USD = 9.000 rupiah (Rp.)

memperbaiki kualitas pelayanan umum, meningkatkan pendapatan orang miskin dan memperkuat peranan kelembagaan masyarakat lokal.

Strategi pengentasan kemiskinan pemerintah Indonesia turut didukung oleh *The World Bank Country Assistance Strategy*. Bahkan dalam kebijakannya, pemerintah turut memprakarsai desain PPK sebagai landasan strategi pengentasan kemiskinan nasional.

## 1.2 Tujuan dan Prinsip-Prinsip Utama

Tujuan PPK adalah:

- Mengurangi kemiskinan dengan meningkatkan pendapatan di perdesaan
- Memperkuat pemerintah daerah dan kelembagaan desa
- Meningkatkan pemerintahan yang baik

Dengan menekankan pengambilan keputusan berada di tingkat paling bawah, PPK bertujuan memberikan kesempatan kepada masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Berbagai kelompok utusan antar desa yang terdiri dari warga desa yang dipilih oleh masyarakat, berwenang mengambil keputusan akhir untuk menentukan alokasi dana bantuan. Inti utama program adalah berupaya memberdayakan penduduk miskin perdesaan dan mendorong bentuk-bentuk partisipasi yang lebih demokratis dari pemerintahan lokal. Seluruh kegiatan PPK bertujuan memberikan kesempatan kepada masyarakat desa untuk menentukan sendiri jenis pilihan-pilihan kegiatan yang mereka butuhkan dan inginkan.

Prinsip-Prinsip Utama PPK:

- ***Partisipasi masyarakat dan pemberdayaan masyarakat miskin perdesaan*** – Masyarakat adalah pemilik seluruh siklus kegiatan, dari perencanaan dan pengambilan keputusan hingga pelaksanaan. Partisipasi masyarakat menjadi unsur terpenting, terutama partisipasi penduduk miskin dan perempuan. Partisipasi diwajibkan mencakup berbagai pihak melalui pengambilan keputusan oleh seluruh masyarakat desa, bukan hanya elit.
- ***Transparansi*** – PPK menekankan transparansi dan penyebaran informasi untuk seluruh siklus kegiatan. Pengambilan keputusan, prosedur, dan pengelolaan keuangan harus terbuka dan disampaikan kepada seluruh masyarakat. Setiap orang harus diberi kemudahan untuk memperoleh informasi utama program.
- ***Keberlanjutan*** – Kegiatan harus berkelanjutan, dibangun atas kepercayaan masyarakat dan kemampuan desa dalam mengelola kegiatan sendiri. Setiap kegiatan harus mudah dikelola dan dipelihara oleh masyarakat.
- ***Kesederhanaan*** – PPK berupaya untuk membuat program tetap sederhana. Tidak ada peraturan dan prosedur yang rumit; hanya strategi dan metode sederhana yang digunakan.
- ***Kompetisi dana*** – Untuk mendapatkan dana PPK, diterapkan prinsip kompetisi sehat dan terbuka diantara masyarakat desa. Program mendorong

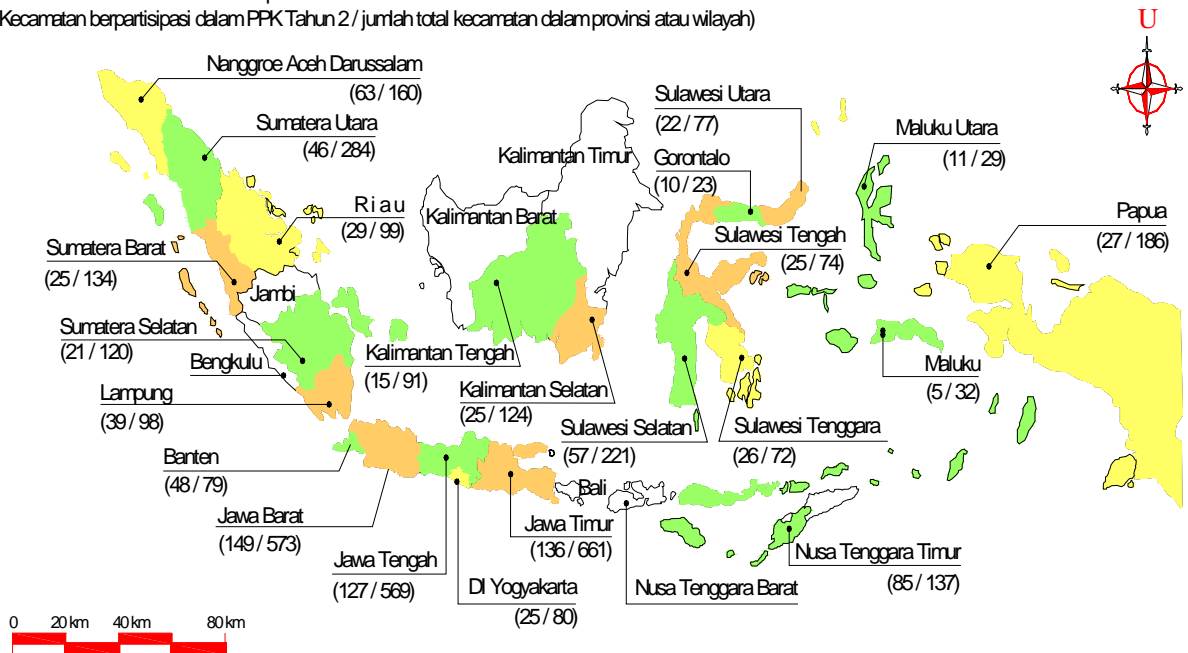
masyarakat desa untuk memilih kegiatan dari *open menu* berdasarkan manfaat masing-masing, namun dengan pemahaman bahwa dananya terbatas dan tidak seluruh proposal dapat didanai sekaligus.

Siklus kegiatan PPK dimulai dengan sosialisasi dan proses kegiatan perencanaan di tingkat dusun, desa dan kecamatan yang difasilitasi selama empat hingga enam bulan. Di musbangdes, masyarakat memutuskan sebanyak-banyaknya dua proposal yang akan diajukan dan diputuskan ditingkat kecamatan; satu dari dua proposal tersebut haruslah dari kelompok perempuan. Di UDKP, wakil-wakil desa yang terpilih menentukan proposal yang akan dibiayai oleh dana PPK yang dialokasikan di tingkat kecamatan. Tim pelaksana kegiatan, tim pemantau, bantuan teknis, dan unit pengelola keuangan (UPK) di kecamatan kemudian dipilih oleh masyarakat untuk melaksanakan kegiatan prasarana, usaha ekonomi produktif atau kegiatan sosial di desa

### 1.3 Fokus dan Cakupan Program

PPK dimulai di 501 kecamatan di 20 provinsi di seluruh Indonesia. Pada tahun ketiga (2001-2002), program ini berkembang dua kali lebih luas mencakup lebih dari 986 kecamatan di 22 provinsi, dan diperkirakan mencapai 35 juta orang Indonesia. (Lihat tabel 1 yang memperlihatkan cakupan geografis per tahun). Kegiatan PPK ada di hampir satu desa dari empat desa di Indonesia.

Peta Indonesia: Jumlah Kecamatan per Provinsi  
(Kecamatan berpartisipasi dalam PPK Tahun 2/ jumlah total kecamatan dalam provinsi atau wilayah)



**Tabel 1: Cakupan Geografis PPK, Tahun Pertama hingga Tahun ke Tiga**

<b>PPK Tahun Pertama (1998-1999)</b>	<b>Tahun ke dua (1999-2000)</b>	<b>Tahun ketiga (2001-2002)</b>	<b>Total Indonesia /a</b>
▪ 20 provinsi	▪ 20 provinsi	▪ 22 provinsi	▪ 32 provinsi
▪ 105 kabupaten	▪ 116 kabupaten	▪ 130 kabupaten	▪ 341 kabupaten
▪ 501 kecamatan	▪ 727 kecamatan	▪ 986 kecamatan	▪ 4,048 kecamatan
▪ 3.524 desa	▪ 11.325 desa	▪ 15.481 desa/b	▪ 69.168 desa

*Catatan: a/Angka Total untuk Indonesia termasuk daerah perkotaan yang bukan bagian dari cakupan PPK. b/ Angka Tahun ketiga untuk total desa tidak termasuk kira-kira 2.500 desa yang berpartisipasi pada Tahun kedua, tetapi tidak pada Tahun Ketiga.*

Fokus PPK adalah masyarakat desa termiskin di Indonesia. Kecamatan yang secara rata-rata terdiri dari 20 hingga 25 desa dengan jumlah penduduk sekitar 100.000 orang diseleksi dengan menggunakan daftar daerah miskin berdasarkan statistik nasional (Kriteria *Podes* and *Susenas*). Pemerintah daerah provinsi dan kabupaten kemudian mengkaji ulang daftar tersebut, menyaring hasil seleksi tersebut, dan membuat daftar urutan kecamatan miskin sesuai dengan persepsi daerah tentang kemiskinan.

Kemiskinan di Indonesia merupakan fenomena yang menonjol di desa, dan cakupan geografis PPK mencerminkan hal tersebut. Di berbagai kecamatan yang mendapatkan PPK, kurang lebih 85 persen penduduknya berada di desa. Angka itu lebih tinggi dibandingkan dengan angka rata-rata nasional yang hanya 60 persen. Beberapa provinsi yang lebih kecil dan lebih miskin terutama, yang kepadatan penduduknya tinggi, mendapatkan dana PPK. Contohnya, lebih dari 64 persen penduduk Nusa Tenggara Timur (NTT) berada di kecamatan yang mendapatkan PPK. Sulawesi Tenggara, Maluku, dan Aceh, merupakan tiga provinsi termiskin di Indonesia, 40 persen atau lebih penduduknya tinggal di kecamatan PPK (lihat tabel 2). Sebaliknya, provinsi yang tipikalnya lebih makmur dan lebih besar seperti Pulau Jawa, hanya 12 hingga 20 persen penduduknya berada di kecamatan PPK. Dengan menggunakan batas garis kemiskinan tahun 1999, tingkat kemiskinan penduduk yang bukan kecamatan PPK adalah 22 persen, sedangkan kecamatan PPK adalah 30 persen.

**Tabel 2 : Persentase Penduduk di Kecamatan PPK Menurut Provinsi**

<b>Provinsi</b>	<b>% Penduduk yang Tinggal di Kecamatan PPK</b>	<b>Provinsi</b>	<b>% Penduduk yang Tinggal di Kecamatan PPK</b>
Nusa Tenggara Timur (NTT)	64,2	Sumatra Selatan	20,5
Sulawesi Tenggara	45,5	Java Tengah	19,6
Maluku	43,3	Sumatra Barat	19,1
Aceh	40,0	Riau	18,4
Sulawesi Tengah	35,9	Jogyakarta	18,2
Lampung	34,2	Sulawesi Selatan	14,7
Sulawesi Utara	28,2	Java Barat	13,7
Papua	24,5	Sumatra Utara	13,0
Kalimantan Selatan	24,2	Jawa Timur	12,8
Kalimantan Tengah	22,3		

Sumber: Evaluasi Dampak PPK Terhadap Organisasi Masyarakat dan Kesejahteraan Rumah Tangga: Kekuasaan dan Perhitungan Ukuran Sample untuk Studi Kelayakan, Lembaga Demografi, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Laporan Akhir Mei 2001.

### 1.4 *Pengelolaan Program*

Menteri Dalam Negeri adalah pelaksana kegiatan. Direktorat Pemberdayaan Masyarakat dan Desa yang berada di bawah Menteri Dalam Negeri adalah penanggung jawab terhadap operasional harian kegiatan. Tim Koordinasi Pemerintah (*Tim Koordinasi*) yang terdiri dari berbagai wakil dari beberapa departemen, juga membantu PPK di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten. Di tingkat nasional, Tim Koordinasi Pusat dipimpin oleh Deputi Pengembangan Wilayah di Badan Perencanaan Nasional (*Bappenas*). Di tingkat provinsi dan kabupaten, Tim Koordinasi dipimpin oleh Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (*Bappeda*). Di tingkat kecamatan, peran kepala seksi PMD (PjOK) menjadi sangat penting karena dia berfungsi sebagai pemimpin kegiatan PPK. PjOK dibantu oleh staf administrasi (PjAK) yang juga dari staf kasi PMD.

Sejumlah besar tim konsultan mengelola dan melaksanakan program pada setiap tingkatan yang berbeda. Pada tahun ketiga, ada sejumlah 1.662 konsultan yang menyediakan bantuan teknis dan memfasilitasi proses PPK. Konsultan tersebut dipekerjakan oleh 16 perusahaan swasta. Seluruh konsultan dan fasilitator adalah orang Indonesia dengan pengecualian dua konsultan internasional yang bekerja penuh dan yang memberi bantuan teknis jangka pendek.

Biaya yang dikeluarkan untuk manajemen program, bantuan teknis, kegiatan monitoring dan evaluasi serta dukungan operasional kurang lebih adalah 25 persen dari seluruh dana bantuan PPK; sisanya sebesar 75 persen dimanfaatkan seluruhnya sebagai dana hibah untuk masyarakat.

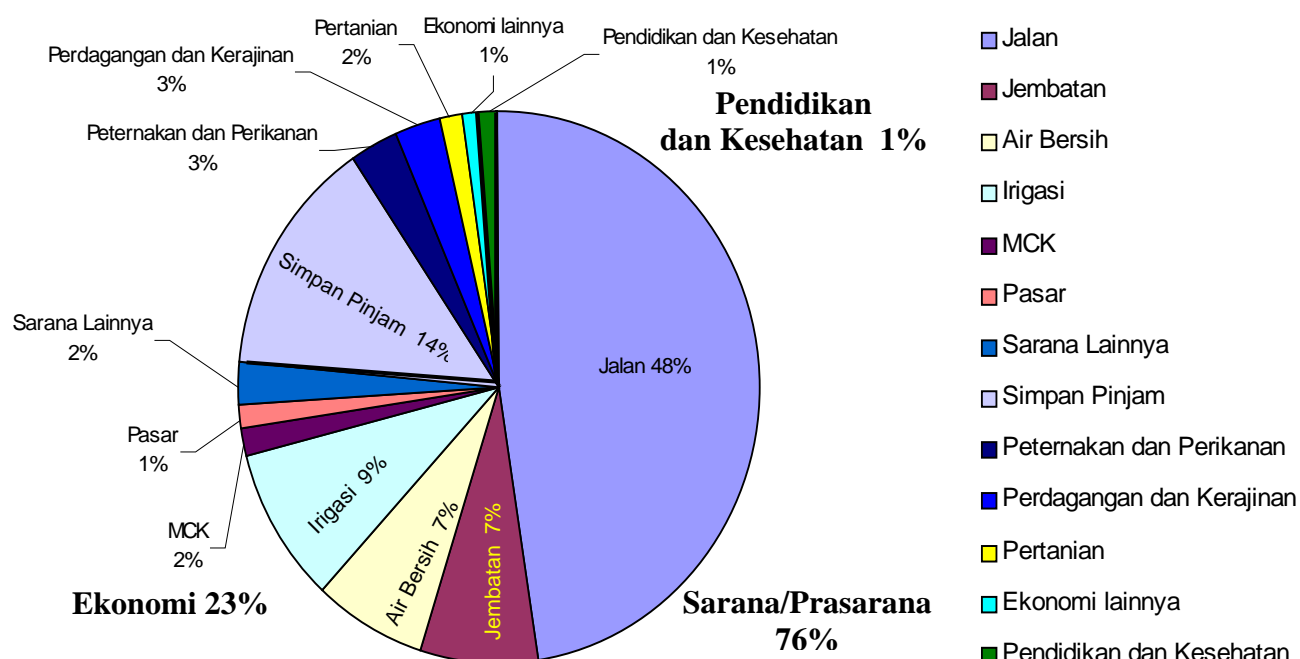
**Tabel 3: Konsultan PPK dan Fasilitator**

<b>Tingkat</b>	<b>Tahun Pertama</b>	<b>Tahun kedua</b>	<b>Tahun ketiga</b>
Nasional (NMC)	13	15	54
Provinsi (KMProp)	24	21	24
Kabupaten (KMKab)	105	164	216
Kecamatan (FK)	537	959	1.368
<b>Total Konsultant</b>	<b>679</b>	<b>1.159</b>	<b>1.662</b>
Desa – Asst. FK	Tidak ada asst. FKs pada Tahun 1 dan 2		1.968
Desa - FD	7.050	15.332	30.962
<b>TOTAL</b>	<b>7.729</b>	<b>16.491</b>	<b>34.592</b>

(Untuk penjelasan lebih rinci tentang pelaksanaan PPK, lihat Lampiran A)

## 2. Hasil-Hasil PPK

PPK bertujuan untuk memberdayakan masyarakat, di samping membantu mereka dengan kegiatan prasarana yang menunjang peningkatan pendapatan mereka. Dari tahun 1998 hingga 2002, PPK mendanai sekitar 50.000 prasarana, kegiatan ekonomi dan sosial di berbagai provinsi dengan nilai Rp 1,6 triliun (mendekati USD 178 juta). Tujuh puluh enam persen dari dana yang tersedia digunakan untuk kegiatan prasarana, 23 persen untuk kegiatan ekonomi dan satu persen untuk kegiatan pendidikan dan kesehatan (utamanya untuk membangun sekolah dan pos kesehatan desa).



### 2.1 Kegiatan Prasarana

Selama lebih dari empat tahun, 76 persen dari dana PPK (Rp 1,2 triliun atau USD 133 juta) digunakan untuk kegiatan prasarana yang produktif. Se jauh ini, pembangunan jalan adalah yang paling populer, diikuti oleh saluran irigasi dan bendungan, jembatan, air bersih, sanitasi dan prasarana lainnya seperti pasar, tambatan perahu, dsb.

**Manfaat pengurangan kemiskinan** dari investasi dana di desa menjadi semakin besar. Di tahun pertama, kedua dan ketiga diperkirakan 1,4 juta, 2,3 juta, dan 2,8 juta penduduk desa secara berturut-turut mendapatkan pekerjaan jangka pendek sebagai tenaga kerja intensif dalam kegiatan prasarana. Mayoritas tenaga kerja tersebut (70 persen) adalah bagian dari masyarakat desa yang dianggap lebih miskin seperti yang ditunjukkan oleh pendekatan partisipatif ketika melakukan urutan tingkat kesejahteraan masyarakat desa. Kegiatan prasarana desa PPK telah menghasilkan lebih dari 25 juta hari orang kerja (HOK).

Secara umum, evaluasi terhadap kualitas teknik yang dilakukan oleh pihak luar menyatakan bahwa **kualitas** prasarana PPK adalah baik hingga sangat baik,

khususnya prasarana jembatan dan bangunan pasar. Survei yang dilakukan bulan Agustus 2001 terhadap 167 desa di 18 provinsi PPK membuktikan bahwa lebih dari 83 persen responden menyatakan kepuasannya terhadap kualitas prasarana PPK. Sembilan puluh enam persen responden mengungkapkan bahwa kualitas prasarana yang dibangun PPK adalah sama atau lebih baik dibandingkan prasarana yang dibangun oleh program pemerintah lainnya.

Prasarana yang dibangun oleh PPK juga lebih hemat biaya dibanding prasarana yang sama yang dibangun oleh program pemerintah lainnya. Prasarana PPK lebih murah 23 persen dibandingkan dengan prasarana yang sama yang didanai oleh instansi pemerintah, contohnya adalah yang dibangun oleh departemen pekerjaan umum. Ini berkaitan dengan penghematan pada biaya tenaga kerja, material, alat-kerja (menggunakan orang daripada peralatan berat) dan bantuan teknis. Walaupun yang berpartisipasi dalam PPK adalah desa miskin, namun dorongan masyarakat untuk berswadaya dalam bentuk uang dan atau bentuk lainnya ternyata cukup berarti, rata-rata jumlah swadaya adalah 17 persen dari total biaya kegiatan; variasi disekitar angka tersebut sangat tinggi, dan dibeberapa lokasi, besarnya swadaya masyarakat sama dengan dana PPK atau bahkan lebih dari total dana yang diterima dari PPK.

Dalam aspek **keberlanjutan dan pemeliharaan**, laporan dari lapangan dan studi teknik prasarana bulan Agustus 2001 mengungkapkan bahwa 86 persen prasarana yang dibangun pada tahun pertama dipelihara (satu setengah tahun setelah dibangun), diantaranya 94 persen dilakukan oleh tim pemelihara desa dan masyarakat secara sukarela dan dengan cara periodik atau berkala. Tindak lanjut dari hasil evaluasi tersebut diperlukan untuk dilaksanakan pada tahun-tahun mendatang, setidaknya-tidaknya untuk menilai apakah pemeliharaan yang tepat dan berkala terus dilakukan. Akan tetapi, pengalaman dari program kegiatan prasarana desa lainnya seperti kegiatan prasarana desa atau Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT) membuktikan hal tersebut. Hasil evaluasi mengungkapkan bahwa setelah lebih dari lima tahun pekerjaan diselesaikan, pemeliharaan tetap tinggi dilakukan, terutama di Jawa.

Apakah kegiatan prasarana PPK merupakan *investasi yang baik*? Umumnya, kegiatan prasarana desa yang berukuran kecil seperti itu, target minimal keuntungan dari pembiayaannya menjadi sangat tinggi, dan secara relatif hanya membutuhkan sedikit pembiayaan untuk memperoleh tambahan tmanfaat yang besar. Kegiatan prasana PPK dijelaskan oleh butir berikut ini. Tingkat pengembalian investasi ekonomi (EIRR) untuk jenis prasarana utama berkisar antara 14,8 persen – 83,3 persen, dengan jangka waktu pengembalian investasi untuk jalan dan jembatan berkisar antara satu hingga tiga tahun: <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Lihat “Ex-Post Evaluasi Prasarana PPK: Laporan Akhir”, disiapkan oleh Geoffrey Dent, Project Appraisals Pty Limited, November 2001.

**Tabel 5: Tingkat Pengembalian Investasi Ekonomi Untuk Prasarana PPK**

<b>Kegiatan</b>	<b>Tingkat Pengembalian Investasi Ekonomi</b>
Air Bersih	83,3%
Jembatan	58,7%
Jalan	32,8%
Irigasi/Drainase	14,8%
<b>Bobot Rata-rata</b>	<b>60,1%</b>

Seluruh manfaat yang telah dirasakan langsung oleh masyarakat dilaporkan sebagai berikut:

- meningkatkan akses ke desa tetangga, pasar setempat, sekolah dan fasilitas umum lainnya.
- mengurangi biaya perjalanan dan transportasi, khususnya untuk mengangkut komoditas pertanian.
- menghemat waktu perjalanan, khususnya karena dibangun jalan dan jembatan baru.
- meningkatkan produksi pertanian karena dibangunnya saluran irigasi.
- membuka usaha dan jasa transportasi karena dibangunnya jalan baru, jembatan dan dermaga.
- untuk kegiatan air bersih dan MCK, telah meningkatkan kualitas air, memudahkan akses ke sumber air bersih, mengurangi biaya pembelian air dan memperbaiki kondisi kesehatan. Penghematan waktu karena dibangunnya sistem pengadaan air bersih yang baru sangat signifikan, diperkirakan telah melibatkan 50 juta hari orang kerja, sebagian besarnya adalah pekerja perempuan.

Walaupun kegiatan prasarana banyak mendapatkan pujian seperti di atas, namun ada juga masalah dan kelemahannya:

- Dilaporkan ada kegiatan prasarana yang dimanipulasi oleh elit desa (jalan dan sumur yang dibangun di depan rumah kades, atau jembatan runtuh karena konstruksinya buruk atau dibangun dengan material yang tidak memadai demi kepentingan pribadi dan keinginan kades atau tokoh masyarakat yang berpengaruh lainnya).
- Memark-up harga material konstruksi bangunan yang menyebabkan kewaspadaan dan perhatian khusus harus dilakukan pada saat audit dan kunjungan supervisi.
- Desain kegiatan adakalanya berubah di tengah jalan sehingga menimbulkan kebingungan terhadap penggunaan dana kegiatan dan kurangnya transparansi diantara anggota masyarakat.

- Kelemahan umum kinerja KMKab menjadi catatan penting dalam dua kali kunjungan Misi Supervisi Bank Dunia pada bulan November 2000 and April 2001. Ada banyak kasus dimana KMKab tidak mempersiapkan daftar harga material atau daftar rekomendasi tenaga bantuan teknis. Masalah lain yang dapat dikutip adalah: kurangnya supervisi ke lapangan dan lemahnya panduan untuk tim verifikasi; hanya ada sedikit laporan yang berkaitan dengan kualitas teknis; dan kurangnya kajian ulang terhadap desain dan anggaran biaya untuk kegiatan prasarana yang lebih besar.

Meskipun kasus-kasus tersebut hanya mewakili sebagian kecil dari kegiatan prasarana (mungkin kurang dari 10% dari total kegiatan prasarana) namun kasus tersebut cukup potensial merusak kredibilitas program. Olehkarena itu, akan lebih diperhatikan pada program tahap berikutnya. Dengan supervisi yang lebih baik dari berbagai pihak terkait dalam PPK, transparansi yang lebih luas dan peningkatan pelatihan untuk staf teknis, masalah ini dapat dikurangi.

### *Manfaat Saluran Irigasi di Jawa Tengah*

[photo]

Masyarakat desa Tegalsari, kabupaten Sukoharjo, Jawa Tengah mengajukan usulan kegiatan prasarana bendungan irigasi untuk didanai oleh PPK. Di pertemuan UDKP, usulan tersebut disetujui. Bendungan irigasi tersebut selesai dikerjakan pada tahun 2001 dengan biaya sebesar Rp 120 juta (USD 13,300).

Pak Samto (47) adalah salah satu pemanfaat bendungan irigasi tersebut. Dia mengungkapkan manfaat kegiatan ini sebagai berikut:

*“Sekarang ini kami sudah plong rasanya. Kalau pergi ke sawah rasanya ayem (tenang) karena tidak khawatir kekurangan air seperti dulu. Ketika ada PPK desa ini, kami mengusulkan memanfaatkan dana tersebut untuk membangun irigasi, karena selama ini jika hendak menanam padi, kami harus menunggu musim hujan dulu. Dan jika hujan tidak turun, kami semua menjadi cemas, karena kalau tidak ada air terus kami mau makan apa?. Sebenarnya dana PPK tidak cukup untuk membangun bendungan irigasi yang lengkap, tetapi kami semua sepakat untuk berswadaya dan bekerja setiap hari tanpa bayaran selama hampir empat bulan untuk membangun bendungan irigasi tersebut. . Saya sendiri sudah iuran Rp 850.000 (USD 94). Petani lain, iurannya kurang lebih juga sama. Memang uang sebesar itu, ya besar sekali buat petani kecil seperti kami. Olehkarena itu, kami sangat sadar untuk mewujudkan bendungan ini. Tanpa air yang cukup, bisa-bisa sawah harus dijual untuk makan. Dan setelah itu bingung mau makan apa?!...”*

*“Waktu bendungan ini akhirnya selesai wah senang sekali rasanya. Kami mendapatkan banyak air dan dengan mudah mengalirkannya ke sawah; kami juga dapat memanen tiga kali dalam setahun, sebelumnya hanya dua kali. Saat ini, kami juga dapat menghasilkan panen yang lebih banyak dibanding sebelumnya.”*

*“Supaya bendungan ini tidak cepat rusak, tiap panen kami akan iuran Rp 10.000 (USD 1), untuk biaya pemeliharaan, dan karena uang yang kita sumbang cukup besar, tiap malam Minggu kami semua berkumpul untuk membicarakan uang yang sudah terkumpul dan uang yang sudah dipakai untuk beli apa. Jadi, jelek-jelek begini masyarakat Tegalsari malah tidak kenal KKN.....ujar pak Samto sambil tertawa lepas.*

## ***Kegiatan Prasarana PPK di Jawa Timur dan Jawa Tengah***

### **[Photos of each project]**

#### ***Pengadaan Air Bersih di Probolinggo, Jawa Timur***

Selama bertahun-tahun, desa Wangkal di Jawa Timur tidak pernah memiliki fasilitas air bersih. Sebagian besar warga mandi dengan menggunakan air kotor yang ada di sawah. Untuk minum dan memasak, masyarakat harus berjalan jauh ke sungai atau membeli air. Situasi ini berubah ketika usulan bendungan saluran irigasi desa Wangkal menang dalam pertemuan UDKP pada tahun 2000. Pengadaan air bersih dengan pipa 4,680 meter menghabiskan dana sebesar Rp79 juta (USD 8,780) termasuk dana PPK dan swadaya masyarakat.

Fasilitas air bersih juga dimanfaatkan oleh warga desa tetangga. Untuk memelihara prasarana tersebut, masyarakat memutuskan untuk menarik dana pemeliharaan sebesar (Rp1,000 hingga 3,000 per bulan). Dengan adanya fasilitas air bersih, masyarakat mempunyai peluang untuk membuka usaha kecil seperti pembuatan kue dan warung kecil.

#### ***Dam Irigasi di Malang, Jawa Timur***

Pada tahun 2000, masyarakat di desa Patok Picis, Malang, Jawa Timur mengusulkan bendungan irigasi untuk didanai oleh PPK. Proposal disetujui dan bendungan irigasi sebesar Rp 53 juta (USD 5,900) dibangun. Empat puluh satu persen dari total dana tersebut adalah hasil swadaya masyarakat, dan sisanya adalah dana PPK. Prasarana ini telah memberikan manfaat kepada 300 orang petani dengan areal sawah sekitar 15 hektar. Sebelum bendungan irigasi dibangun, petani hanya dapat memanen sekali dalam setahun, sekarang mampu memanen dua atau tiga kali dalam setahun. Seperti yang dinyatakan oleh seorang petani perempuan *“Sebelumnya saya hanya dapat memanen 900 – 1.000 kg padi, sekarang dengan adanya saluran irigasi, saya dapat memanen lebih dari 1.800 kg...”* Selain itu, berhektar-hektar lahan tidur yang tidak produktif di desa ini, dapat dibuka kembali untuk ditanami padi.

#### ***Prasarana Jembatan di Batang, Jawa Tengah***

Pada tahun 2001, masyarakat di desa Tedunan, Jawa Tengah melakukan pungutan suara secara terbuka untuk membangun sebuah jembatan sepanjang 71 meter dengan menggunakan dana PPK. Setelah mendengar bahwa proposalnya menang di pertemuan UDKP, masyarakat mulai mengumpulkan swadaya. Melihat kesungguhan masyarakat untuk membangun jembatan tersebut dan juga kesungguhan berswadaya dalam bentuk uang dan tenaga kerja, pemerintah daerah di tingkat provinsi memutuskan untuk mengalokasikan dana daerah sebesar Rp100 juta (USD 11,100) untuk kegiatan tersebut. Jembatan dibangun dengan total dana sebesar Rp 206 juta (USD 22,900) terdiri dana PPK, dana pemerintah daerah provinsi, dan swadaya masyarakat. Jembatan itu sangat penting bagi masyarakat karena telah mengatasi isolasi desa yang selama ini telah menyebabkan kemiskinan dan tingginya biaya transportasi, serta pendidikan dan kesehatan yang buruk. Sebelum jembatan dibangun, masyarakat harus menempuh jalan sepanjang tujuh kilometer yang berbukit dan terjal untuk mencapai desa lainnya. Selain itu, di musim hujan sangatlah sukar, bahkan tidak mungkin untuk menyeberangi sungai. Sekarang, dengan adanya jembatan, masyarakat menikmati akses yang lebih mudah ke sekolah, pasar, dan fasilitas kesehatan serta sosial lainnya.

## **2.2 Kegiatan Ekonomi**

Dua puluh tiga persen dari dana PPK (Rp 357 miliar atau USD 40 juta) diserap oleh kegiatan usaha ekonomi produktif seperti misalnya kelompok simpan pinjam, peternakan, perdagangan, pertanian dan industri rumah tangga. Kelompok simpan pinjam merupakan kelompok mayoritas yaitu kurang lebih sebesar 62 persen (Rp 222 miliar atau USD 25 juta) dari seluruh usulan ekonomi yang diajukan. PPK menetapkan aturan bahwa pinjaman diberikan kepada kelompok yang sekurang-kurangnya telah berusia satu tahun. Kelompok diperbolehkan untuk menggunakan dana pinjaman secara bersama-sama atau dibagi kedalam bentuk pinjaman perorangan. Besarnya pinjaman kelompok rata-rata adalah sebesar Rp8juta, walaupun terdapat banyak variasi diantara kelompok. Angsuran pengembalian pinjaman kelompok tersebut kemudian digunakan untuk mengembangkan dana bergulir di tingkat kecamatan.

Lebih dari 18.000 kelompok yang kurang lebih terdiri dari 280.000 orang merupakan penerima dana usaha ekonomi produktif. Kegiatan ekonomi merupakan kegiatan populer yang diminati oleh kelompok perempuan. Tujuh puluh empat persen dari proposal yang diajukan oleh kelompok perempuan adalah usaha ekonomi produktif, khususnya kelompok simpan pinjam, kemudian diikuti oleh kelompok perdagangan dan peternakan.

Usaha ekonomi produktif populer di Nusa Tenggara Timur (NTT), Kalimantan Tengah, Papua, Sumatera Barat dan Jawa Barat. Hal ini dapat diterangkan, sebagian diantaranya karena tidak tersedianya sumber pinjaman lainnya (seperti Kalimantan Tengah dan Papua) atau terbiasanya masyarakat dengan jenis-jenis pinjaman. Di sisi lain, usulan kegiatan usaha ekonomi produktif di pulau Sumatera sangat sedikit, seperti di Provinsi Aceh, Sumatera Utara dan Sumatera Selatan yaitu kurang dari lima persen. Di Aceh, contohnya, dikarenakan situasi keamanan, masyarakatnya menjadi lebih suka untuk tidak menyimpan uang tunai di rumah mereka. Selain itu, mereka juga khawatir jika tidak dapat membayar kembali pinjamannya karena harus pindah dari lokasi tempat tinggal secepatnya. Konsekuensinya adalah sebagian besar masyarakat di Aceh memilih kegiatan prasarana daripada kegiatan usaha ekonomi produktif.

Laporan lapangan menunjukkan bahwa ada banyak pinjaman digunakan secara sukses dan menguntungkan. (lihat kotak berikutnya). Peminjam menggunakan dana PPK untuk memulai usaha baru atau seringkali untuk menambah modal usaha yang telah ada. Kelompok perempuan, khususnya berminat terhadap pinjaman karena sebagian besar dari mereka tidak memiliki akses kepada sumber kredit yang lain.

Meskipun banyak bukti bahwa dana pinjaman PPK digunakan secara sukses dan menguntungkan, masalah yang muncul juga banyak. Pengembalian pinjaman merupakan tantangan yang besar bagi program ini. Pada bulan Maret 2002, tingkat pengembalian pinjaman dari tahun pertama dan tahun kedua rata-rata hanya 45 persen secara nasional, namun bervariasi antara provinsi. Tingkat pengembalian pinjaman di NTT dan Papua adalah terendah, rata-rata 10-20 persen, sementara Yogyakarta dan Jawa Tengah, yang memiliki tradisi panjang dengan kegiatan perkreditan rata-rata mendekati 85 hingga 90 persen tingkat pengembalian pinjaman. Laporan lapangan

dan studi ekonomi yang selesai dilaksanakan pada akhir tahun 2001 menunjukkan ada banyak alasan terhadap rendahnya tingkat pengembalian: gagal usaha, baik karena kondisi pasar atau karena tidak tepatnya rencana usaha; persepsi bahwa pinjaman pemerintah adalah hibah yang tidak perlu dikembalikan; adanya persepsi umum bahwa banyak usaha besar dan usaha perbankan tidak mengembalikan pinjamannya, lalu mengapa pinjaman kecil orang desa harus dikembalikan; tidak tepat dan salah dalam menggunakan dana; ragu-ragu mengembalikan pinjaman ke kecamatan karena khawatir dananya menguap; elit desa ikut campur dalam memutuskan pinjaman; lemahnya bantuan teknis dan pelatihan manajemen kredit; kurang giatnya kegiatan penagihan, pengawasan dan penegakkan sanksi..

Target penerima pinjaman juga masih masalah. Berbagai studi dan laporan konsultan di lapangan memperkirakan sebesar 70 persen penerima pinjaman adalah masyarakat miskin. Namun, laporan evaluasi pihak luar mengindikasikan bahwa sebagian besar penerima pinjaman bukan penduduk miskin. Baik anggota kelompok maupun elit desa menolak untuk mengikutsertakan penduduk miskin karena khawatir mereka tidak mampu mengembalikan pinjaman.

Evaluasi pihak luar yang independen terhadap portepel kredit PPK dilaksanakan dari bulan Mei hingga September 2001. Evaluasi tersebut mengkaji desain kredit PPK, strategi, instrumen dan sistem. Evaluasi menyimpulkan bahwa desain dan sistem kredit PPK yang diterapkan saat ini cukup lemah, olehkarena itu perlu dilakukan perubahan besar dalam desain, manajemen kredit, pelatihan dan administrasi. Hasil studi ini menyimpulkan bahwa komponen kredit PPK sulit dilanjutkan karena perencanaan yang partisipatif dan proses pengambilan keputusan yang demokratis dalam kegiatan prasarana tidak cocok diterapkan untuk manajemen kredit. Dengan kata lain, pinjaman PPK saat ini, sebagian besarnya dinikmati oleh penduduk yang tidak memiliki resiko pengembalian pinjaman. Studi merekomendasikan agar manajemen pinjaman, tanggung jawabnya ditentukan oleh unit pengelola keuangan (UPK) dan itu artinya, bahwa manajemen pinjaman berfungsi melakukan kajian secara terpisah dari seluruh proses kegiatan.<sup>2</sup> Hasil evaluasi ini dan juga dari pengalaman PPK selama lebih dari tiga tahun, PPK kemudian membentuk tim khusus. Tim terdiri dari ahli manajemen keuangan dan kredit kecil yang dimulai pada akhir tahun 2001 untuk menyiapkan komponen kredit kecil PPK tahap-2 yang baru. Program akan berupaya menciptakan sistem kredit kecil yang lebih tepat dengan tidak mengabaikan prinsip-prinsip PPK dimana pengambilan keputusan dan pengelolaan dana dilakukan oleh masyarakat.

---

<sup>2</sup> Untuk rincian lebih lanjut, lihat "Laporan Studi Ekonomi" oleh Tim Studi Ekonomi, Juli 2001 dan "Kajian Ulang Tentang Pendekatan Mikrokredit PPK" oleh Dr. Detlev Holloh, September 2001.

## *Pinjaman PPK yang Berhasil*

Sebagian besar pinjaman PPK digunakan untuk menambah modal usaha kecil. Di bawah ini adalah cerita tentang dua orang anggota dari kelompok yang berbeda yang menerima pinjaman PPK:

### **[Photo]**

Ibu Nani adalah pembuat kue rumahan di desa Padende, Kecamatan Marawola, Sulawesi Tengah:

*“ Rumah ini saya bangun dari keuntungan menjual kue curuti, dan modal yang saya gunakan adalah modal dari PPK. Saya telah bertahun-tahun menjadi anggota kelompok pembuat kue dan sebelumnya saya pernah menerima bantuan Takesra, tetapi tidak cukup. Pada tahun 1998 saya menerima Rp1juta [USD 111] dari PPK., dan ini sangat membantu usaha saya, karena saya dapat menjual lebih banyak untuk memenuhi permintaan pasar. Kue buatan saya akan lebih luas pemasarannya, bukan hanya di kecamatan Marawola, tetapi juga di supermarket di Palu, ibukota Sulawesi Tengah.. Keuntungan yang saya peroleh cukup untuk mengembalikan pinjaman dan bahkan sempat menabung. Setiap hari, kue yang saya buat memerlukan waktu 18 jam. Melelahkan memang, tapi saya senang, karena setiap bulan saya memperoleh keuntungan bersih sebesar Rp4juta [USD 440]. Itulah sebabnya saya dapat membangun rumah ini dan sekaligus juga dapat menyekolahkan anak ke sekolah yang lebih tinggi.”*

Pak Amiruddin, pembuat sumur beton, di kecamatan Tinambung, Sulawesi Selatan:

Pak Amiruddin mendapatkan bantuan pinjaman PPK sebesar Rp1juta. Dia memulai usahanya dari bawah. Modal pertamanya sebesar Rp 60,000 [USD 7] diperoleh dari bantuan Menteri Kesehatan pada tahun 1997. Setelah itu datang PPK. Dengan bangga dia menyatakan, “PPK membuat usaha saya seperti ini, dan sekarang saya telah memiliki usaha sendiri yang diberi nama ‘UD Nurmadina’. Karena PPK, saat ini, saya tidak hanya membuat sumur, tetapi juga menerima pesanan untuk membuat pilar beton dan ubin. Usaha saya semakin berkembang. Setiap bulan saya memperoleh pendapatan sebesar Rp 1.2 hingga 1.6 juta [USD 133 to 178].” Dengan pendapatan sebesar itu, dia dapat menghidupi keluarganya ditambah dengan dua orang saudara dan ayahnya yang sudah tua. Dia juga membiayai sekolah adiknya. Sebagai tambahan, usahanya yang berkembang tersebut telah mempekerjakan tiga orang lain di desanya.

### **2.3 Kegiatan Pendidikan dan Kesehatan**

Dalam memilih usulan kegiatan, PPK menekankan prinsip *open menu* (kecuali daftar larangan). Pada tahun pertama dan kedua, umumnya, masyarakat memilih kegiatan prasarana dan usaha ekonomi produktif. Alasan pertama adalah karena masyarakat lebih memprioritaskan kegiatan yang dapat membuka akses ke desa, seperti jalan, jembatan dan kemudian diikuti oleh “prasarana ekonomi” seperti saluran irigasi dan bangunan pasar. Kedua, dalam menyeleksi usulan kegiatan, sebagiannya, mencerminkan kualitas fasilitasi konsultan yang menekankan dua kategori tersebut. Pada tahun ketiga, prosedur program dan pelatihan memberi tekanan yang lebih pada pesan tersebut, yaitu bahwa prinsip *open menu* haruslah termasuk kegiatan pendidikan dan kesehatan. Jadi, pada tahun 2001-2002, PPK mulai memberi perhatian yang lebih dengan memperhatikan permintaan masyarakat terhadap pelayanan sosial seperti itu. Di tahun ketiga, muncul sebanyak 675 usulan kegiatan pendidikan dan kesehatan. Sebagian besar usulan tersebut (86 persen) adalah konstruksi atau perbaikan sekolah dan bangunan penitipan anak, atau poliklinik desa. Selain itu, ada juga sejumlah kegiatan yang terkait dengan usulan fasilitas dan perangkat pendidikan, beasiswa, dan poliklinik desa termasuk materi pendidikan kesehatan.

PPK pada tahap berikutnya akan terus menekankan pilihan kegiatan pendidikan dan kesehatan sebagai bagian dari penerapan prinsip *open menu*. Buku petunjuk dan manual yang baru telah dirancang untuk kegiatan tersebut. Diharapkan pilihan ini akan lebih mudah dimengeti oleh masyarakat.

### **2.4 Pengembangan Kapasitas dan Pelatihan**

Pertimbangan luasnya cakupan PPK dan pentingnya unsur fasilitasi dan pemantauan, maka pelatihan yang efektif untuk staf dan pihak terkait menjadi sangat penting untuk mendukung kesuksesan program. Pelatihan menjadi sangat penting, khususnya karena PPK memperkenalkan prinsip dan prosedur (partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dsb) yang mendorong terciptanya perubahan radikal terhadap praktek-praktek kekuasaan yang tersentralisasi dan otoriter serta perencanaan dari atas ke bawah selama berpuluh-puluh tahun.

Pelatihan PPK dan pengembangan kemampuan dilakukan dengan beberapa cara, seperti kursus-kursus pelatihan, lokakarya dan pelatihan pratugas. Setiap tahun atau setiap awal siklus kegiatan selalu dimulai dengan melaksanakan pelatihan yang intensif selama dua minggu untuk konsultan lama dan baru serta PjOK (kasi PMD yang bertindak sebagai Pimpro PPK di tingkat kecamatan) untuk mengkaji ulang prinsip-prinsip PPK dan untuk memahami prosedur baru yang akan diterapkan di tahun mendatang, dan juga untuk lebih mempertajam ketrampilan teknik memfasilitasi, di samping ketrampilan lain seperti pemecahan masalah, dan penyelesaian konflik. Berbagai lokakarya dan pelatihan di setiap tingkatan yang berbeda dilaksanakan sepanjang tahun. Setiap tahun, ada pelatihan untuk fasilitator desa (FD) tim pelaksana kegiatan (TPK), dan unit pengelola keuangan (UPK) di samping itu ada juga sesi-sesi pelatihan yang dilakukan langsung oleh konsultan PPK di lapangan. Di tahun ketiga, PPK memberikan orientasi kepada anggota dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD), dan juga melaksanakan pelatihan penyegaran untuk meningkatkan kemampuan supervisi teknik para KMKab. Selain itu, pelatihan

khusus disiapkan pula untuk pelaksanaan program di Papua yang tujuannya untuk mendapatkan lebih banyak fasilitator lokal dengan kemampuan teknik yang diperlukan untuk menyiapkan desain dan supervisi prasarana. (Lihat tabel 6 untuk daftar kegiatan tahun ketiga.)

Persiapan untuk pelatihan yang berkualitas selalu merupakan tantangan sepanjang empat tahun pelaksanaan PPK. Pelatihan dan pelatihan ulang yang dilaksanakan setiap tahun telah mencakup lebih dari 30,000 orang yang tersebar di 22 provinsi dipandang sebagai sebuah tantangan besar dalam situasi yang dianggap paling tepat. Pelatih dan fasilitator yang baik yang memiliki kemampuan dalam berkomunikasi, belajar untuk orang dewasa, keterampilan memfasilitasi dan mendidik sangat sedikit. Oleh karena itu, kualitas dan materi pelatihan sering mengalami penurunan kualitas ketika disampaikan oleh orang yang tidak memiliki kemampuan di atas, apalagi dengan menggunakan “sistem pelatihan yang bertahap” dari seorang pelatih ahli ke pelatih berikutnya, dan bahkan dari pelatih ke calon pelatih. Lebih jauh lagi adalah di saat PPK menganggap bahwa awal pelatihan dua minggu telah siap dimulai, namun ternyata tidak ada *perencanaan yang sistematik* sebagai tindak lanjut untuk pelatihan berikutnya dan pelatihan penyegaran. Masalah seperti itu merupakan masalah umum di Indonesia dimana kecenderungannya hanya terfokus pada satu program pelatihan yang umum daripada mengembangkan suatu strategi yang berkelanjutan dalam meningkatkan kapasitas yang terus menerus, dan menularkan ketrampilan secara bertahap dari tahun ke tahun. Umpan balik dari konsultan di lapangan dan FD mengungkapkan bahwa pelatihan PPK sering tidak memadai untuk setiap jenis tugas dan tantangan yang dihadapi di lapangan.

Pada PPK tahap berikutnya, program akan memberi perhatian yang lebih besar pada pelatihan dan peningkatan kemampuan untuk setiap tingkatan, khususnya untuk membangun kemampuan di tingkat desa. Materi dan pelatihan yang lebih berkelanjutan akan disediakan yang mencakup dasar-dasar teknik, fasilitasi, penyelesaian konflik, dan ketrampilan manajemen, begitu juga dengan latihan praktek dan pertukaran kunjungan antara lokasi PPK. Pelatihan khusus untuk manajemen kredit kecil dan pembukuan juga akan menjadi prioritas utama

**Tabel 6: Ilustrasi Kegiatan Pelatihan Pada Tahun ketiga**

Kegiatan Pelatihan	Tanggal	Lokasi	Peserta	Tujuan
Lokakarya Orientasi Nasional untuk Anggota DPRD	21-24 Oktober 2000	Jakarta	PMD, TK, Bappenas, konsultan, LSM	Memberikan orientasi kepada DPRD dan mengidentifikasi kebutuhan bagi pelatihan DPRD
Lokakarya konsultan untuk Persiapan Pelatihan PPK Tahun ketiga	November 2000	Jakarta	PMD, Bappenas, Konsultan Terpilih, PjOK, dan FD	Identifikasi Materi Pelatihan Tahun kedua dan Persiapan Materi Pelatihan Tahun Ketiga
Pelatihan Nasional untuk Calon Pelatih	8-20 Januari 2001	Jakarta	PMD, NMC, KMKab, FK and LSM	Pelatih Ahli untuk tingkat Provinsi untuk PPK Tahun ketiga
Konsolidasi	2-4 February	Jakarta	NMC, KMProp,	Mengkaji Strategi

Pelatih Nasional	2001		LSM and TK-Nasional	Pelatihan untuk Pelatihan di Tingkat Provinsi dan Konsolidasi Tim Pelatih
Pelatihan untuk Staf PPK Saat ini	5 Februari – 1 Maret 2001	19 provinsi	FK, PjOK, KMKab	Orientasi Mengenai Prosedur dan Peningkatan Ketrampilan di Tahun Ketiga
Pelatihan untuk Staff PPK yang Baru	12-24 Maret 2001	12 provinsi	FK, PjOK and KMKab	Menyediakan Orientasi Dasar Tentang Prinsip dan Prosedur PPK. Meningkatkan Ketrampilan Manajemen dan Fasilitasi
Lokakarya Persiapan Materi Pelatihan untuk Asisten FK	23 Maret – 1 April 2001	Jakarta	NMC, PMD	Identifikasi Kebutuhan Pelatihan untuk Asisten FK dan Persiapan Materi
Pelatihan untuk Staf PPK saat ini dan yang Baru di Maluku Utara dan Tenggara	1-14 Mei 2001 (Pelatihan terpisah)	Maluku Utara dan Maluku Tenggara	FK, PjOK	Menyediakan Orientasi Dasar Tentang Prinsip dan Prosedur PPK. Meningkatkan Ketrampilan Manajemen dan Fasilitasi
Pelatihan untuk Panduan Operasional Manual untuk Papua	3-12 Juli 2001	Jayapura, Papua	PjOK, KMProp, KMKab, FK	Mengkaji Prosedur Operasional Khusus untuk Papua
Lokakarya untuk PBM-LSM	Juli, Agustus 2001	Jakarta, Maluku Utara	LSM, NMC	Melaksanakan Orientasi untuk 14 LSM baru yang bekerja sebagai PBM-LSM untuk PPK
Strategi Perencanaan Partisipatif	19-26 Agustus 2001	NTT	FK, KMKab, KMProp, PjOK dan TK-Prop	Meningkatkan Kemampuan untuk Mengatasi Masalah dan Keluhan
Latihan Praktek Tentang Pengembangan Masyarakat, Efektif Komunikasi, dan Pembinaan serta Penasehat	Agustus – Desember 2001	11 Provinsi	KMKab, FK	Meningkatkan Kemampuan Staf PPK
Pelatihan penyegaran UPK	Agustus – Desember 2001	7 provinsi	UPK	Meningkatkan Ketrampilan Keuangan Pengurus UPK

*Catatan: Tabel tidak termasuk pelatihan yang diadakan oleh konsultan kepada tim desa, tidak juga pelatihan untuk manajemen keuangan. Lihat diskusi supervisi keuangan dan pelatihan di bawah seksi audit.*

(Bharata – can this table be put on one page?)

### *Program Pelatihan Khusus untuk Papua*

Kendala utama pembangunan berkelanjutan dengan menerapkan model PPK di Papua adalah karena sangat terbatasnya jumlah orang daerah yang bermutu yang menjadi fasilitator dan penasehat teknis. Orang Papua sangat sedikit yang memiliki kualifikasi untuk bekerja di PPK. Mempekerjakan orang luar Papua bisa tidak optimal karena mereka tidak mengenal situasi dan uniknya budaya lokal. Selain itu, dampaknya juga tidak diinginkan karena membuat orang lokal tergantung kepada orang luar daripada mengembangkan sumber daya manusia mereka sendiri.

Menanggapi situasi ini, Staf PPK Papua dan pegawai pemerintah yang bersemangat mengirimkan usulan khusus agar PPK lebih terfokus pada upaya peningkatan pengembangan kapasitas di Papua. Oleh karena itu, untuk PPK tahap berikutnya telah dibentuk satu tim yang terdiri dari mantan konsultan yang terlibat pada kegiatan prasarana desa dan konsultan PPK. Mereka bekerja sama dengan Lembaga Pendidikan Jayapura dalam mengembangkan pelatihan dan pendidikan untuk menyiapkan orang muda Papua bekerja di PPK. Lembaga pendidikan akan bertanggung jawab sepenuhnya untuk mengajar di dalam kelas dengan topik dan materi yang diseleksi dari kursus-kursus yang diajarkan saat ini, namun dimodifikasi untuk kelompok khusus ini. Tim PPK bertanggung jawab memberikan materi manajerial dan teknis yang difungsikan khusus untuk fasilitator kecamatan. Mereka juga akan memonitor dan melatih setiap orang yang mendaftar pada program, dan melaporkannya kepada PPK pusat dan tim penasehat provinsi Papua tentang kemajuan yang diperoleh.

Setiap kecamatan akan mengajukan kandidat yang akan dilatih selama satu tahun di lembaga pendidikan, dengan biaya pengeluaran dan sedikit uang saku yang dibayar oleh PPK. Kandidat diharuskan orang yang tamat sekolah menengah umum, dipilih oleh masyarakat untuk dijadikan calon fasilitator. Satu prasyarat untuk mencantumkan hal ini dalam program adalah meminta kepada masyarakat lokal untuk menerima lebih dahulu fasilitasi oleh orang luar sambil menanti orang lokal untuk mengambil alih tugas tersebut.

Tugas untuk pelatihan khusus ini telah dimulai. Konsultan PPK dan pihak Papua telah selesai menyiapkan kurikulum pelatihan. April 2002, 18 orang wakil LSM dan lembaga agama dari sembilan kabupaten di Papua hadir dalam program orientasi di Jayapura dan wakil-wakil ini kemudian meneruskannya kepada masyarakatnya untuk memfasilitasi proses seleksi kandidat. Saat ini, seleksi kandidat hampir selesai dilaksanakan di delapan kabupaten. Seluruhnya ada 65 kecamatan yang turut serta, dan setiap kecamatan akan menyerahkan tiga nama kandidat. Kegiatan pelatihan dijadualkan dimulai pada bulan Juli 2002.

## ***2.5 Pemberdayaan dan Partisipasi Masyarakat***

Salah satu prinsip utama PPK adalah partisipasi masyarakat. Selama tiga dekade dibawah rezim Orde Baru, masyarakat umum “tidak diberdayakan” dan tidak dilibatkan dalam proses politik dan demokratisasi. PPK telah mencoba untuk merubah paradigma lama itu dengan memberikan mekanisme demokrasi kepada masyarakat dimana pengambilan keputusan dilakukan di tingkat desa. Sebagai dampaknya, program berbenturan dengan norma-norma budaya otoritas dan kekuasaan yang ada di Indonesia. Sebagai hasil dari proses PPK, program mengharapkan melihat partisipasi masyarakat yang lebih aktif dalam pengambilan keputusan dan menuntut pemerintahan lokal yang lebih tanggap dan lebih transparan

Data lapangan selama tiga tahun terakhir menunjukkan perkembangan yang terukur. Secara umum, masukan dari provinsi menunjukkan bahwa PPK melibatkan lebih banyak masyarakat desa dalam tahap perencanaan, pengambilan keputusan dan pelaksanaan dibandingkan dengan program lainnya. Pertemuan di tingkat desa dan kecamatan untuk mensosialisasikan dan merencanakan kegiatan PPK banyak diikuti oleh masyarakat desa, tingkat partisipasi perempuan biasanya berkisar antara 26-45 persen dari total keseluruhan. Paling banyak hingga 53% kehadiran di pertemuan dusun atau desa, adalah partisipasi kelompok miskin di desa. Partisipasi masyarakat berada pada tingkat yang tertinggi selama tiga hingga enam bulan proses sosialisasi dan pertemuan dusun pada awal siklus program.

Ketika para FK ditanya mengenai evaluasi *kualitas* partisipasi masyarakat di pertemuan dan proses PPK, 85% FK merangking partisipasi masyarakat sebagai “sangat aktif” atau “aktif”. Termasuk didalamnya indikator yang menguji apakah masyarakat desa, khususnya kaum perempuan dan masyarakat miskin, menghadiri pertemuan tersebut dan berapa banyak orang yang ikut berbicara. Dapat dikatakan, PPK perlu melakukan peningkatan dalam kualitas partisipasi. Hasil studi dan laporan lapangan menunjukkan perlunya peningkatan kualitas partisipasi, khususnya diantara kelompok perempuan dan masyarakat miskin, sehingga mereka mempunyai rasa memiliki lebih aktif terlibat dalam kegiatan proses

Kontribusi masyarakat juga menjadi indikator nyata yang menunjukkan minat dan partisipasi dalam kegiatan kegiatan. Kontribusi masyarakat baik dalam bentuk swadaya atau dana, rata-rata berkisar 17 % dari total keseluruhan dana kegiatan, variasi sekitar gambaran ini sangat tinggi di beberapa daerah, kombinasi kontribusi masyarakat sama atau melebihi total dana yang diterima dari PPK. Sering pula, masyarakat memberikan kontribusi dalam bentuk tenaga, tanah, atau bahan-bahan untuk membangun prasarana.

Adapula bukti yang menunjukkan bahwa terjadi peningkatan kinerja pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat di beberapa wilayah PPK. Perubahan ini besar dan signifikan. Secara umum, perubahan ini sangat positif. Bagian dari perubahan yang nampak adalah lingkungan yang lebih terbuka, demokratis dan semakin dimungkinkan setelah kejatuhan rezim Soeharto dan disetujuinya UU Pemerintahan Daerah tahun 1999. Namun, masyarakat desa dan pejabat pemerintah serta konsultan juga memberikan perubahan nyata secara langsung kepada PPK dan penekanannya terhadap pelaksanaan pemerintah daerah yang baik. Mereka melihat PPK sebagai

mekanisme dan kerangka kerja bagi proses demokratisasi dan pengambilan keputusan di tingkat lokal. Pengalaman PPK mempunyai dampak ganda pada cara pendekatan masyarakat terhadap kegiatan pembangunan dan pendanaan.

Baru-baru ini NMC telah menyelesaikan studi kasus mendalam terhadap 9 desa yang telah berpartisipasi selama dua atau tiga tahun di PPK. Tim studi menguji dampak PPK terhadap pemerintahan lokal dalam hubungannya dengan beberapa karakter: partisipasi masyarakat dalam pembangunan, pengambilan keputusan, transparansi, akuntabilitas, kepemimpinan, konsensus dan pengambilan keputusan, kemampuan organisasi dan keuangan, efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan.

### ***Dampak PPK Pada Pemerintahan Desa***

*“Masyarakat sekarang tidak lagi apatis menerima program seperti yang dulu. Rasa ingin tahu dan antusias mereka untuk mendapatkan informasi tinggi, dan mereka makin kritis dalam melihat dan menerima PPK, terutama pada pelaksanaan tahun ketiga ini.”*

-FD Desa Wonorejo, Sulawesi Selatan

*“PPK merupakan proses pembelajaran yang sangat penting bagi masyarakat. Selama ini masyarakat menganggap proses pembangunan adalah bagian dari tugas aparat pemerintahan. Kehadiran PPK telah merubah pola pikir dan cara pandang yang ada selama ini. Prinsip transparan telah mengajarkan masyarakat mengenal hak dan kewajiban mereka dalam proses pembangunan, yaitu hak mendapatkan informasi, menyampaikan usulan, mengemukakan pendapat, berperan serta dalam setiap tahap kegiatan, dan juga bertanggung jawab atas semua keputusan yang telah diambil.”*

-Tokoh masyarakat di Desa Wonorejo,  
Sulawesi Selatan yang juga menjadi ketua  
Tim verifikasi

*“PPK membawa suasana lain di desa. PPK memberikan kesempatan bagi kami untuk lebih berdaya dan juga membuat pemerintah desa sadar akan prinsip yang demokratis dan sangat penting bagi pembentukan pemerintahan yang baik.”*

-Kutipan dari studi kasus PPK mengenai  
dampak PPK pada pemerintahan lokal di  
sembilan desa

Studi menemukan bahwa partisipasi masyarakat secara keseluruhan cukup tinggi dan masyarakat menilai penekanan PPK pada partisipasi dan perencanaan dari bawah. Masyarakat desa melihat transparansi kegiatan bertujuan untuk menghindari penyalahgunaan dana dan adanya intervensi politik. Dengan adanya transparansi PPK juga mendorong masyarakat untuk lebih kritis, bertanggung jawab dan terlibat penuh dalam program. Prinsip ini dapat pula diterapkan pada kegiatan desa lainnya. Namun, belum ditemukan banyak bukti mengenai kemampuan para pemimpin desa untuk menjaga akuntabilitas dalam pemerintahan terutama di wilayah Sulawesi Selatan dan Kalimantan Selatan dimana kepemimpinan yang otoriter masih terlihat kuat. Di Jawa dan Sumatera, dampak PPK terlihat pada persepektif pemimpin lokal untuk lebih transparan dalam kegiatan mereka dan memberikan kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat untuk merencanakan atau memonitoring kegiatan pembangunan.

Melalui dana PPK dan swadaya masyarakat, masyarakat desa secara umum telah meningkatkan kemampuan keuangan organisasi mereka. Banyak juga masyarakat yang merasa puas dengan kegiatan PPK yang mereka minta dan merasa bahwa mereka telah mendapatkan keuntungan secara ekonomi.

Secara umum, PPK mendengar banyak kasus masyarakat desa mampu menuntut akuntabilitas pemerintah daerah untuk lebih transparan dalam mengelola program pembangunan pemerintah (Lihat Kotak). Masyarakat desa telah bisa menerapkan prosedur PPK dan kemampuan manajemen keuangan pada kegiatan pembangunan lainnya. Seluruh perubahan ini menunjukkan kemajuan dalam pemberdayaan masyarakat dan peningkatan minat dan peran pemerintah daerah dalam menanggapi kebutuhan masyarakat

### *Kafan Kayu di Sidoarjo*

Menurut salah satu Fasilitator Kecamatan di Sulawesi Selatan, masyarakat desa di Sidoarjo sangat senang dengan prinsip-prinsip PPK seperti transparansi dan partisipasi agar mereka mendapatkan kualitas hasil yang baik dan tidak mahal. Mereka juga ingin pola dan cara seperti ini diterapkan di semua kegiatan lainnya

Itu sebabnya, ketika sebuah perusahaan kontraktor melaksanakan kegiatan jembatan membeli barang dengan dana umum dengan kualitas yang buruk, masyarakat segera mengambil tindakan. Mereka mengambil barang-barang itu dan membungkusnya dengan kain kafan putih putih seperti proses pemakaman jenazah. Sekelompok masyarakat kemudian membawa kafan kayu itu ke DPRD. Mereka berdiri di depan anggota majelis seraya berkata dengan suara lantang, “*Kami tidak ingin kegiatan seperti ini lagi*” sambil menunjuk ke kafan putih itu. “*Kami hanya ingin kegiatan yang melibatkan masyarakat, seperti PPK.*”

### *Masyarakat di Jawa Timur Belajar Perencanaan dan Partisipasi*

Karang Joho adalah sebuah desa miskin di Kecamatan Badegan, Jawa Timur. Desa ini belum pernah menerima program pemerintah sebelumnya dan hanya memiliki sedikit pengalaman dalam perencanaan pembangunan, kurang mampu menunjukkan kebutuhan mereka dalam pertemuan desa. Prasarana desa secara umum sangat buruk, jalan-jalannya kotot dan tersapu banjir jika musim hujan tiba.

Tahun 1998, desa ini menjadi desa pemanfaat dalam program PPK. Masyarakat segera mengajukan usulan perkerasan jalan sepanjang 2,8 km dengan biaya sebesar Rp.94 juta. Mereka sangat terkesan dengan proses dan hasil yang didapat dari kegiatan jalan PPK, masyarakat kemudian mengelola diri mereka membentuk kelompok tenaga kerja dan menyediakan swadaya material senilai Rp. 27 juta untuk mengaspal jalan. Dengan dana mereka sendiri, mereka mengikuti prosedur pertemuan dan laporan keuangan seperti yang mereka pelajari di PPK. *“Kami belajar prinsip transparansi dari PPK, dan hal itu baik untuk dilakukan, karena dana untuk pengaspalan jalan berasal dari masyarakat.”* Kata salah seorang tokoh masyarakat.

Selanjutnya, masyarakat memutuskan untuk mengambil iuran jalan, karena banyaknya truk yang menggunakan jalan tersebut untuk mengangkut batu dari singai, Masyarakat mengadakan pertemuan secara rutin untuk merundingkan penggunaan dana iuran tersebut. Sebagian dana digunakan untuk pemeliharaan. Dalam rapat terbuka, masyarakat memutuskan menggunakan dana itu untuk membeli ratusan kursi plastik dan menyewakannya bagi mereka yang sedang melakukan pesta. Seluruh penggunaan dana dilaporkan dan dituliskan dalam buku pembukuan secara rapih dan masyarakat mengadakan pertemuan rutin untuk melaporkan penggunaan dana tersebut.

Berkat PPK, masyarakat di desa ini belajar untuk berpartisipasi dalam perencanaan dan mengalokasikan sumber daya bagi desa mereka. Mereka juga belajar nilai tranparansi. Seorang masyarakat berkomentar, *“Tranparansi yang kami pelajari dari PPK membuat kami mempraktekan pengelolaan dana secara terbuka yang kami terima dari dana biaya pemeliharaan.”*

## 2. 6 Partisipasi Masyarakat Miskin

Pemilihan kecamatan dan provinsi PPK setiap tahun berdasarkan pada data kemiskinan. Sasaran program adalah kecamatan paling miskin berdasarkan data di *Susenas* (tambahan) dan *Podes* (kebanyakan survei prasarana). Daftar kecamatan paling miskin tersebut kemudian dikirimkan ke Tim Koordinasi PPK di tingkat provinsi dan kabupaten untuk dikaji dan diklarifikasi. Sebuah daftar pendek kemudian difinalkan dan disetujui di tingkat pusat. Secara umum, sasaran kecamatan miskin cukup mencapai sasaran.

Dalam mencapai sasaran kemiskinan di desa, PPK menemui keberhasilan yang beragam. Program bergantung pada definisi masyarakat sendiri untuk menentukan siapa yang masuk kategori orang miskin. Pada awal pelaksanaan kegiatan, para FK bersama para pemimpin desa dan anggota masyarakat menyusun KK miskin. Di beberapa kasus, mereka juga berkonsultasi dengan *BKKBN* (Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional), meskipun data ini tidak harus digunakan sebagai bahan untuk menentukan tingkat kemiskinan.. Daftar desa kemudian digabungkan dan partisipasi masyarakat miskin ditelusuri melalui siklus PPK.

Laporan lapangan FK menunjukkan bahwa 53 persen peserta pada pertemuan PPK merupakan masyarakat yang relatif kurang mampu. Hasil wawancara di lapangan mencatat banyak masyarakat miskin yang tidak mempunyai waktu untuk menghadiri pertemuan karena mereka sangat sibuk mencari nafkah bagi keluarganya. Mereka juga kurang percaya diri dalam memberikan pendapat, sehingga mereka lebih menyerahkan pengambilan keputusan pada ketua kelompok atau tokoh masyarakat. Perlu adanya peningkatan fasilitasi yang lebih baik lagi agar bisa melibatkan masyarakat yang sangat miskin dalam proses PPK.

Dari sisi keuntungan program, anggota masyarakat miskin memang mendapat keuntungan dari kegiatan prasarana PPK, seperti kemudahan akses untuk ke pasar, sekolah dan pelayanan kesehatan. Mereka juga mendapat keuntungan sebagai tenaga kerja jangka pendek dan upah atas pekerjaan prasarana. Kurang lebih 70 persen tenaga kerja diambil dari kelompok masyarakat miskin di desa.

Dari sisi ekonomi, PPK hanya sebagian yang efektif untuk memberikan sasaran pada masyarakat miskin. Laporan konsultan lapangan menunjukkan bahwa banyak masyarakat miskin yang menerima pinjaman, khususnya kelompok perempuan. Namun ada pula bias terhadap mereka di beberapa lokasi karena para pemimpin desa atau ketua keompok kurang berkenan memberikan pinjaman kepada kelompok miskin karena khawatir mereka tidak mampu untuk mengembalikan pinjaman. Terlebih lagi, kriteria pinjaman pada saat ini tidak memasukan kajian yang mengenai tingkat pendapatan peminjam dan nilai kredit, juga sistem pinjaman yang terbuka bagi semua kelompok yang memiliki usaha untuk meminjam. Evaluasi pinjaman ekonomi yang dilakukan pada tahun 2002 dan studi institut demografi tahun 2002 mengatakan bahwa anggota yang lebih mampu yang bisa mendapatkan keuntungan dari bantuan tersebut.

Satu pelajaran yang didapat dari tahap pertama ini adalah PPK harus meningkatkan sasaran kemiskinannya di desa. Perencanaan dan uji lapangan telah dilengkapi unyuk

memasukan rangking yang lebih baik, lebih partisipatif dan uji coba pemetaan pada tahapan program berikutnya.

## ***2.7 Partisipasi Perempuan***

PPK sangat kuat menekankan pada upaya peningkatan partisipasi perempuan . Secara tradisi di Indonesia, perempuan ditempatkan untuk menjalankan peran ibu rumah tangga sementara laki-laki lebih aktif di wilayah publik. PPK mencoba untuk melakukan beberapa inisiatif untuk memperbaiki kesetaraan gender dan meningkatkan partisipasi. Beberapa inisiatif yang sangat penting adalah:

- Setiap desa yang berpartisipasi memiliki seorang FD laki-laki dan seorang FD perempuan;
- Pada tahun ketiga, dua orang asisten FK-seorang perempuan dan seorang laki-laki-ditambah di setiap kecamatan untuk membantu FK;
- Dalam forum UDKP harus menyertakan perwakilan tokoh masyarakat desa, paling sedikit satu orang laki-laki dan dua orang perempuan dari setiap desa yang berpartisipasi;
- Dari dua usulan desa yang diajukan pada forum UDKP untuk dipilih, salah satunya harus berasal dari usulan kelompok perempuan;
- Tahun ketiga memasukan pertemuan khusus perempuan untuk membahas, menyiapkan dan memutuskan usulan perempuan;
- Sebuah modul mengenai pelatihan gender dimasukkan pada tahun kedua untuk seluruh konsultan;
- Selama proses perencanaan, verifikasi dan pemilihan tahap, partisipasi menjadi kriteria penilaian dan;
- Gender jalur PPK-data terpilih melalui seluruh pelaksanaan tahapan kegiatan.

Disamping itu, pada Bulan Februari 2002, PPK memulai sebuah kegiatan percontohan bagi para janda miskin dan yatim di empat provinsi : Aceh, NTT, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat.

Lokasi tersebut dipilih berdasarkan data: wanita yang menjadi kepala keluarga, tingginya tingkat permindahan laki-laki dan/atau konflik di wilayah tersebut. Tujuan dari kegiatan percontohan ini adalah untuk memberdayakan perempuan sebagai kepala rumah tangga sehingga mereka mempunyai akses untuk mengawasi sumber daya lokal dan memperbaiki status mereka dalam masyarakat. Program juga mendorong perempuan untuk terlibat dalam setiap tahap pengambilan keputusan. Selanjutnya, fasilitator program menemui para janda tersebut dan membahas masalah dan perhatian mereka serta mendorong mereka untuk membentuk kelompok kecil. Sampai sekarang, 77 kelompok janda telah terbentuk dan kini berada pada tahap konsolidasi. Begitu kelompok terbentuk, dana yang disiapkan akan dikirimkan dan sesuai dengan pilihan open menu seperti yang diberlakukan dalam PPK.

Hasil dari upaya yang disebutkan tadi menunjukkan hal yang positif. Karena persyaratan untuk jumlah yang sama antara FD laki dan perempuan, PPK telah mengambil dan melatih lebih dari 16.465 wanita desa untuk menjadi fasilitator dan asisten FK. Para wanita itu membentuk lingkungan kerja yang sesuai untuk pekerjaan pemberdayaan masyarakat dimasa mendatang, dan banyak dari mereka yang telah melamar untuk menjadi konsultan PPK tahap II.

Mengenai partisipasi perempuan pada setiap tahapan PPK, biasanya partisipasi perempuan berkisar antara 26-45 persen dalam pertemuan dusun dan desa. Namun wanita masih menemui kendala untuk terlibat secara aktif dalam diskusi. Jadwal pertemuan kadang-kadang membuat perempuan sulit untuk menghadiri pertemuan karena kesibukan mereka di rumah. Perempuan juga merasa tidak nyaman jika berbicara di pertemuan yang didominasi oleh laki-laki dan dalam forum pada umumnya. Akibatnya perempuan hanya menjadi pengamat pasif daripada menjadi peserta aktif dalam berbagai pertemuan. Data program menunjukkan bahwa tidak ada hubungan yang jelas antara prosentasi tingkat kehadiran perempuan di Musbangdes, pertemuan UDKP dengan prosentasi usulan perempuan yang dipilih. Jenis kelamin FK juga tidak memberikan dampak langsung apakah perempuan lebih banyak datang ke pertemuan atau tidak. Perwakilan atau kehadiran perempuan pada pertemuan belum bisa diartikan sebagai kekuatan lobi yang kuat dan memberikan keuntungan secara langsung kepada perempuan atau untuk pemberdayaan perempuan. Itulah salah satu alasannya mengapa di tahun ketiga PPK, pertemuan khusus perempuan, *musbangdes perempuan*, ditambahkan dalam satu tahap kegiatan sehingga perempuan bisa lebih bebas untuk membahas kebutuhan mereka dan kegiatan yang akan didanai. Hasil pertemuan khusus perempuan akan menjadi masukan bagi pertemuan desa untuk memilih usulan mana yang akan diajukan. Masukan dari perempuan desa, konsultan, LSM menunjukkan penerimaan yang positif terhadap pertemuan khusus perempuan ini.

Disamping kehadiran pada pertemuan, masyarakat juga memilih perempuan sebagai anggota UPK, Tim Pelaksana Kegiatan (TPK) dan tim monitoring masyarakat. Beberapa daerah tim kegiatan yang dilaksanakan oleh perempuan bekerja cukup baik.

Perempuan juga mendapatkan keuntungan yang besar dari kegiatan prasarana dan pinjaman PPK. Rata-rata, 53 % peminfaat pinjaman adalah perempuan. Mereka juga mendapatkan keuntungan dengan adanya perbaikan sarana ke pasar, sekolah, pelayanan kesehatan dan pelayanan umum lainnya, seperti sanitasi dan air bersih

Berdasarkan pelajaran pada PPK tahap pertama, sejumlah peningkatan program akan dilakukan untuk tahap berikutnya guna meningkatkan kesetaraan gender. Sebuah upaya yang lebih terpadu akan dilakukan untuk merekrut konsultan perempuan yang sekarang ini hanya berkisar 22 persen dari total konsultan. Laporan kualitatif menunjukkan bahwa FK perempuan sangat berguna sebagai model peran bagi kaum perempuan dan mendorong perempuan desa untuk berbicara lebih bebas di depan umum. Program ini juga perlu menyediakan jaringan kerja sama yang lebih baik bagi para fasilitator dan konsultan perempuan.

Berikutnya, PPK perlu menggerakkan langkah maju perwakilan bagi perempuan. Persyaratan ini penting tapi tidak cukup bagi pemberdayaan perempuan. PPK akan memasukkan kesadaran gender yang lebih sistematis dan program pelatihan perempuan untuk meningkatkan suara perempuan serta meningkatkan keterlibatan mereka di PPK. Program pelatihan fasilitator yang baru akan memasukan perhatian yang lebih mendalam mengenai masalah gender, menggambarkan cerita keberhasilan yang telah dikumpulkan dari para fasilitator pada PPK tahap pertama. Sebagai bagian dari program pelatihan, PPK tahap telah memperkenalkan program khusus untuk melatih lulusan teknis sipil perempuan dan menyiapkan mereka sebagai konsultan PPK.

Terakhir, PPK akan memasukan lebih banyak gerder partisipatif dan pemetaan kemiskinan dan latihan identifikasi kemiskinan selama tahapan persiapan usulan. Latihan ini akan meningkatkan partisipasi perempuan dan menjamin bahwa usulan mereka akan dicocokkan dengan kebutuhan yang sesungguhnya dari perempuan desa.

### *Suara Perempuan Mengenai PPK*

PPK secara aktif mendorong partisipasi perempuan dalam setiap tahapan program. Partisipasi perempuan berkisar 40 % dalam pertemuan PPK. Meski demikian, dari laporan studi kasus dan riset formatif mengenai partisipasi perempuan menunjukkan ada sejumlah kasus keterlibatan perempuan dalam PPK namun masih terbatas. Peningkatan partisipasi perempuan terbentur dengan adanya dominasi budaya patrilineal :

*Kelompok perempuan cukup aktif apabila dilihat dari kegiatan perempuan yang dilakukannya. Misalnya, Dina Fele, pendidikannya hanya tamat SD, namun dilihat dari keaktifannya dalam mengkoordinir kelompoknya cukup baik. Apabila ada hal yang harus disampaikan, ia mengumpulkan anggota kelompoknya dan membicarakan masalah yang dihadapi secara bersama-sama.*

*Program ini sangat baik karena membantu rumah tangga kami. Kita tidak hanya tinggal diam di rumah tapi juga membantu mencari keuangan untuk di dapur. Walaupun sebelumnya buta tentang perikanan, tapi setelah bekerja dalam kelompok saya sangat senang. Kami dapat kebijakan dari ketua kelompok kalau kami membutuhkan keperluan rumah tangga maka kami bisa ambil dari situ.*

*Desa ini sekarang bisa membangun jalan dengan dana PPK, sehingga saya bisa pergi setiap pagi ke pasar dengan kendaraan. Kita tinggal menunggu saja di depan rumah. Sebelum jalan ini dibangun susah sekali transportasi untuk ke pasar. Saya harus pergi pagi-pagi sekali agar saya bisa menjual barang dagangan di sana. Saya senang sekarang karena mudah untuk pergi bekerja*

Beberapa hambatan untuk meningkatkan partisipasi perempuan

*Perempuan tidak suka berbicara. Dalam pertemuan mereka hanya diam. Mereka tidak pandai sehingga mereka tidak mau berbicara, Hanya kepala desa atau kepala dusun yang berbicara selama pertemuan. Jika laki-laki sudah berbicara perempuan tidak perlu lagi berbicara*

*Diantara masyarakat hanya istri kepala desa yang berbicara. Karena dia adalah ibu desa sehingga masyarakat tidak mempermasalahkannya. Bahkan jika ada seorang perempuan harus berbicara hal itu karena dia tahu prosedurnya. Suaminya adalah tokoh masyarakat maka dia juga tokoh masyarakat. Sementara perempuan yang lainnya hanya diam*

*Masalahnya saya harus meninggalkan pekerjaan di rumah. Saya harus menghadiri pertemuan. Jika suami saya pulang dia letih dan saya harus melayaninya jika saya ikut pertemuan maka saya tidak bisa melakukan pekerjaan itu*

*Saya tahu PPK tidak akan membebani kami tapi saya punya pekerjaan lain seperti pergi ke kebun. Bekerja di kebun juga adalah kebutuhan untuk keluarga saya. Saya tidak bisa berpartisipasi karena banyaknya pekerjaan rumah yang harus dikerjakan*

-Berdasarkan wawancara di lapangan dari beberapa laporan studi

### ***Kelompok Perempuan di Yogyakarta yang Mengatur***

Murid-murid TK di Desa Karangduwet Village, DIY, biasa pindah dari satu lokasi ke lokasi lain, karena mereka tidak memiliki bangunan sekolah permanen. Ketika desa ini berpartisipasi dalam PPK tahun 2001, kelompok perempuan mengusulkan perbaikan gedung sekolah TK. Usulan perempuan menang dalam forum UDKP

Ibu Siti, Ketua Tim Pelaksana menjelaskan, *“Kami menang karena kegiatan ini memang sangat diperlukan bagi anak-anak kami. Swadaya masyarakat bahkan lebih tinggi dari dana PPK yang kami usulkan... Karena ini usulan perempuan, masyarakat mempercayakan perempuan dalam pelaksanaan dan monitoring kegiatan. Lihat kenyataannya baik Ketua, Bendahara dan anggota TPK seluruhnya perempuan*

PPK menyediakan dana sebesar Rp. 15 juta (US\$ 1,670) untuk pembangunan gedung Taman Kanak-kanak itu sementara swadaya masyarakat mencapai Rp. 20 juta (US\$ 2200), 33 persen lebih dari dana PPK. Sekolah tersebut mempunyai 3 orang tenaga pengajar yang mendidik 36 siswa. Setiap bulan uang sekolah yang dibayarkan para siswa digunakan untuk membayar honor guru tersebut.

## ***2.8 Dukungan Pemerintah Daerah***

Undang-undang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan No. 22 dan 25 tahun 1999, memberikan kekuasaan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten untuk memainkan peranan yang lebih besar dalam menentukan kebijakan dan alokasi sumberdaya. Ini merupakan sebuah perubahan yang fundamental di sebuah negara yang memiliki sistem politik yang sangat sentralistik selama bertahun-tahun. Implikasi dari kerangka kerja desentralisasi ini meletakkan kekuasaan dan sumber daya yang sangat besar di tingkat kabupaten. Oleh karena itu, penekanan PPK pada pengambilan keputusan di tingkat lokal dan alokasi sumber daya menjadi sesuai dengan kerangka kerja desentralisasi. Sementara investasi masyarakat di PPK ditentukan di tingkat kecamatan dan desa, akan ada koordinasi yang lebih besar dengan pejabat provinsi dan kabupaten

Dukungan pejabat pemerintah daerah menjadi peran kunci bagi kesuksesan pelaksanaan PPK di lapangan. Tim Koordinasi Pemerintah di tingkat provinsi dan kabupaten terdiri dari gubernur, Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda) dan pejabat pemerintah lainnya. Tanggung jawab mereka adalah mengawasi dan memberikan petunjuk umum pelaksanaan PPK di daerah mereka sekaligus memberikan penyelesaian jika terjadi permasalahan. Setiap bulan tim ini mengadakan pertemuan dengan para konsultan PPK dan LSM untuk membahas perkembangan kegiatan dan memberikan solusi yang dibutuhkan untuk permasalahan yang muncul. Selama bertahun-tahun tim koordinasi di beberapa provinsi telah memberikan dukungan yang cukup besar, terutama di provinsi Aceh, Maluku Utara, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Tim Koordinasi juga membantu dalam penyelesaian masalah dan

memonitoring pelaksanaan program yang merupakan peran utama yang diharapkan dari mereka.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga memainkan peran yang cukup penting dalam monitoring pelaksanaan program di wilayah mereka. Dimulai pada tahun 2001, PPK memberikan orientasi khusus kepada para anggota dewan. DPRD kemudian membentuk tim monitoring kegiatan dan bersama-sama pejabat pemerintah daerah melakukan pengawasan.

Di tingkat kabupaten dan dibawahnya, Bupati, Camat dan PjOK membantu dalam pengawasan pelaksanaan PPK. Dengan adanya Undang-Undang Otonomi Daerah maka peran pemerintah daerah akan lebih ditingkatkan pada PPK tahap yang akan datang namun mereka tidak mempunyai peran langsung dalam pengambilan keputusan seperti yang terjadi di tingkat kecamatan atau desa. Kabupaten akan menominasikan kecamatan yang akan dimasukan ke dalam program berdasarkan kriteria kemiskinan dan membantu dalam monitoring program. Pada tingkat kecamatan, PPK melatih para PjOK (Kasie PMD) bersama-sama dengan konsultan pada awal tahun pelaksanaan kegiatan. Pelatihan ini sangat membantu kemampuan PjOK dalam memfasilitasi dan kegiatan koordinasi di PPK. Keterlibatan mereka membangun kembali kepercayaan kepada pemerintah lokal dan usaha yang keras untuk mulai menguatkan jaringan adalah kebutuhan daerah dan pelayanan pemerintah.

Pada tingkat desa, Badan Perwakilan Desa (BPD) yang dipilih secara demokratis muncul sebagai landasan politik berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah No.22/1999. Salah satu peran BPD, LKMD atau badan desa lain nya adalah untuk memantau perkembangan PPK.

Intervensi yang tidak beralasan oleh pejabat pemerintah dan elit politik selalu menjadi keprihatinan PPK. Intervensi yang paling sering dilakukan oleh pemerintah adalah pemilihan jenis kegiatan dan kolusi antara pelaku kegiatan dan pelaksana kegiatan di beberapa daerah. Beberapa studi program pengembangan masyarakat di Indonesia menggambarkan manipulasi politik dan dominasi elit merupakan masalah terjadi secara berulang-ulang. Manipulasi politik adalah masalah yang khusus terjadi di Nusa Tenggara Timur, Sumatera Utara, dan juga kasus wilayah lain seperti Lampung, Sulawesi Utara dan Sumatera Selatan.

Ada sejumlah kasus dimana intervensi negatif para pejabat pemerintah berlangsung dalam proses PPK, termasuk kasus korupsi. Ada sedikit kebingungan pada pelaksanaan di tahun pertama dan intervensi yang tidak jelas oleh pejabat pemerintah. Para pejabat pemerintah belum terbiasa dengan sebuah kegiatan pemerintah dimana pejabatnya tidak bisa terlibat dalam pengambilan keputusan untuk mengalokasikan dan mengatur pengelolaan dana. Perubahan perspektif ini tidak bisa terjadi hanya dalam sekejap. Begitu PPK tahap satu berakhir, banyak pemerintah daerah yang terlibat dalam PPK memahami dan menilainya. Gambaran yang lebih seimbang muncul dan PPK mampu mencapai kesuksesan dan menciptakan perubahan perilaku dan kinerja pejabat publik.

Studi penelitian PPK dan wawancara lapangan dalam menguji perilaku dan kinerja para pejabat pemerintah terhadap program menunjukkan bahwa secara umum seluruh

pejabat pemerintah menyadari kehadiran PPK dan kegiatannya di wilayah mereka. Studi independen lapangan menunjukkan bahwa perilaku pejabat lebih positif terutama yang berkaitan dengan prinsip-prinsip utama dan tujuan PPK. Banyak pejabat di tingkat kecamatan menganggap keberhasilan PPK di wilayahnya merupakan bukti nyata keberhasilan dari pemerintahannya. Penelitian menunjukkan di beberapa kasus, pejabat pemerintah memahami PPK sebuah program dari bawah ke atas dan mereka menerima keterbatasan keterlibatan mereka di PPK yang hanya memfasilitasi dan mensosialisasikan program. Di beberapa kasus ada pula pejabat pemerintah yang kurang mengerti mengenai prosedur pelaksanaan PPK. Beberapa laporan dari reponden non pemerintah mengatakan bahwa pejabat kecamatan dan desa terlihat iri dengan konsultan PPK karena mereka memmbawa dana potensial bagi kegiatan masyarakat. Namun secara keseluruhan masukan dari pejabat daerah mengenai PPK cukup positif. (Lihat Kotak).

Salah satu temuan penelitian yang menjanjikan adalah perspektif para pejabat pemerintah yang melihat PPK sebagai sebuah model bagi program pembangunan lainnya. Banyak pejabat pemerintah yang melihat PPK sebagai program pembangunan pedesaan yang bisa dipertahankan dimasa depan dan dengan menggunakan prinsip dan nilai utama PPK. Dengan kata lain, masyarakat pedesaan sekarang ini senang mengumpulkan pengalaman yang berharga tentang bagaimana mengelola dan mengontrol program pembangunan mereka sendiri untuk penerapan dimasa mendatang

*Banyak pejabat pemerintah yang melihat PPK sebagai program pembangunan pedesaan yang bisa dipertahankan dimasa depan dan dengan menggunakan prinsip-prinsip dan nilai-nilai utama PPK.*

Beberapa indikasi penting rasa memiliki dan komitmen pemerintah telah muncul. Pertama tahun 2001 pemerintah Indonesia menambah US\$ 25 juta dari subsidi bahan bakar sebagai dana pembangunan di luar pulau Jawa dengan menggunakan mekanisme PPK. Kedua, misi supervisi kegiatan telah diikuti oleh beberapa badan pemerintah penting, baik dari tingkat pusat, provinsi dan kabupaten.

Terakhir, indikasi penting dari kepuasan pemerintah daerah terhadap PPK adalah kurang lebih 70 kabupaten atau 40 dari total kabupaten yang berpartisipasi bersedia menyediakan dana matching grant pada PPK tahap yang akan datang. Hal ini penting untuk dicatat bahwa dua daerah yang selalu dirundung konflik, Aceh dan Papua memiliki jumlah kabupaten terbanyak dan kecamatan yang menyediakan matching grant, dengan total 16 kabuapten dan 53 kecamatan untuk dua provinsi. Kabupaten telah setuju untuk membayar biaya pembangunan masyarakat melalui APBD mereka sementara PPK menyediakan tenaga bantuan teknis (konsultan). Dengan mengadopsi program ini, kabupaten setuju untuk mengikuti semua prinsip dan prosedur PPK.

### ***Dukungan Pejabat Pemerintah Daerah terhadap PPK***

Wawancara lapangan dan hasil penelitian menunjukkan bahwa banyak pejabat pemerintah di lapangan yang mendukung PPK dan prinsip-prinsipnya, dan memberikan kesan yang positif terhadap program. Pejabat pemerintah sering memuji beberapa prinsip PPK seperti transparansi, partisipasi masyarakat, pemberdayaan masyarakat miskin perdesaan yang berkaitan dengan PPK.

*Menurut pendapat saya sistem PPK sangat bagus.... Kita sekarang mencoba mensosialisasikan prinsip-prinsip PPK kepada anggota DPRD Tingkat II. Kita akan sekali lagi memperkenalkan prinsip-prinsip PPK ke DPRD Tingkat I. Mengapa kita memperkenalkan prinsip-prinsip PPK kepada mereka? Tujuannya adalah untuk menjaga keberlangsungan program-program semacam PPK..cepat atau lambat Bank Dunia akan menghentikan bantuan uangnya. Oleh karena itu wakil-wakil kita di DPR harus mulai memikirkan paket program semacam PPK untuk diimasa mendatang*

*...PPK benar-benar sebuah terobosan. Sifat keterbukaanya luar biasa. Ini bisa diamati dari tahap awal ketika menggali ide-ide dari masyarakat ...*

*PPK sangat terbuka bagi kita. Kita tahu jumlah dana yang tersedia. Bahkan anak-anak pun tahu. Dibandingkan dengan program pembangunan desa lainnya, saya dapat katakan PPK sangat terbuka. Kita tahu ada program-program lain, tetapi kita tidak tahu berapa banyak uang untuk program-program itu*

*Kami lihat PPK menentukan programnya langsung dari masyarakat...Dulu segala sesuatunya datang dari atas. Sekarang rakyat merencanakan, menjalankan dan memelihara program-program mereka..Ini suatu pembangunan dari bawah...dengan cara itu rasa memiliki akan tumbuh diantara mereka.*

*PPK murni dari masyarakat ...jadi tidak ada campur tangan dari pemerintah. Kita hanya memfasilitasi, dan melakukan sosialisasi ide-ide PPK kepada masyarakat.*

*...Nilai-nilai yang mendasari PPK adalah pemberdayaan masyarakat dan demokratisasi. Di waktu lalu inisiatif dan aspirasi masyarakat biasanya hanya sebagai formalitas atau omongan saja. Sekarang, dengan diperkenalkannya PPK, masyarakat menjadi semakin sadar bahwa mereka dapat berperan dalam pembangunan.*

- Berdasarkan wawancara lapangan dengan pejabat pemerintah, dari studi penelitian independen John Hopkins yang menguji tingkat kesadaran, pengetahuan, prilaku dan para pelaku PPK

## *Camat dan Badan Perwakilan Desa di Lampung mendukung Kegiatan PPK*

### **[Foto Camat dan Ketua BPD meninjau sekolah]**

Di desa Tatakarya, Kecamatan Abung Surakarta di Provinsi Lampung, setiap orang menyadari bahwa pembangunan di desa adalah tanggung jawab mereka bersama. Camat, kepala desa dan ketua BPD yang terpilih bersama-sama masyarakat membahas pembangunan di desa mereka. Menurut FK, Abdul Hakim, masyarakat bersemangat untuk mengajukan usulan pembangunan jalan, jembatan dan bangunan sekolah TK. Ketua BPD dan Camat sangat aktif dalam mendukung proses PPK. Di desa ini PPK pernah memberikan dana untuk pembangunan jalan, jaringan drainase, dinding penahan air, sekolah TK dan perlengkapan sekolah lainnya

Pak Suhyarto, ketua Badan Perwakilan Desa (BPD) mengatakan, *“Di desa Tatakarya, ketua BPD bekerja bersama dengan kepala desa. Tidak ada konflik, karena semuanya serba transparan dan kami selalu membahas berbagai hal yang terjadi di desa. Situasi di desa ini memang sedikit berbeda dibandingkan dengan desa-desa lainnya dimana kepala desa dan ketua BPD sering berselisih karena merasa bahwa merekalah yang paling berkuasa di desa sedangkan yang lain harus mendengar dan mengikuti perintah mereka. Disini, kami menyadari jika kami ingin desa ini maju, maka kita harus bekerja sama. Kami menghadiri setiap pertemuan dan mengikuti semua tahapan PPK sehingga kami paham dan mendukung kegiatan program ini... Disamping itu, PPK sendiri adalah program yang baik karena memberikan kesempatan orang desa untuk membicarakan kebutuhan mereka. Ini benar-benar baru buat kami dan prosesnya sangat berbelit-belit tapi penting sehingga kita bisa belajar.”* Lebih lanjut ia menambahkan, *“Ketika ada masalah muncul di desa Tatakarya, kepala desa dan ketua BPD akan mengadakan musyawarah untuk menyelesaikan masalah tersebut..”*

Camat untuk desa ini adalah Drs. Lelok MM yang dilantik pada bulan Juni 1999 dan mengikuti PPK secara dekat. Ketika meninjau sekolah yang didanai PPK ia berkomentar, *“PPK lebih baik dari program pembangunan lainnya. Saya bisa katakan bahwa PPK merupakan perwujudan demokrasi dalam pembangunan yang sesungguhnya. Program ini memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk terlibat dalam perencanaan, pengaturan dan pelaksanaan kegiatan yang mereka pilih. PPK menunjukkan perencanaan yang benar-benar dari bawah. Ini sesungguhnya sangat cocok buat masyarakat. Namun disini lain untuk menghindari bias, kita memerlukan fasilitator untuk membimbing dan memfasilitasi masyarakat.”*

Drs. Lelok telah menyarankan pemerintah kabupaten untuk mengikuti model PPK bagi program pembangunan lainnya. *“Banyak program yang menyatakan sebagai program pembangunan dari bawah (bottom-up), tapi kenyataan dalam pelaksanaannya masih dari atas (top-down). Saya setuju jika PPK adalah contoh terbaik dari sebuah program pembangunan dari bawah (bottom-up) yang sesungguhnya.”*

## *2.9 PPK dan Konflik di Indonesia*

PPK bekerja di dua arena konflik yang berbeda yaitu: 1) potensi konflik atau pertikaian karena perebutan sumber-sumber PPK; dan 2) konflik di masyarakat atau konflik lainnya yang terjadi di wilayah kerja PPK. Pertama adalah potensi konflik yang muncul selama proses PPK dalam kompetisi untuk mendapatkan sumber dana yang terbatas dan pengelolaan dana oleh masyarakat. Konflik-konflik dapat muncul dalam ketidaksepakatan mengenai kegiatan yang harus didanai sampai dengan isu intervensi aparat dan tokoh masyarakat serta penyalahgunaan dana masyarakat. Ketika muncul ketidaksepakatan, secara umum tidak ada perselisihan yang berarti ataupun protes keras. Ada beberapa alasan untuk menjelaskan hal ini.

Pertama adalah prinsip dan mekanisme PPK seperti transparansi, partisipasi, masyarakat pemilihan fasilitator dan tim pelaksana oleh masyarakat, pertemuan terbuka masyarakat, dan pertukaran informasi semuanya membantu menyelesaikannya saat konflik tersebut ini muncul ke permukaan. PPK menyediakan sebuah forum terbuka untuk berbagi informasi yang melibatkan masyarakat. Apabila masyarakat desa dilibatkan dan proses pengambilan keputusan berlaku secara transparan, maka mereka lebih mudah menyepakati keputusan yang diambil. Masyarakat desa juga mengangkat wakil-wakilnya sebagai pelaku dan pelaksana kegiatan PPK, sehingga mereka bertanggung jawab dan lebih terlibat dalam proses. Musyawarah untuk mufakat dan partisipasi merupakan komponen penting dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik yang diperkenalkan oleh PPK.

Konsultan PPK juga dilatih untuk memfasilitasi perundingan dan konflik dalam masyarakat. Mereka bekerjasama dengan para pemimpin desa dan masyarakat untuk menengahi pertikaian yang mungkin timbul dan mengutamakan kepentingan umum.

Ketika terjadi pertikaian, PPK telah membuktikan bahwa dengan melibatkan warga desa dan komunitas disekelilingnya adalah jalan yang terbaik untuk menyelesaikan masalah. Ketika menerima keluhan atau pengaduan, langkah pertama yang diambil pengelola PPK, yakni melibatkan masyarakat dalam penyelesaian masalah. Seringkali, masyarakat mengadakan musyawarah yang dipimpin oleh tokoh masyarakat desa untuk membicarakan masalah tersebut untuk mencapai kesepakatan. Banyak wilayah di Indonesia memiliki caranya sendiri dalam menyelesaikan masalah dengan mekanisme penanganan konflik secara adat. Mekanisme ini biasanya lebih efektif, terutama jika melibatkan pemimpin agama dan pemimpin adat karena warga desa patuh kepada mereka (daripada menuruti prosedur dan peraturan program) dan merupakan bagian dari masyarakat. Hal ini menambah kesempatan bagi proses keberlanjutan dan fasilitasi penyelesaian masalah yang lebih terarah.

### ***Masyarakat menyelesaikan Pertikaiannya sendiri di Sumatera Utara***

Di desa Arua, Sumatera Utara, warga desa mencurigai TPK telah menyalahgunakan dana PPK, karena kualitas pekerjaan jalan yang dibangun sangat buruk sementara biaya yang digunakan cukup mahal. Warga desa menanyakan wakil desa yang bekerja di Departemen Pekerjaan Umum dan ia mengkonfirmasi bahwa biaya yang dikeluarkan tidak sesuai dengan kualitas jalan tersebut.

Warga desa melaporkan hal ini kepada FK yang kemudian menyarankan agar warga mengadakan pertemuan untuk membicarakan masalah ini. Tetapi warga desa pertama-tama ingin melakukan penyelidikan sendiri. Tim investigasi terdiri dari sembilan orang anggota dari tiga dusun di desa tersebut. Tim ini menyelidiki pembukuan kegiatan dan mendapati bahwa memang terjadi penyalahgunaan dana. Namun demikian, TPK menolak temuan ini.

Akhirnya, warga desa menyelenggarakan Musbangdes Penyelesaian (pertemuan untuk menyelesaikan masalah). Pertemuan ini dihadiri oleh warga desa, FK, KM Kab. dan Konsultan PPK Pusat. Dalam pertemuan ini, semua hadirin setuju bahwa masalah ini harus diselesaikan dalam masyarakat. Karena tekanan sosial dan temuan bukti yang jelas mengenai apa yang telah mereka lakukan, anggota TPK mengakui bahwa, mereka telah menyalahgunakan dana PPK dan bersedia untuk mengembalikan dana tersebut kepada masyarakat. Setelah pertemuan tersebut Kepala Desa menegaskan “*Uang ini adalah lambang persaudaraan kami. Kami tidak ingin warga kami saling berkelahi satu sama lain, seperti yang terjadi di desa-desa lain.*” Setelah pertemuan tersebut, uang dikembalikan dan tidak ada lagi keluhan.

### ***Kegiatan PPK di Wilayah Konflik***

Cakupan wilayah PPK termasuk lokasi mengalami pertikaian masyarakat atau konflik separatis seperti di Aceh, Kalimantan Tengah, Papua, Poso di Sulawesi Tengah, Maluku Utara dan Maluku. Di beberapa provinsi seperti Aceh dan Papua, program dapat berjalan tanpa adanya keterlambatan maupun insiden yang signifikan. Namun, untuk daerah dimana konflik yang terjadi adalah di tingkat masyarakat seperti, di Poso (Sulawesi Tengah), Maluku, dan Maluku Utara, PPK harus menghentikan kegiatannya untuk kurun waktu yang lama hingga situasi keamanan pulih kembali.

Kegiatan-kegiatan PPK cukup berarti di daerah-daerah konflik ini karena PPK menyediakan kerangka perundingan yang bermanfaat dan siap pakai. Pertemuan-pertemuan dan proses membentuk suatu forum terbuka untuk komunikasi dan diskusi. Pada kesempatan yang sama, program memberikan pelayanan yang bermutu dan jasa publik bagi masyarakat yang sering terabaikan. Pada tahap dimana konflik yang muncul karena ketidakpuasan atau kekecewaan sebagian masyarakat terhadap pemerintah atau kelompok-kelompok tertentu, PPK secara nyata mampu menunjukkan bahwa pemerintah

benar-benar hadir dan memberikan kontribusi yang cukup penting serta tanggap terhadap kebutuhan masyarakat yang sebenarnya akan pembangunan. PPK menyediakan bantuan teknis dan keuangan yang diperlukan desa melalui permintaan masyarakat untuk membangun kegiatan prasarana seperti jalan, jembatan, air bersih, dsb. Begitupun dengan pemberian bantuan untuk kegiatan sosial dan ekonomi.

***PPK menyediakan kerangka perundingan yang bermanfaat dan siap pakai. Pertemuan-pertemuan dan prosesnya menyediakan forum terbuka untuk komunikasi dan diskusi. Pada kesempatan yang sama, program memberikan pelayanan yang bermutu dan jasa publik bagi masyarakat yang sering terabaikan***

**Tabel 7: Cakupan dan Pencairan Dana PPK di Daerah Konflik per Mei 2002**

Provinsi	Jumlah Cakupan Kabupaten	Jumlah Cakupan Kecamatan	Jumlah Cakupan Desa	% Jumlah Populasi di Kecamatan PPK	Jumlah Dana yang Dicairkan Sampai Saat Ini (1998- Mei 2002)
Aceh	7	63	1.234	40,0%	Rps. 94.649.080.085
Maluku	2	5	55	43,4%	Rps. 8.487.169.950
Maluku Utara	2	11	221		Rps. 5.200.000.000
Papua	6	27	633	24,5%	Rps. 32.346.282.832
Kabupaten Kota Waringin Timur (Kalimantan Tengah)	1	15	152		Rps. 23.866.634.925
Poso (Sulawesi Tengah)	1	6	93		Rps. 6.550.000.000

*Keterangan: a) % jumlah populasi di kecamatan PPK. Angka diatas berdasarkan tabulasi data Susenas 1999.*

*b) Angka untuk Kabupaten Kota Waringin Timur, Kalimantan Tengah termasuk semua 15 kecamatan di kabupaten tersebut.*

Menurut KM Prop. Aceh , “ *PPK tidak ada hubungannya dengan politik...PPK lebih berpihak kepada orang miskin. Keadaan ekonomi di Aceh sudah terpuruk, tetapi melalui PPK, masalah ekonomi dapat teratasi.*

Salah satu indikator yang cukup nyata tentang popularitas PPK di daerah-daerah konflik seperti di Aceh, Papua dan Maluku Utara adalah komitmen kabupaten untuk mengikuti program *matching grant* PPK tahap berikutnya. Artinya, kabupaten-kabupaten tersebut sepakat untuk mendanai kegiatan pembangunan masyarakat dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten sementara PPK menyediakan bantuan teknisnya. Dengan menandatangani program *matching grant* ini, artinya Pemerintah Kabupaten setuju

mengikuti semua prinsip dan prosedur PPK. Dari semua provinsi PPK, Aceh dan Papua mempunyai jumlah kabupaten dan kecamatan *matching grant* yang tertinggi.

### ***Dampak PPK di daerah Konflik Provinsi Aceh***

*“Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dalam perjalanannya di Aceh telah memberikan kontribusi yang besar bagi internalisasi nilai-nilai demokrasi, terutama dalam memberikan pembelajaran kepada masyarakat bahwa mekanisme pengambilan keputusan yang paling baik hanyalah dengan musyawarah yang terbuka dan saling menghargai.”*

Zulhanuddin HSB  
Direktur Eksekutif, PUGAR  
LSM Aceh yang melakukan kegiatan  
pemantauan independen eksternal  
bagi PPK sejak 1999.

Lebih jauh di provinsi seperti Aceh dan Maluku, masyarakat mampu duduk bersama-sama dengan mengesampingkan situasi konflik, untuk dapat mencapai kesepakatan bersama, dan merencanakan kehidupan yang lebih baik bagi komunitasnya. PPK menyediakan forum bebas kekerasan sebagai alat mediasi bagi pihak-pihak dengan kepentingan yang berbeda-beda dan mencapai suatu kata mufakat (melalui musyawarah) tentang apa yang menjadi kepentingan utama bagi masyarakat. Sebagai contoh di Maluku Utara, dimana ribuan orang meninggal karena pertikaian antar agama Kristen dan Islam, PPK membentuk Tim Rekonsiliasi Khusus yang terdiri dari wakil masyarakat Islam dan masyarakat Kristen untuk membantu pelaksanaan kegiatan di dua kecamatan yang termasuk wilayah kerja PPK. (lihat kotak Maluku Utara)

Faktor kunci dalam kesinambungan kegiatan PPK di daerah konflik adalah dukungan dan komitmen pemerintah daerah untuk menjaga daerah PPK tetap aman dan tetap melanjutkan kegiatan PPK; menekankan bahwa kegiatan PPK tidak ada hubungannya dengan politik; komunikasi rutin dan terbuka antara semua pihak; jadwal dan rencana kegiatan yang fleksibel serta pendampingan kepada pemimpin masyarakat dan mengajak pihak-pihak yang bertikai untuk duduk bersama di bawah payung PPK.

### *Rekonsiliasi di Kecamatan Ibu dan Loloda, Maluku Utara*

Pertikaian di Maluku dan Maluku Utara antara kelompok Muslim dan Kristen telah menyebabkan ribuan orang meninggal dan rumah serta harta benda musnah. Pada tahun 2000, PPK menghentikan kegiatannya di dua kecamatan, Ibu dan Loloda, di Maluku Utara karena terjadi konflik antar masyarakat.

Pada tahun anggaran 2001-2002, PPK membuat suatu langkah khusus untuk mempertemukan pihak-pihak yang berkonflik di dua kecamatan ini. Provinsi membentuk Tim Rekonsiliasi untuk kecamatan Ibu dan Loloda yang terdiri dari tokoh masyarakat dari pihak Kristen maupun Muslim, tokoh adat, pemuda, mahasiswa dan FK. Tim ini ikut dalam pertemuan UDKP 1 yang merupakan pertemuan sosialisasi pertama di PPK. Selain itu mereka pun turut dalam pertemuan-pertemuan informal yang diadakan di mesjid dan gereja maupun pertemuan-pertemuan desa yang tujuannya untuk mensosialisasikan program ini kepada masyarakat. Konsultan PPK juga turut melakukan aksi sosialisasi program dari rumah ke rumah. Menurut Tim Rekonsiliasi, ”*Masyarakat di Ibu dan Loloda sadar bahwa hanya mereka yang mampu membangun desa dan kecamatannya. Mereka mulai mengerti bahwa PPK ini berbeda dengan program pemerintah lainnya. Mereka [masyarakat] sendiri yang memutuskan jenis kegiatan apa yang dibutuhkan dan bertanggung jawab penuh selama proses pelaksanaan. Sekarang pihak-pihak yang bertikai ini dapat duduk bersama-sama untuk merencanakan masa depan mereka.*”

Kecamatan Ibu pada saat ini sudah menyelesaikan kegiatan UDKP II, yaitu tahap dimana usulan desa diseleksi untuk mendapatkan dana PPK. Sebanyak 58 persen dana PPK dialokasikan untuk pinjaman ekonomi, sisanya yaitu 42 persen dipergunakan untuk pembiayaan pembangunan prasarana. Sedangkan kecamatan Loloda sekarang masih pada tahap verifikasi usulan.

Tim Koordinasi Provinsi turut berperan aktif dalam menyukseskan pelaksanaan PPK di Maluku Utara. Pada awal tahun ini, Tim Koordinasi meminta Camat dan PjOK dari Kecamatan Ibu dan Loloda untuk menandatangani surat pernyataan yang isinya bahwa mereka sebagai wakil pemerintah akan mendukung pelaksanaan PPK di daerahnya.

### ***Konflik Bukanlah Hambatan bagi Pengembangan Masyarakat di Aceh***

Tim Koordinasi Provinsi Aceh berperan penting dan aktif dalam mendukung kegiatan-kegiatan PPK. Mereka memberikan dukungan moral kepada konsultan PPK, melakukan kunjungan lapangan secara rutin dan turut serta membantu memecahkan berbagai masalah yang terjadi. Sebagai Kepala Tim Koordinasi Provinsi Aceh, Dr. Saidan Nafi tampak selalu aktif memantau setiap kegiatan PPK. Mengenai perannya dan kegiatan PPK di Aceh, Dr. Saidan mengomentari:

*“Untuk saya, ini adalah tugas yang menyenangkan, karena PPK mengakomodir kebutuhan desa dan melibatkan orang desa. Bahkan di Aceh pun, dimana banyak sekali terjadi konflik, tetapi kami tidak melihatnya sebagai sebuah hambatan. Disini kami sangat kompak, antara Tim Koordinasi, Konsultan PPK, LSM-LSM, tokoh pemimpin masyarakat dan masyarakat itu sendiri. Kami mengadakan beberapa kegiatan seperti lokakarya sosialisasi langsung kepada masyarakat dan kami juga menggunakan media cetak dan radio RRI (Radio Republik Indonesia). Kami berharap agar semua pihak dapat mempunyai persepsi, visi dan misi yang sama tentang PPK. Yang terpenting adalah masyarakat menyadari bahwa PPK adalah milik mereka dan program ini harus dilaksanakan dan dijaga oleh masyarakat itu sendiri.”*

*“Pada dasarnya, Orang Aceh senang bekerjasama, oleh karena itu menurut saya PPK sangat cocok untuk mereka. Sesungguhnya dari awal, orang desa punya keinginan untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan di desanya. Dalam kondisi seperti ini sebenarnya tidak ada golongan manapun yang dapat mencoba-coba atau memaksakan kehendak pribadi atau kelompoknya. Jika kita melihat indikator [intervensi], Tim Koordinasi dan Tim Monitoring LSM berperan aktif dalam mengamati setiap tahapan proses. Setiap bulan kami melakukan rapat koordinasi dengan semua pelaku-pelaku PPK, untuk mengevaluasi kegiatan PPK. Saya sendiri tidak pernah ragu tinggal dengan masyarakat untuk melakukan sosialisasi dan supervisi. Menurut pendapat saya, konflik bukanlah hambatan untuk pengembangan masyarakat.*

### ***2.10 Transparansi dan Penyebaran Informasi***

Transparansi adalah salah satu prinsip utama PPK. Program ini menekankan perlunya penyebarluasan informasi secara terbuka kepada masyarakat. Ini adalah konsep yang cukup baru bagi pemerintah Indonesia, karena sebelumnya semua keputusan dibuat oleh aparat dan staf pemerintah dan tidak ada pemberitahuan mengenai proses dan terutama mengenai keuangan. Sistem yang tertutup ini turut mendukung terjadinya praktek korupsi selama beberapa dekade di semua tingkat.

Penyebaran informasi PPK dilakukan dengan berbagai cara. Pada tahap awal siklus program, dilakukan lokakarya tingkat provinsi untuk memberikan informasi mengenai PPK kepada staf pemerintah, LSM-LSM dan masyarakat umum. Pada tahun 2001-2002, PPK menyediakan sesi orientasi untuk anggota DPR Provinsi. Dalam alur kegiatan PPK, tiga sampai empat bulan pertama merupakan waktu sosialisasi di tingkat kecamatan, desa dan dusun. Kegiatan-kegiatan ini terdiri dari pertemuan untuk orientasi umum, pertemuan dusun juga pertemuan informal yang dilakukan oleh fasilitator kecamatan dan fasilitator desa ke rumah-rumah penduduk ataupun bergabung dengan pertemuan lainnya di desa atau dusun untuk memberikan informasi mengenai program. Konsultan dan fasilitator menggunakan papan informasi desa, lembar balik, poster, brosur, dan selebaran untuk menyebarkan informasi program.

Selama tahap pelaksanaan dan pelestarian, diadakan pertemuan rutin untuk membahas kemajuan dan melaporkan situasi keuangan. Pertemuan desa diadakan pada setiap tahapan pencairan untuk membicarakan penggunaan uang dan permasalahan yang sudah, sedang dan mungkin akan terjadi serta cara mengantisipasinya. Semua informasi kunci seperti keputusan pendanaan, daftar pekerja, dan anggaran kegiatan harus ditempelkan pada papan informasi di kecamatan dan di desa.

Desiminasi informasi dan transparansi adalah faktor kecil kurang suksesnya PPK. Walaupun, penyebaran informasi telah dilakukan kepada masyarakat, yang mungkin belum pernah dilakukan oleh program pembangunan pemerintah sebelumnya, namun masih terdapat celah yang harus diperbaiki. Sampai sekarang belum pernah dilakukan suatu kampanye terpadu, bahkan materi informasi seperti poster, brosur, dan alat bantu pelatihan seringkali jumlahnya tidak mencukupi. Inovasi penyebaran informasi yang terjadi di lapangan, belum sistematis dan hasilnya belum seperti yang diharapkan.

Pada bulan Mei 2001, Pemerintah Republik Indonesia bekerja sama dengan Pusat Program Komunikasi Universitas John Hopkins (JHU/CCP) untuk mengembangkan suatu strategi informasi, pendidikan dan komunikasi (IEC) yang bertujuan untuk menjawab tantangan komunikasi dalam PPK. Sebagai langkah awal pengembangan strategi ini, JHU/CCP melakukan penelitian mengenai perubahan kesadaran, pengetahuan, perilaku, praktek dan saluran komunikasi yang berhubungan dengan PPK secara luas. Tim JHU/CCP mengunjungi enam provinsi (Sumatera Selatan, Jawa Tengah, Kalimantan Selatan, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Selatan dan Papua) dan bertemu dengan lebih dari 300 orang pelaku PPK untuk wawancara mendalam dan diskusi Kelompok Terarah. Temuan tim ini secara umum adalah individu-individu tersebut menjaga perilaku positif sehubungan dengan PPK, ingin agar program ini dilanjutkan dan setuju dengan desain program perencanaan dari bawah, serta berorientasi pada kebutuhan masyarakat. Namun demikian, masih ada pemahaman dan kepercayaan yang kurang menyeluruh tentang prinsip-prinsip utama dari PPK, khususnya diantara orang-orang desa. Mereka tidak sungguh-sungguh mengerti atau percaya akan manfaat berpartisipasi dalam perencanaan PPK. Juga terlalu banyak perhatian pada peraturan dan prosedur, bukan prinsip-prinsipnya. Metode dan material komunikasi seperti poster, lembar balik dan sebagainya perlu peningkatan agar dapat lebih efektif mencapai target audiens di berbagai lokasi, dari beragam latar belakang budaya dan bahasa.

Rekomendasi hasil studi untuk mengatasi kesenjangan komunikasi ini, khususnya untuk sasaran audiens seperti masyarakat desa terutama perempuan dan orang miskin, kepala dan pemimpin di desa, kecamatan dan kabupaten. Berikut ini adalah strategi kunci pendekatan media massa dengan masyarakat:

- Membuat logo dan slogan PPK
- Menyusun pendekatan komunikasi bertingkat multi saluran
- Menggunakan mass media, media lokal, budaya dan pelatihan.
- Mengakomodir perbedaan wilayah dan kultural
- Mengangkat kemampuan FK dan FD
- Meningkatkan kapasitas organisasi berbasis masyarakat dan LSM
- Memberi orientasi kepada tokoh-tokoh dan pemimpin masyarakat.
- Memodifikasi kebijakan/prosedur PPK untuk memastikan dimengerti dan tercermin dalam aktivitas komunikasi di desa-desa.

Perpanjangan kontrak JHU/CCP untuk membantu pengembangan material komunikasi PPK Tahap Dua akhirnya ditandatangani pada bulan Mei 2002. JHU/CCP sekarang sedang mengembangkan material komunikasi untuk tahap yang akan datang, termasuk logo baru, pamflet, liflet, lembar balik, brosur dan nantinya material audio-visual.

## *2.11 Keuangan dan Korupsi*

PPK beroperasi di sebuah lingkungan yang diwarnai karakter korupsi tersebar luas dan tidak cukupnya transparansi. Negara ini belum mengimplementasikan kampanye Nasional anti korupsi atau program reformasi jasa sipil. Banyak pengamat khawatir bahwa program desentralisasi negara ini justru akan mendorong praktek korupsi yang lebih besar karena banyaknya pusat kekuasaan dan kebingungan tentang siapa yang mengontrol dan apa yang dikontrol (atau lebih jauh siapa dibayar untuk apa).

Korupsi dipicu oleh kediaman. Ketika perselisihan atau korupsi terjadi antar warga desa, ada tekanan untuk menjaganya “tetap di dalam komunitas” dan menghindari intervensi pihak luar. Bagian mentalitas ini berasal dari keyakinan dahulu bahwa program pembangunan adalah gambaran kebaikan yang mencerminkan kepedulian pemerintah (pusat) atau Presiden. Implikasinya adalah dana dan kegiatan harus diterima dengan rasa terima kasih dan tanpa syarat dan akan sangat tidak sopan untuk bertanya terlalu banyak, atau berisiko dana akan pindah ke desa yang lebih “tahu berterimakasih”. Jadi situasi ini semakin mengecilkan hati warga desa untuk berbicara atau meminta pertanggung jawaban dari pemerintah atau pemimpin desa.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Untuk gambaran lebih lengkap, lihat “Bantuan Hukum untuk Masyarakat di Lokasi PPK”, Pieter Evers, 15 November 2001. Biasanya kata-kata seperti ‘bantuan’ atau ‘hibah’ bahkan pada jaman Suharto ‘air mata Presiden’, digunakan sebagai tanda bahwa orang desa harus berterimakasih dan tidak bertanya terlalu banyak.

Dalam konteks budaya dan pengetahuan yang baik tentang perangkat korupsi pada program pembangunan nasional oleh pemerintah sebelumnya, PPK menetapkan tiga cabang strategi anti korupsi:

1. ***Mengurangi Kompleksitas*** – banyak program pembangunan di Indonesia, dana hilang pada mekanisme penyaluran, penghubung, pemrosesan dan persyaratan transaksi dikucurkan ke desa. PPK menyederhanakan system dengan menurunkan dana langsung dari tingkat nasional ke tingkat kecamatan. Tidak ada “biaya transaksi tersembunyi” atau kelambatan transfer dana PPK. Kedua, sejak masyarakat dan panitia penyusun dan pelaksana proposal dilibatkan dalam menyusun proposal dan anggaran, maka biasanya anggaran tersusun sederhana sehingga setiap orang di desa dapat dan memahami biaya aktual dalam anggaran. Tim Verifikasi, konsultan dan forum UDKP menilai anggaran kegiatan sebagai bagian dari proses seleksi, sehingga anggaran yang diajukan tetap langsung pada sasaran dan sederhana.
2. ***Tansparansi (“Bersinarlah Cahaya Terang”)*** – Transparansi adalah salah satu prinsip utama PPK dan merupakan inti dari strategi anti korupsi PPK. Prinsip ini diterjemahkan ke dalam system dan mekanisme sebagai berikut:
  - a) ***Informasi Program dan keuangan dibagikan dan dipublikasikan di desa*** – Prinsip-prinsip, peraturan dan prosedur PPK dibagikan secara terbuka di kecamatan dan desa melalui musbangdes, material sasaran komunitas, dan papan informasi. Informasi keuangan seperti anggaran, buku bank, pembayaran pekerja, jumlah pinjaman dan sebagainya harus dipampang di papan informasi kecamatan dan desa. Tim Pelaksana Kegiatan (TPK) harus melaporkan setiap transaksi keuangan dan kemajuan kegiatan sedikitnya dua kali selama tahap implementasi. Program mensyaratkan standar biaya per unit pembelian barang. Konsultan dan insinyur PPK juga harus menandatangani dan mensertifikasi kemajuan pekerjaan sebelumnya sebagai syarat penerimaan pencairan dana untuk desa tahap selanjutnya di rekening kecamatan. (system pencairan dana 40%-40%-20%)
  - b) ***Sistim Monitoring Eksternal dan Internal yang kuat*** – Program sangat mementingkan monitoring rutin oleh konsultan di semua tingkat, juga monitoring partisipatif oleh masyarakat, serta monitoring dan laporan bulanan oleh LSM Pemantau dan jaringan kerja wartawan yang bekerja pada tingkat provinsi. Kedua kelompok ini mempunyai akses penuh kepada dokumen PPK termasuk daftar pengaduan, laporan konsultan dan temuan audit. Misi supervisi gabungan Bank Dunia dan PMD dilakukan setiap setengah tahun sekali. Terakhir, audit penuh keuangan dan manajemen oleh Badan Pemeriksa Keuangan Pembangunan (BPKP) setiap tahunnya, Unit Pelatihan dan Supervisi secara rutin, dan Bank Dunia. Tigapuluh sampai tigapuluh lima persen kecamatan diaudit pada setiap tahun kegiatan.
  - c) ***Tanggapan terhadap pengaduan*** – Sejak awalnya, PPK telah menyediakan saluran penerimaan pengaduan dan keluhan untuk orang desa dan pihak terkait lainnya untuk kemudian mencari jalan keluarnya. Sebuah Kotak Pos

Pengaduan nasional didirikan agar siapapun dapat mengirimkan pengaduan atau pertanyaan. Sampai bulan Maret 2002, tercatat 1,614 pengaduan yang masuk ke bank data ini. Aturan pertama untuk penanganan pengaduan PPK adalah bahwa setiap pertanyaan, pengaduan dan keluhan harus dijawab. Kemudian mereka ditindak lanjuti oleh konsultan atau pun pegawai pemerintah. (lihat bagian Prosedur Penanganan Pengaduan dan Keluhan). Sanksi juga memainkan peranan penting dalam mengurangi korupsi. Konsultan diberhentikan; pegawai pemerintah dibebastugaskan, dipindahtugaskan, atau bahkan diberhentikan; dan masyarakat mengimplementasikan sanksi lokal untuk beberapa kasus terutama masalah penggunaan dana atau salah pelaksanaan. Beberapa pegawai pemerintah sekarang masuk penjara karena kasus korupsi. Pada masa lalu, hal ini bukan fenomena umum. Bahkan warga desa biasa berkomentar mengenai aspek PPK yang ini; mereka melihat PPK sebagai sesuatu yang berbeda dengan program yang lainnya karena program ini di monitor dengan seksama dan masalah-masalah ditangani secara serius.

Apakah strategi ini sudah berjalan? Ada bukti yang dapat menjadi ukuran sukses. Pertama, hasil audit BPKP, Tim Audit PPK dan Bank Dunia menyatakan hanya Rp 8,7 milyar (USD 967,000) atau 0,5 persen dari total dana hibah yang hilang. Dengan perkecualian kasus korupsi di Jayawijaya, Papua, penyalahgunaan dana secara individu biasanya hanya dalam jumlah kecil, rata-rata US\$ 1,000 atau 2,000 . Bahkan jika diasumsikan bahwa audit hanya menangkap sebagian kecil dari penyalahgunaan dana, ini masih sangat jauh dari tingkat kebocoran dana program pemerintah Indonesia yang besarnya 30 persen. Persepsi umum orang desa sendiri adalah kehilangan di program PPK jauh lebih sedikit dibandingkan program pemerintah lainnya. Dan kasus penyalahgunaan dana ada tindakan yang diambil.

***Aturan No. 1 untuk penanganan pengaduan PPK adalah setiap pengaduan, pertanyaan dan keluhan harus dijawab.***

Kedua, tampaknya prosedur PPK efektif dalam mengurangi peninggian harga material kegiatan, sekalipun masalah ini masih tetap ada. Pada evaluasi kegiatan infrastruktur tahun 2001 ditemukan nilai kegiatan fisik PPK lebih murah 23 persen , dibandingkan dengan program pemerintah lainnya karena rendahnya biaya transportasi, biaya tenaga kerja dan bantuan teknis, harga barang, material dan peralatan.

Akhirnya, wawancara langsung di lapangan dengan orang desa dan pihak terkait lainnya memberikan indikasi bagaimana orang melihat PPK sebagai sesuatu yang berbeda karena program ini menekankan pada transparansi, mengharuskan laporan keuangan yang tansparan dan dapat dipertanggungjawabkan. Apa yang terjadi ketika sebuah masyarakat

yang telah mengenal program seperti PPK dikaitkan dengan monopoli dan kekebalan hukum yang tidak berkesudahan? Berikut sebuah contoh dari Sumatera Utara:

*Sepuluh tahun yang lalu, orang berani melaporkan masalah, tetapi tidak pernah ada penyelesaian. Sehingga pada akhirnya, kami menutup mulut kami. Tetapi Fasilitator Kecamatan mengatakan kepada kami bahwa masalah ini tidak seperti itu (program pembangunan desa sebelumnya)... ia mengatakan kepada kami bahwa kegiatan ini harus berjalan sesuai dengan prosedur yang pasti dan jika tidak, akan diperhitungkan sebagai penyelewengan. Setiap orang tahu tentang kegiatan ini.* – Warga desa Tangga Batu Dua, Sumatera Utara. melaporkan kasus penyalahgunaan dana PPK oleh S

TPK untuk kegiatan pembangunan system air bersih di desanya.

Atau ini:

*Kami curiga bahwa dana telah disalahgunakan karena TPK tidak mau mendiskusikan dengan masyarakat apa yang telah mereka lakukan dengan uang itu. Tetapi kami tahu, seharusnya mereka melakukannya... (berdiskusi) Karena itu kami pikir pasti ada yang salah.* – Ibu Sitorus, Petani di desa Tangga Batu Dua.

Pada kasus desa Tanggabatu Dua di atas, orang desa mempunyai informasi mengenai prosedur program, hak mereka dan apa yang harus mereka lakukan jika mencurigai penyalahgunaan dana. Mereka mengorganisasikan diri mereka sendiri dan membentuk tim audit sendiri. Mereka juga mencari informasi harga material. Menurut perhitungan tim audit, sedikitnya Rp. 13 juta (US\$ 1,444) telah hilang. Warga desa mengadakan Musbangdes Pertanggungjawaban, yang merupakan bagian dari alur PPK, terbuka untuk umum dimana TPK dimintai pertanggungjawabannya dalam forum tersebut. Di pertemuan itu, warga serentak memecat tim dan memilih tim yang baru. Warga secepat mengambil tindakan hukum kepada TPK dan sekarang kasus ini sedang dalam proses pengadilan.<sup>5</sup>

Secara bertahap sekalipun tidak sebanyak yang diharapkan oleh orang Indonesia, pegawai pemerintah dan pihak-pihak yang terkait semakin mempertanggungjawabkan setiap tindak yang mereka lakukan. Sejak awal program, 32 kecamatan dan sebuah provinsi (Sulawesi Utara) telah menghadapi penundaan dana program karena korupsi. Duapuluh dua kasus korupsi sudah masuk ke kepolisian. Terhitung sejak Mei 2002, 108 konsultan diberhentikan karena kinerja yang buruk termasuk penyalahgunaan dana.

Di lapisan bawah, korupsi di PPK masih tetap ada dan sulit dihilangkan. Lebih dari 532 kasus penyalahgunaan dana dilaporkan sampai dengan Maret 2002, hanya 50 persen dari kasus tersebut yang dapat diselesaikan. Yang lebih mengganggu, pola korupsi menunjukkan korupsi lebih banyak dilakukan oleh individu atau grup swasta, non pemerintah, yaitu sampai dengan 55 persen dari seluruh kasus korupsi yang dilaporkan. (lihat tabel 8). Pelaku tindak korupsi terbanyak adalah UPK, TPK dan kelompok

---

<sup>5</sup> Informasi lebih mendetil mengenai kasus ini, baca “Memberantas korupsi di PPK”, Andrea Woodhouse, July 2001.

peminjam yang mencapai 37 persen dari total kasus korupsi yang dilaporkan. Mereka ini sesungguhnya adalah pengelola dana, sehingga mereka mempunyai kesempatan lebih besar untuk menyalahgunakan dana tersebut. Konsultan, FK dan KM Kab. yang berkasus adalah 13% dari total kasus korupsi.

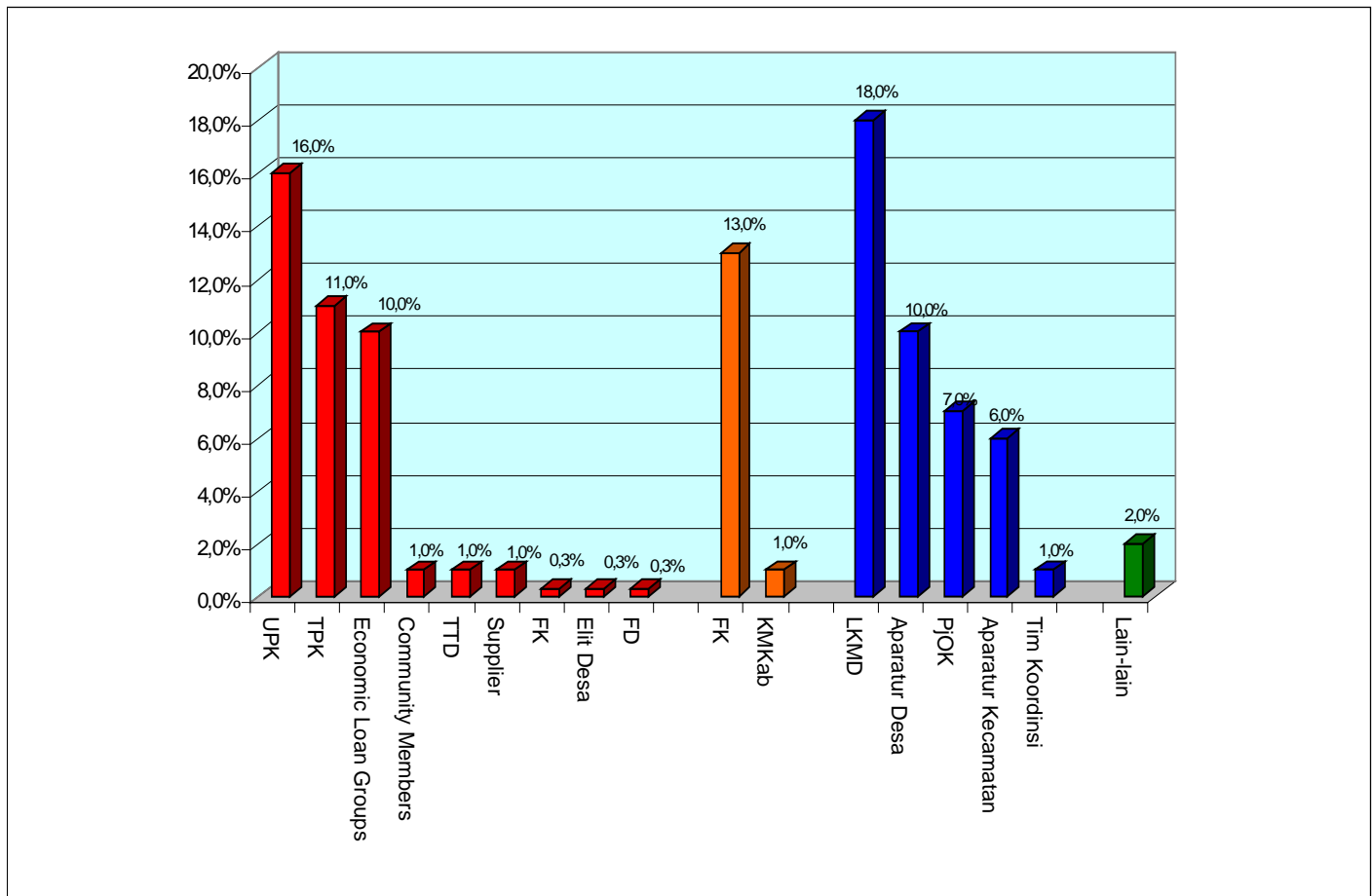
Beberapa kesulitan dalam mengeliminasi tindak korupsi:

- Perilaku umum yang menganggap korupsi sudah biasa dan merupakan bagian hidup dan bisnis.
- Adanya kecenderungan umum untuk tetap diam (mental "tidak ada berita artinya berita bagus") atau hanya menyediakan laporan positif kepada penyelia. Setelah beberapa dekade otoriter pada masa Orde Baru, kepuasan diri dan menyetujui diam-diam sebuah masalah adalah umum di masyarakat.
- Pelecehan dan intimidasi fisik dilakukan oleh pegawai pemerintah dan desa terhadap orang yang memprotes korupsi. Wasit tidak dihargai dan justru turut menikmatinya.
- Kolusi antar pelaku selalu sulit dideteksi.
- Rendahnya sanksi terhadap pelaku kejahatan. Pemerintah masih lemah dalam menerapkan sanksi sekalipun kasusnya terdokumentasi dengan baik. Masyarakat juga tidak melaksanakan sanksi yang telah disepakati dalam pertemuan. Mereka selalu berusaha menghindari konflik.
- Terakhir, mentalitas umum bahwa mendapat sesuatu lebih baik daripada tidak mendapat samasekali..

Tahap PPK berikutnya memasukkan ukuran untuk meneruskan dan memperkuat gerakan anti korupsi. Ukuran-ukuran ini juga memerlukan peningkatan monitoring keuangan dan pemantauan LSM, kelompok masyarakat madani, DPRD dan tim audit dan transparansi yang lebih baik dan pembagian informasi terutama transaksi keuangan. PPK juga akan meningkatkan prosedur penanganan pengaduan dengan menempatkan staf penerima pengaduan di setiap wilayah. Juga program percobaan PPK tentang bantuan hukum akan diperluas. (lihat bagian 2.12). Akhirnya system sanksi yang efektif dan tepat waktu harus lebih keras dilaksanakan tanpa ada toleransi lagi dari program.

(Bharata – mohon pindahkan grafik ini ke halaman kedua pada bagian korupsi, dibagian paling atas)

**Diagram 8: Pelaku Utama Kasus Korupsi**



### **2.12 Prosedur Penanganan Pengaduan Dan Masalah**

Sejak awalnya, PPK membangun suatu sistim penanganan pengaduan dan masalah dimana semua pengaduan dan masalah dilaporkan, dicatat dan dicari solusinya. Sampai dengan Maret 2002 tercatat 1,614 masalah atau pengaduan yang dilaporkan, dimana 60 persennya telah diselesaikan dan 40 persen sisanya masih dalam proses. Masalah yang paling banyak terjadi adalah penyimpangan prinsip dan prosedur PPK (52 persen) diikuti oleh penyalahgunaan dana (33 persen) dan *force majeure* (9 persen). (lihat Tabel 9). Masalah *force majeure* perlu ditelusuri untuk langkah tindak lanjut dan pendanaan harus dicatat. Lebih dari 80 persen masalah atau kasus yang dilaporkan oleh konsultan, selanjutnya sumber informasi masalah didapat dari surat dan laporan masyarakat (7 persen), LSM (6 persen) dan AJI (2 persen). Sampai saat ini, LSM dan jurnalis hanya melaporkan 129 kasus atau 8 persen dari jumlah total pengaduan yang diterima, kelompok masyarakat madani biasanya memainkan peran penting dalam tindak lanjut dan monitoring kasus. Sebagai contoh, masalah penyalahgunaan dana yang dilaporkan ke

PPK, wartawan AJI akan menuliskan beritanya dan melaporkannya sebagai kasus yang belum terungkap.

**Tabel 9: Status Pengaduan Sampai Dengan Maret 2002**

Jenis Masalah atau Pengaduan	Jumlah Total Penerimaan	% Total Kasus	Selesai	Dalam Proses
<i>Pelanggaran Prinsip dan Prosedur</i>	838	52%	504	334
Penyalahgunaan Dana	532	33%	266	266
Intervensi	86	5%	71	15
<i>Force Majeure</i>	139	9%	109	30
Lain-lain	19	1%	15	4
<b>TOTAL</b>	<b>1,614</b>	<b>100%</b>	<b>965</b>	<b>649</b>

#### **Pelaku/Sumber Informasi Pengaduan**

Sumber Informasi	Jumlah Total Pengaduan	% Total Pengaduan
Konsultan	1,299	80%
Masyarakat	117	7%
LSM Monitoring	89	6%
Media massa (jurnalis)	40	2%
Lain-lain	69	4%
<b>TOTAL</b>	<b>1,614</b>	<b>100%</b>

Seperti ditunjukkan pada Tabel 9, lebih sulit memecahkan kasus yang berhubungan dengan penyalahgunaan dana dan korupsi dibandingkan penyimpangan prosedur atau intervensi dari pihak luar. Kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam penyelesaian masalah secara umum adalah:

- Konsultan kadang-kadang tidak terlalu kreatif dalam mencari alternatif solusi atau kurang bersikukuh dalam penyelesaian masalah. Pelatihan yang lebih baik dan lebih jelas mengenai prosedur dibutuhkan.
- Konsultan tidak memiliki persepsi yang sama tentang apa inti masalahnya dan bagaimana memecahkannya
- Konsultan kadang-kadang tidak ingin melaporkan masalahnya karena intimidasi fisik atau mereka takut akan disalahkan atas terjadinya masalah ini.
- Dalam beberapa kasus, tidak cukup dukungan dari pihak pemerintah untuk memecahkan masalah; seringkali pihak pemerintah enggan untuk menerapkan sanksi.
- Kasus korupsi selalu membutuhkan waktu lama untuk menyelesaikannya. Seringkali mereka yang mencuri uang tidak dapat atau tidak akan mengembalikan uangnya. Lemahnya hukum dan proses pengadilan di negeri ini membuat proses hukum kasus kriminal semakin panjang. Juga kepolisian dan system pengadilan tidak memberi perhatian besar kepada orang miskin dan kasus mereka. Hanya lima kasus korupsi

yang maju ke pengadilan. Kasus ini terjadi di Lampung, Jawa Tengah, Sumatera Utara dan dua di NTT. Sampai dengan Juni 2002, tiga kasus di Jawa Tengah, Lampung dan NTT selesai dan tersangka dihukum. Dua kasus di NTT dan Sumatera Utara masih dalam proses pengadilan. Sementara kasus yang sampai kepada pengadilan hanya sedikit dan masih jauh dari “kemenangan” tetapi sudah dipublikasikan secara luas dan ada sinyal yang kuat di masyarakat bahwa tindak korupsi akan dihukum di PPK.

### *Orang desa Mengadu di Kalimantan Selatan dan mendapatkan hasilnya*

Orang desa di Pulau Laut Timur, Kalimantan selatan terkejut ketika Camat mereka memerintahkan UPK terpilih mengeluarkan uang sejumlah Rp. 1,5 juta (US\$ 167) dari rekening PPK untuk administrasi kecamatan. Jumlah total yang diambil adalah Rp 8 juta (US\$ 890). Mereka diberitahu dalam pertemuan umum dan pelatihan UPK bahwa hanya forum masyarakat yang dapat memutuskan pengeluaran uang. Tetapi pada akhirnya mereka mengikuti perintah tersebut, namun juga melaporkannya kepada forum kemana uang tersebut pergi.

UPK dan pemimpin masyarakat kemudian melaporkan masalah ini kepada KM Kab. Dalam rapat koordinasi bulanan dengan Tim Koordinasi Kabupaten, KM- Kab dan Tim Koordinasi Kabupaten sepakat akan mengunjungi desa tersebut bersama-sama dan menyelidiki apa yang terjadi. Camat tersebut sangat yakin bahwa perintah yang dikeluarkannya salah diterima oleh masyarakat, yang kemudian UPK menunjukkan kepada Tim Investigasi.

Tim gabungan ini menuliskan laporan kepada Bupati yang kemudian memerintahkan Kantor Inspektorat Kabupaten menyelidikinya. Kemudian Inspektur kembali mewawancarai semua anggota UPK yang mengadakan pertemuan dan mendapatkan penunjukan mereka dokumen palsu. Inspektur melaporkan hasil temuannya kepada Bupati. Segera setelah itu camat tersebut dipecat oleh Bupati dan Rp. 8 tersebut kembali ke UPK.

Dibawah PPK Tahap Kedua, akan ada lebih banyak pelatihan untuk konsultan pada penyelesaian pertikaian. Juga fungsi penanganan pengaduan akan didesentralisasikan sehingga akan ada Pegawai Penerima Pengaduan di setiap wilayah. Kehadiran pegawai Penerima Pengaduan di tingkat daerah diharapkan akan meningkatkan koordinasi dengan Tim Koordinasi tingkat provinsi dan kabupaten dan mampu menyelesaikan lebih banyak masalah.

Program ini juga mengembangkan sebuah program percontohan Bantuan Hukum untuk masyarakat PPK pada tahun 2001 di Sumatera Utara dan Jawa Tengah. Program ini mungkin akan diperluas (lihat bagian berikutnya). Kegiatan percontohan untuk reformasi hukum di tingkat masyarakat, “Keadilan untuk Orang Miskin” juga sedang dimulai. Kasus-kasus dan berbagai desa PPK sedang dipelajari dan menjadi bagian dari

percontohan ini dan mereka akan menginformasikan prosedurnya untuk PPK Tahap Kedua.

Sisi positifnya, PPK memiliki jangkauan pelaku yang sangat luas untuk membantu mendorong agenda ini terus ke depan. Pelaku utamanya adalah masyarakat itu sendiri. Konsultan dan pemerintah, juga LSM dan media turut serta membantu penyelesaian masalah ini.

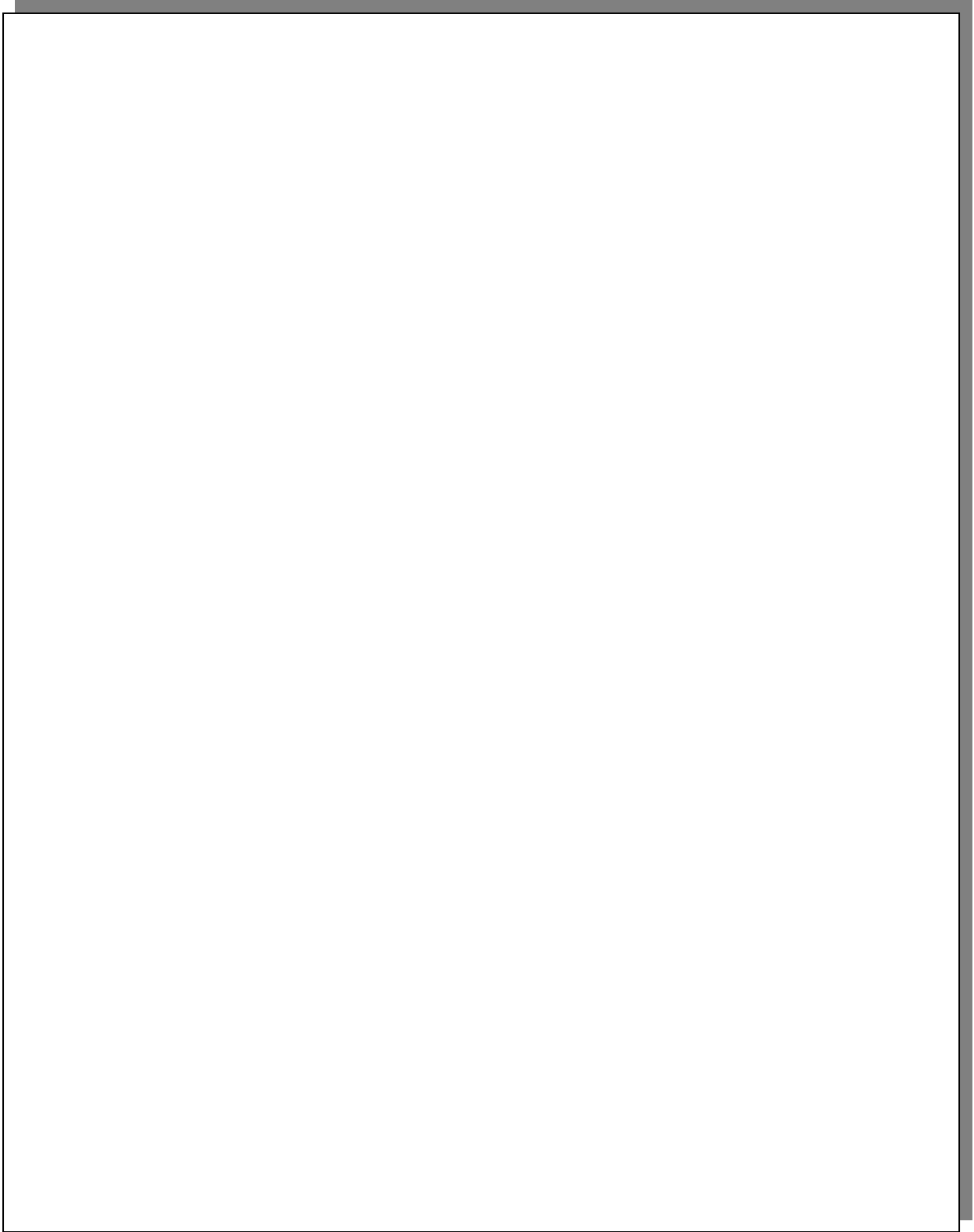
### ***Tim Pelaksana Kegiatan di Jawa Tengah Dipenjarakan***

PPK sampai pada sedikit kesuksesan dalam membawa kasus korupsi ke pengadilan. Sudah lazim dilaporkan bahwa kekuatan hukum dan proses peradilan di negeri ini sangat lemah. Salah satu kasus di Jawa Tengah, yaitu tindak korupsi telah sukses dibawa ke pengadilan dan diproses dengan benar serta pelaku-pelaku kejahatannya dinyatakan bersalah.

Tiga orang anggota TPKD di desa Milir, Kabupaten Grobogan, Jawa Tengah dipenjarakan karena pengadilan memutuskan bahwa mereka bersalah mencuri uang PPK sebesar Rp 24,4 juta (US\$ 2,700) pada bulan Januari 2001. Mereka mengatakan kepada setiap peminjam bahwa PPK hanya dapat memberikan setengah atau sepertiga dari jumlah yang telah diajukan oleh masyarakat. Tetapi para peminjam diminta untuk menandatangani kuitansi yang menyatakan bahwa mereka menerima uang pinjaman sejumlah yang telah mereka ajukan sebelumnya. Warga desa sendiri yang membawa kasus ini kepada polisi setempat. KM Kab dan FK mendukung proses dan mendorong warga untuk tetap melanjutkan aksi ini. Kasus ini sampai ke pengadilan pada awal Bulan September 2001, dan hakim memutuskan bahwa kepala TPKD dua tahun penjara, sedangkan dua lainnya satu tahun penjara. Mereka juga diminta mengembalikan dana yang mereka ambil dan membayar biayanya.

Ibu Mursinah, seorang perempuan peminjam yang menjadi korban dalam kasus ini, mengatakan: *“Kami sebenarnya memaafkan tindakan ketiga orang itu, karena mereka adalah warga kami juga. Tetapi tidak adil bagi kami, jika mereka menggunakan uang kami untuk bersenang-senang sementara kami harus mengembalikan uang yang mereka curi dari kami. Mereka harus mengembalikan kepada kami atau ke penjara”*.

Ketiga orang itu sekarang masuk penjara menjalani hukumannya.



### ***Pilot Program untuk Bantuan Hukum***

Penanganan perselisihan telah menjadi isu yang menonjol di PPK. Sementara masyarakat Indonesia secara umum mencoba menyelesaikan isu-isu tersebut melalui “musyawarah dan mufakat”, mekanisme lain untuk memperbaiki cara tersebut dibutuhkan untuk menangani sejumlah kasus seperti korupsi, pelanggaran kontrak atau intervensi dari luar. Di akhir tahun 2001, dengan dilandasi keseluruhan filosofi PPK tentang pemberdayaan masyarakat, PPK memulai sebuah pilot proyek untuk *Legal Aid* dengan 3 tujuan:

- meningkatkan kesadaran masyarakat desa terhadap hak-haknya – termasuk kewajibannya – untuk bertanya dan menyelesaikan masalah; membawa perselisihan dan keluhan (terutama penipuan dan penggelapan uang) ke forum terbuka dan menyelesaikannya melalui prosedur tradisional, misalnya melalui perundingan.
- Menyediakan kesempatan-kesempatan baru untuk menyelesaikan perselisihan jika prosedur tradisional tidak efektif. Misalnya, menawarkan layanan mediasi dari luar atau bantuan hukum dan pendampingan terhadap mereka yang menghendaki dilakukannya penyelesaian hukum secara formal.
- Menjalankan pemantauan yang dilakukan oleh aparat hukum (polisi dan jaksa penuntut umum) dan pengadilan yang akan menangani kasus-kasus berkaitan dengan penggelapan uang dan sebagainya dari dana PPK.

Bekerjasama dengan kelompok bantuan hukum setempat, pilot program ini mulai dijalankan di Sumatera Utara dan Jawa Tengah. Rencananya akan ditambah dengan dua provinsi lagi pada tahap berikutnya.

### ***2.13. Pemantauan dan Evaluasi***

Pemantauan dan Evaluasi adalah komponen inti dari PPK. Bagian ini menjadi penting karena: 1) temuan-temuannya memungkinkan pelaku program mengetahui kemajuan apa yang telah dibuat dalam program ini; 2) sebagai alat manajemen yang berguna dan informasi yang datang dari bagian pemantauan dan evaluasi dijadikan bahan pembuat keputusan serta meyakinkan adanya tindakan perbaikan yang diambil bilamana perlu; dan 3) unit ini mendokumentasikan pengalaman yang didapat dalam program serta pelajaran-pelajaran yang telah dipelajari dari PPK. Program ini menekankan pemantauan internal, antara lain oleh pelaku PPK yang termasuk dalam program, serta pemantauan eksternal yang dilakukan pihak luar seperti LSM, wartawan, dan pengamat dari luar.

#### ***2.13.1 Pemantauan Partisipatif oleh Masyarakat***

Jenis pemantauan yang terbaik adalah pemantauan yang dilakukan oleh masyarakat sendiri. Masyarakat menjadi pemilik dari proses tersebut dan bertanggung jawab untuk memantau pelaksanaan program. Hal ini meningkatkan pengetahuan masyarakat tentang program dan tampilannya, serta mendorong pemahaman mereka terhadap sisi pandang yang berbeda dari para pelaku program. Ini juga meningkatkan kemungkinan bahwa

informasi yang didapat dari evaluasi tersebut digunakan untuk memperbaiki pelaksanaan program.

Seringkali, pemantauan dan evaluasi dilakukan oleh pihak luar terhadap isu-isu yang penting bagi pihak donor maupun pelaksana; namun masyarakat mungkin memiliki isu-isu lain yang mereka anggap berguna dan diharapkan untuk dipantau. Pemantauan partisipatif oleh masyarakat memungkinkan masyarakat menjadi penanya sekaligus pengumpul informasi.

Selama tahun-tahun ini, PPK telah mendorong dilakukannya 3 jenis pemantauan partisipatif oleh masyarakat:

### ***Pemantauan Partisipatif oleh Masyarakat di Aceh***

Sebuah LSM di Aceh, PUGAR, terlibat dalam pemantauan independen di PPK. Selain melakukan pemantauan independen terhadap kegiatan PPK, staf PUGAR juga memfasilitasi pemantauan partisipatif di 4 desa. Dalam pemantauan masyarakat tersebut, masyarakat sendiri yang menjadi penanya. Mereka memutuskan apa yang ingin mereka pantau, pertanyaan apa yang ingin mereka ajukan, dan kemudian mengumpulkan informasi dan melaporkan temuan mereka. LSM tersebut hanya memfasilitasi pemantauan yang dilakukan masyarakat tersebut. PUGAR bertemu dengan tim pemantau itu tiap bulan untuk melihat kemajuan yang telah dicapai.

Di desa Lok Nga kabupaten Aceh Besar, masyarakat telah memantau kegiatan PPK sejak Desember 2000 dengan pendampingan dari PUGAR. Mula-mula, PUGAR memberitahu Fasilitator Kecamatan (FK) dan pemimpin-pemimpin di desa bahwa mereka mengadakan pertemuan desa di mana PUGAR menjelaskan tujuan-tujuan dan keuntungan-keuntungan dari pemantauan partisipatif oleh masyarakat. Dalam pertemuan tersebut, warga desa memilih 7 anggota tim pemantau partisipatif yang mewakili berbagai kelompok; perempuan, pemuda, kelompok miskin dan tokoh masyarakat. Tim kemudian memilih ketua mereka sendiri, seorang perempuan bernama Ibu Mardiana. Dia berkata, *“Saya mendorong perempuan untuk turut ambil bagian dalam pemantauan partisipatif oleh masyarakat ini dan sekarang mereka tahu betapa bergunanya hal ini.”* Dia menambahkan, *“Untuk mendapatkan jalan desa yang berkualitas bagus, saya sendiri yang duduk di atas mesin perata batu dan mengawasi orang-orang yang bekerja!”*

Perempuan lain yang menjadi anggota tim menggambarkan, *“Kami sekarang punya jalan desa yang berkualitas bagus dan dengan biaya yang sangat murah. Kami mengontrol kualitas barang dengan mengecek langsung saat barang itu dikirim oleh supplier dan kami lakukan itu tiap saat.”*

Pemantauan partisipatif oleh masyarakat ini akan diperluas untuk semua lokasi pada PPK Tahap II.

- Monitoring oleh BPD – di tiap desa, badan perwakilan desa yang terpilih, yakni BPD bertanggung jawab memantau pelaksanaan PPK di setiap tahapan, mulai dari sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan, dan pemeliharaan. BPD juga memantau hasil dan dampak dari PPK.
- Pemantauan oleh Kelompok atau Tim Khusus – kegiatan ini didorong pelaksanaannya pada tahun ke dua dan ke tiga dengan memasukkannya dalam Buku Petunjuk Operasional. Masyarakat didorong untuk membentuk kelompok khusus di tingkat masyarakat pada pertemuan Musbangdes III untuk memantau PPK. Ada 4 kelompok yang berbagi tanggung jawab untuk mengecek pembukuan, menyaksikan semua transaksi yang berlangsung di desa, memantau pembukuan bank, harga material atau sewa-menyewa dan mengunjungi supplier untuk mengkonfirmasi harga barang.
- Pemantauan yang difasilitasi oleh LSM – Di beberapa provinsi seperti Aceh dan Jawa Timur, LSM terlibat dalam pemantauan berbasis provinsi mendampingi sejumlah desa untuk melakukan pemantauan partisipatif oleh masyarakat. Mereka memfasilitasi warga desa untuk memutuskan pertanyaan apa yang mereka anggap penting tentang PPK, bagaimana mengumpulkan data untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, dan membantu warga desa menganalisa temuan-temuan tersebut. Sesekali LSM membantu memfasilitasi Tim Khusus seperti di atas. Fasilitasi oleh LSM ini menjadi cerita sukses di beberapa tempat, dan kegiatan ini akan diperluas di setiap provinsi pada PPK Tahap 2.

### *2.13.2 Pemantauan Lapangan oleh Pemerintah dan Konsultan*

PPK adalah program pemerintah Indonesia. Dana PPK adalah dana masyarakat, dan kewenangan pemerintah adalah bertanggung jawab untuk memastikan bahwa PPK berjalan sesuai prinsip dan prosedur dan bahwa dana tersebut dipergunakan secara semestinya. Semua aparat pemerintah yang terlibat dalam PPK (DPR/DPRD, Tim Koordinasi Kabupaten dan Provinsi, Kepala Desa, PJOK, dsb) memiliki tugas memantau PPK.

Aparat pemerintah seringkali mengunjungi desa secara rutin atau periodik untuk memecahkan masalah. Mereka dapat mempelajari sejumlah tema atau masalah atau mereka dapat mengecek beberapa aspek sebagaimana yang disebutkan di atas.

Kegiatan pemantauan program juga menjadi ajang berbagi tanggung jawab antara konsultan dan fasilitator PPK. NMC, konsultan wilayah, KM-Kab, FK, dan FD semua berbagi tanggung jawab untuk memantau PPK. Mereka harus mengecek untuk memastikan apakah program dilaksanakan sesuai rencana dan apakah prinsip-prinsip dan prosedur PPK telah diikuti.

Aparat pemerintah dan konsultan mengecek beberapa hal yang rutin termasuk:

- Apakah prinsip dan prosedur PPK telah diikuti?
- Apakah warga desa berpartisipasi di semua tahapan PPK?
- Apakah informasi disebarluaskan dan transparan?

- Selama masa pelaksanaan, apakah kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan usulan masyarakat yang telah disetujui dalam pertemuan Musbangdes dan UDKP?
- Apakah bantuan teknis tersedia untuk warga desa dan bagaimana bantuan tersebut ditingkatkan?
- Bagaimana dengan kualitas dari sarana prasarana, kegiatan sosial dan kegiatan ekonomi? Apakah semuanya dipelihara?
- Apakah dokumen-dokumen keuangan disimpan dengan baik, semua transaksi dicatat, dan apakah harga standar dari material cukup layak dan diberitahukan kepada khalayak?
- Apakah konsultan lapangan mengecek pembukuan secara teratur?
- Apakah masalah yang dilaporkan lebih awal sudah ditangani?

Ini adalah tanggung jawab aparat pemerintah dan konsultan untuk mengunjungi lokasi program lebih sering dan seteratur mungkin untuk memantau kegiatan program dan menerima umpan balik dari masyarakat.

Laporan bulanan dikumpulkan oleh konsultan lapangan dan aparat pemerintah. Ada beberapa masalah yang muncul secara sporadis, tentang keterlambatan atau ketidaklengkapan laporan dari konsultan. Laporan tertulis kadangkala sulit dipahami atau informasinya tidak lengkap. Sistem pelaporan program diperbaiki setiap tahun, terutama Tahun ke 3 di mana sanksi dikenakan oleh kantor pusat, dan hal ini telah memungkinkan adanya ruang perbaikan dan tindak lanjut di masa depan.

### ***2.13.3 Studi Kasus dan Dokumentasi Pelajaran Yang Dapat Dipetik dari PPK***

Karena skala PPK begitu besar dan tujuan ambisiusnya untuk mengadakan perubahan pada pemerintahan lokal, maka dianggap penting dalam program ini untuk mendokumentasikan dan mengadakan penelitian di lapangan. NMC memiliki beberapa staf yang bertanggungjawab untuk mengadakan penelitian dan menulis studi kasus terhadap beberapa aspek dalam PPK. Studi-studi kasus tersebut menjadi alat pemantau dan komunikasi yang penting karena menyediakan informasi yang kaya, deskriptif, dan analisa terhadap beberapa tema yang terkait dengan pelaksanaan PPK.

PPK telah menerbitkan dan mendistribusikan 9 studi kasus dengan tema:

- Beberapa Pelajaran dari Pelaksanaan PPK Tahun Pertama.
- Partisipasi Perempuan dan Kelompok Miskin
- Penanganan Konflik
- Diseminasi Informasi dan Peran FD
- Pemantauan Partisipatif oleh Masyarakat
- Pemimpin Perempuan dalam PPK
- Beberapa Pelaksanaan Sarana Prasarana Yang Bermutu di PPK
- Dampak PPK terhadap Pemerintahan Lokal di Sembilan Desa

Tiga ribu duaratus eksemplar dari tiap tema studi kasus dikirim ke konsultan, aparat pemerintah, DPRD, dan LSM di tingkat nasional dan di lapangan. Dengan membaca studi kasus tersebut, diharapkan bahwa pelaku program, utamanya konsultan, akan mempelajari pengalaman-pengalaman tentang PPK di wilayah lain. Hasil survei pada bulan Juni 2001 yang dilakukan dengan menyebar kuesioner memberikan umpan balik terhadap studi kasus yang menyatakan bahwa pembaca menganggap studi kasus sangat informatif dan menjadi panduan referensi yang berguna, utamanya dalam menyediakan informasi yang terkait dengan masalah yang muncul di provinsi lain beserta cara penanganannya. Studi kasus juga memberi pemahaman yang lebih kaya tentang bagaimana aturan dan prosedur diterapkan di lapangan. Responden juga mengatakan bahwa bahasa yang sederhana dari studi kasus membuatnya mudah dipahami. Rekomendasi yang diajukan untuk perbaikan mutu adalah dengan menambahkan foto lebih banyak dan mengulas temanya lebih panjang dan mendalam.

#### Pemantauan Eksternal – Pemantauan yang Dilakukan Oleh Organisasi Independen dari Luar

Pemantauan eksternal adalah pengumpulan informasi dan data tentang program oleh pihak luar. PPK memasukkan kegiatan pemantauan eksternal sehingga Program dapat menerima perspektif dari pihak luar yang mungkin mempunyai sudut pandang yang lebih objektif atau berbeda dengan para pelaksana program. Informasi dari pemantauan eksternal dapat diperiksa ulang dengan pemantauan internal PPK dan pelaporan.

Kelompok masyarakat sipil Indonesia seperti LSM dan jurnalis menyediakan pemantauan independen terhadap PPK. Umpan balik dari kelompok-kelompok tersebut mengungkapkan bahwa mereka menghargai peran mereka sebagai pengawas dari masyarakat sipil terhadap penggunaan dana pemerintah untuk umum.

#### ***2.13.4 Pemantauan Independen Berbasis Provinsi oleh LSM***

Beberapa LSM di Indonesia punya kecakapan yang bagus dalam hal pemberdayaan masyarakat dan pengetahuan tentang kondisi lokal yang luas. Untuk mengambil keuntungan dari kemampuan tersebut dan menambah keterlibatan organisasi masyarakat sipil dalam program ini, PPK mengontrak LSM di tiap provinsi untuk memantau dan melaporkan kemajuan pelaksanaan PPK setiap bulan. Kegiatan Monitoring Berbasis Provinsi ini dimulai pada bulan Juli 2000. Awalnya 27 LSM dari provinsi ditambah dengan 3 konsorsium LSM provinsi diseleksi ketat untuk memantau PPK di tiap provinsi. Pada tahun 2001, kegiatan pemantauan oleh LSM ini diperluas dan sekarang sudah ada 40 LSM yang memantau program ini di kesemua 22 provinsi PPK.

NMC mengadakan 4 kali pelatihan untuk LSM untuk memberi orientasi tentang PPK, mengulas TOR LSM, mendiskusikan beberapa metodologi pengumpulan data dan mengembangkan rencana kerja. Selama dua tahun terakhir, NMC juga mensponsori 2 workshop di Surabaya dan Manado untuk merefleksikan pengalaman LSM di lapangan,

penerapan terbaik dan pelajaran yang diambil, pemantauan teknis dan keuangan, dan rekomendasi bagi perbaikan program.

Sesuai dengan *Term of Reference ( TOR )*, LSM bertanggung jawab untuk memantau:

- Partisipasi warga desa, terutama perempuan dan kelompok miskin, di semua tahapan program
- Berbagi informasi dan transparansi
- Kesesuaian dengan prinsip umum dan prosedur dalam program
- Kualitas bantuan teknis
- Kualitas hasil program (sarana-prasarana, kegiatan ekonomi dan sosial)
- Rekomendasi dari pelaku PPK tentang bagaimana memperbaiki program

LSM melaporkan temuannya secara lisan dan tertulis pada pertemuan koordinasi bulanan antara konsultan dan Tim Koordinasi di tingkat kabupaten dan provinsi. Laporan-laporan tersebut mencakup masalah yang dihadapi selama mengadakan pemantauan yang kemudian menjadi bagian dari database komplain atau masalah. Masalah-masalah tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh konsultan dan tim koordinasi.

Kegiatan tersebut berguna untuk PPK dengan beberapa alasan. Pertama, pemantauan oleh LSM menyediakan analisa eksternal dan independen terhadap kemajuan PPK di tiap provinsi. LSM tersebut telah membongkar 89 kasus kejanggalan. Beberapa warga desa juga melaporkan bahwa mereka merasa lebih nyaman bercerita kepada LSM ketimbang kepada pelaksana program. Laporan-laporan dari LSM juga mengindikasikan bahwa staf mereka sendiri telah meningkatkan kemampuan pemantauan mereka dan kegiatan PPK telah mendorong kemampuan organisasi mereka dalam memantau penggunaan dana masyarakat dan program pembangunan oleh pemerintah.

Pemantauan LSM berlangsung sangat sukses dan berguna meskipun masih diperlukan beberapa perbaikan. Evaluasi akhir tahun mengindikasikan adanya sejumlah area yang memerlukan perbaikan: a) LSM harus memiliki pemahaman yang lebih mendalam tentang cara kerja dan prosedur PPK; b) laporan dari LSM kadangkala terlambat dan penyajian hasil temuannya tidak jelas; c) koordinasi antara LSM, konsultan, dan Tim Koordinasi harus diperbaiki.

PPK Tahap II akan berlanjut dan memperluas kegiatan pemantauan ini. LSM lain akan punya kesempatan untuk berpartisipasi karena kontrak kerja pemantauan oleh LSM akan ditender ulang pada tahap berikutnya. Penekanan yang lebih ditujukan pada pemantauan partisipatif oleh masyarakat terhadap kelalaian dalam hal keuangan.

### ***Sejumlah Laporan LSM tentang PPK di Lapangan***

Sejumlah 40 LSM melakukan pemantauan independen terhadap PPK. Di bawah ini beberapa cuplikan pendapat masyarakat yang telah mereka kumpulkan selama kunjungan pemantauan mereka ke desa-desa:

*“Wow, kami ingin mandi 4 kali sehari setelah sarana air bersih yang dibangun dengan dana PPK ini selesai dikerjakan,”* ujar seorang warga desa di desa Pulias, Sulawesi Tengah – LSM Palu Hijau, laporan bulan Juli 2001.

*“Hampir setiap tahun, wilayah Kalidawir terkena banjir, utamanya desa Pagersari. Sebelum ada PPK, Pagersari selalu kebanjiran dan juga rumah saya. Rumah saya ada di belakang sawah sehingga tentu saja terendam. Jalan dan selokan yang dibangun dengan PPK telah selesai bulan Maret dan saya ikut bekerja. Keuntungannya sekarang lebih dirasakan oleh warga karena rumah-rumah tidak lagi kebanjiran, terutama saat musim hujan. Saya cuma bisa berucap terima kasih karena masih ada yang menaruh perhatian terhadap saya meskipun saya cuma orang kecil (marjinal),”* kata seorang warga desa di desa Pagersari, Jawa Timur – LSM SPEKTRA, Jawa Timur, laporan bulan April 2002.

*“Saya selalu mandi telaga, laki-laki dan perempuan bersama-sama dengan sapi. Karena tempat ini adalah satu-satunya tempat di mana ada air. Dan air itu juga tidak tersedia setiap hari. Sekarang, dengan dana PPK untuk sarana air bersih, kami dapat mandi tiap hari di rumah,”* ujar seorang warga desa di kecamatan Panggang, Yogyakarta – LSM Bina Swadaya Yogyakarta, laporan bulan Juli 2001.

### ***2.13.5 Pemantauan Independen Oleh Wartawan***

Pada Januari 1999, PMD menandatangani kontrak dengan LP3ES dan Aliansi Jurnalis Independen (AJI) untuk melakukan pemantauan eksternal sistematis dan pelaporannya tentang PPK. Kegiatan ini dinilai cukup penting untuk dimasukkan sebagai sebuah ketentuan dalam dokumen asli Kesepakatan Pinjaman antara Pemerintah Indonesia dan Bank Dunia.

Tujuan dari kegiatan ini bagi wartawan di provinsi adalah untuk melakukan pemantauan independen terhadap PPK dan menerbitkan atau menyiarkan hasil temuan mereka. Tidak ada kajian pendahuluan atau sensor terhadap cerita yang mereka buat. Ada tigapuluh satu wartawan (26 dari media cetak dan 5 dari radio) di 20 provinsi PPK mengunjungi lokasi kegiatan PPK dan menulis artikel bulanan di koran-koran utama di daerah. Pada Oktober

2000, stasiun radio di 4 provinsi juga bergabung dengan media cetak. Wartawan-wartawan yang melakukan pemantauan ini adalah anggota AJI atau sebagai wartawan di media cetak terkemuka di provinsi (yang memiliki jangkauan luas).

Secara umum, laporan AJI terbagi menjadi 3 kategori:

- Informasi PPK secara umum dan lembar orientasi
- Cerita fitur (feature)
- Laporan investigasi (contohnya laporan tentang korupsi atau penyalahgunaan dana)

Sampai saat ini, wartawan di provinsi dan radio melaporkan telah menulis atau menyiarkan 851 artikel atau cerita, dan mengunjungi lebih dari 250 desa. Unit Penanganan Masalah (*HCU – Handling Complaint Unit*) di NMC menerima jurnal artikel bulanan dan menindaklanjuti masalah yang telah dilaporkan tersebut. AJI/LP3ES juga menerbitkan 10 edisi buletin cuplikan surat kabar bertajuk “*Transparan*” yang mengulas beberapa cerita terpilih dari PPK.

Laporan tahunan dan evaluasi akhir tahun pada bulan Mei 2002 menyebutkan beberapa kekuatan dan kelemahan dari kegiatan pemantauan oleh wartawan ini:

***Kekuatan:***

- Wartawan menjadi lebih mampu menerapkan prinsip jurnalisme independen, yang tidak memihak dalam meliput kegiatan PPK dan tidak tunduk terhadap intervensi dari luar yang akan mempengaruhi pelaporan mereka.
- AJI melaporkan bahwa kegiatan PPK telah menambah kemampuan anggotanya dalam hal pelaporan dan menambah wawasan konseptual tentang transparansi dan pemerintahan yang baik. Mereka lebih paham tentang kebebasan media dalam berperan sebagai “penjaga publik” yang kritis. AJI percaya bahwa jurnalis lain di Indoensia dapat belajar dari pengalaman ini dan telah menerbitkan satu buku berjudul “PPK sebagai Model Pemantauan Terhadap Program Pembangunan”.
- Di beberapa provinsi, seperti Yogyakarta dan Lampung, artikel-artikel yang dimuat di koran berdampak langsung terhadap pembuat kebijakan dengan mengungkap masalah dan menekan aparat pemerintah untuk mengambil tindakan. Salah satu kasus korupsi atau penyalahgunaan dana diberitakan, dan kemudian para jurnalis tersebut biasanya menulis cerita lanjutan dan tetap mengupayakan kasus tersebut menjadi sorotan publik.

***Kelemahan:***

- Kemampuan para jurnalis tersebut masih terbatas meskipun dalam perjanjian kontrak telah tersedia orientasi dan pelatihan penyegaran bagi para jurnalis tersebut. Masih ada beberapa masalah yang berkaitan dengan penulisan yang kurang jelas, ketidaktepatan dan ketidakseimbangan

- pemberitaan, kurangnya crosscheck narasumber, dan kurangnya pemahaman tentang prosedur PPK.
- Beberapa desa PPK terletak di wilayah yang sulit dijangkau (remote area) sehingga sangat sulit bagi para wartawan untuk meliput daerah tersebut.
  - Para wartawan tidak ke lapangan sesering yang seharusnya mereka lakukan.
  - Pemberitaan investigasi oleh wartawan masih terbatas. Beberapa wartawan tidak memiliki kemampuan untuk melakukan jurnalisme investigatif yang mendalam; yang lainnya tidak memiliki waktu yang cukup untuk menginvestigasi sebuah kasus karena mereka memiliki tanggung jawab yang lain dengan media mereka. Wartawan lain, seperti di Aceh, melaporkan adanya intimidasi saat menginvestigasi sebuah kasus.
  - Artikel-artikel yang dimuat di koran secara umum tidak menjangkau desa sehingga seringkali masyarakat di desa PPK tidak membaca artikel tersebut jika konsultan tidak memberitahunya.

Kegiatan AJI akan dilanjutkan pada PPK Tahap Kedua. Pelatihan tambahan dan orientasi akan disediakan bagi para jurnalis dan komponen jurnalisme radio akan ditambah. AJI juga akan mencoba menyambungkannya dengan beberapa media nasional dalam meliput PPK.

### *2.13.6 Studi Khusus dan Evaluasi*

#### *Studi Dampak dari Lembaga Demografi UI*

Pada tahun 1999, PPK mengontrak Lembaga Demografi Universitas Indonesia (LD-UI) untuk mengadakan satu studi dampak yang bertumpu pada dua isu utama: Dampak PPK terhadap tingkat kesejahteraan rumahtangga, dan dampak PPK terhadap organisasi masyarakat, persepsi dan prakteknya.

Pada isu tentang kesejahteraan rumahtangga, LD-UI mengukur kemungkinan adanya dampak PPK terhadap kesejahteraan rumahtangga. Dengan menggunakan data dari *Susenas* tahun 1998/1999 dan 2001/2002, LD-UI mencoba mengukur dampak terhadap kesejahteraan rumahtangga di wilayah PPK. Data *Susenas* tahun 2001/2002 belum tersedia hingga akhir 2002.

Untuk komponen organisasi kemasyarakatan, LD-UI mengadakan satu survei data dasar terhadap 4.600 rumahtangga di wilayah treatment dan kontrol dan menindaklanjutinya dengan survei lain untuk melihat dampak setelah satu tahun putaran program selesai. Desainnya adalah desain penelitian eksperimental kasus-kontrol yang digunakan untuk mempelajari perubahan-perubahan sepanjang waktu. Survei dilaksanakan di tujuh provinsi, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Jawa Barat, Jawa Tengah, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Tengah, dan Sulawesi.

Hasil dari survei tersebut beragam. Sarana prasarana di PPK adalah yang paling populer dan para pemanfaat menyatakan puas dengan hasilnya. Keuntungan yang didapat dari pembangunan sarana prasarana terdistribusi dengan adil ke warga desa dan melewati setiap batas spektrum pendapatan. Dibandingkan dengan wilayah kontrol, tokoh masyarakat di wilayah PPK secara signifikan memiliki persepsi positif tentang dampak program sarana prasarana di PPK terhadap pendapatan rumahtangga, akses menuju pasar, sekolah, dan fasilitas kesehatan. Perempuan dan orang miskin di wilayah PPK juga lebih terlibat dalam kegiatan kegiatan. Terakhir, pemanfaat PPK memiliki pengetahuan yang lebih baik tentang peran LKMD, UDKP, kelompok perempuan dan orang miskin di program PPK dibandingkan dengan mereka yang berada di wilayah kontrol. Pemimpin desa umumnya memiliki pengetahuan yang lebih baik dan persepsi yang positif tentang program dibanding dengan warga biasa. Sementara sisi buruknya, 10 persen dari responden menyatakan adanya masalah seperti kurangnya transparansi soal keuangan atau dampak negatif dari beberapa program sarana prasarana terhadap individu tertentu, misalnya ganti rugi yang rendah, dan sebagainya.

Untuk pinjaman ekonomi, hasil survei menyatakan bahwa pinjaman ekonomi secara umum tidak ditujukan untuk rumahtangga yang lebih miskin di desa. Dibandingkan dengan wilayah non PPK, pinjaman ekonomi cenderung punya bias kuat ke arah segmen keluarga yang lebih kaya di desa tersebut. Pemanfaat yang dipilih adalah mereka yang lebih mampu membayar kembali pinjaman mereka. Muncul juga keluhan tentang kerumitan dan kurang transparannya pinjaman ekonomi tersebut. Responden menyatakan bahwa ketentuan pinjaman tidak jelas, perhitungan tingkat bunga yang dibayar cukup kompleks, dan sesekali ketentuan pembayaran dan pembayaran kembali dipenuhi dengan biaya-biaya tersamar.

Survei yang dilakukan oleh LD-UI ini menjadi masukan berharga bagi desain program di masa depan. Pertama, pinjaman ekonomi dirancang ulang mengingat adanya beberapa kekurangan yang telah diidentifikasi dalam survei LD-UI sebagaimana juga yang ada pada studi evaluasi ekonomi terdahulu tahun 2001. Kedua, transparansi dalam semua kegiatan program harus dilanjutkan dan ditekankan. Bahan-bahan untuk itu yang lebih menjangkau masyarakat akan ditingkatkan dan dikembangkan sehingga mampu mencapai target pembaca secara lebih efektif. Terakhir, PPK sekarang sedang mempelajari metodologi survei tentang bagaimana mengukur dampak program secara lebih efektif di tahap berikutnya.

### ***Evaluasi Kegiatan Ekonomi dan Sarana Prasarana***

Ada beberapa wilayah PPK yang membutuhkan studi lebih mendalam dan terspesialisasi untuk menentukan dampak. Beberapa pertanyaan yang terkait dengan biaya efektifitas, keuntungan program, dan dampak tidak terjawab melalui sistem pelaporan rutin dari konsultan, audit, atau melalui misi supervisi yang dilakukan secara periodik. Beberapa studi mendalam dilakukan selama tahun 2001 untuk mempelajari sarana prasarana di pedesaan dan kegiatan ekonomi PPK. PPK menugaskan satu tim penilai dari luar untuk melakukan studi sarana prasarana di pedesaan yang mengkaji: kualitas teknis dari program sarana prasarana di PPK; rencana pemeliharaan; pemanfaatan; tenaga kerja;

tingkat pengembalian pinjaman ekonomi; persepsi masyarakat dan kepuasannya terhadap sarana prasarana yang dibangun; efisiensi biaya; dan penambahan dalam kegiatan ekonomi, tabungan dan akses langsung yang berhubungan dengan sarana prasarana PPK yang telah terbangun.

Sebuah studi terpisah untuk sektor pinjaman ekonomi juga dilakukan pada Juni hingga September 2001. Studi tersebut mempelajari: tingkat pengembalian; jangka waktu pengembalian; alasan pengembalian pinjaman; dana perguliran; kontrol dan manajemen; pemanfaatan; keuntungan ekonomi dari pinjaman; penerima pinjaman dan yang mendapat manfaat; dampak dana pinjaman PPK terhadap sumber bantuan pinjaman lokal lainnya; dan persepsi peminjam terhadap pinjaman dan kegiatan ekonomi.

Temuan-temuan dari studi-studi tersebut telah diberitakan pada bagian terdahulu dari laporan ini. Kedua studi tersebut telah membantu dalam perancangan PPK Tahap ke dua.

### ***2.13.7 Audit***

Tiga pihak yang melakukan inspeksi keuangan dan/atau audit di PPK:

- BPKP, lembaga audit milik pemerintah
- Unit Pelatihan dan Supervisi Keuangan NMC
- Bank Dunia

BPKP dan Unit Pelatihan dan Supervisi Keuangan NMC pada tahun 2000-2001 telah mengaudit hampir 30 persen dari semua kecamatan PPK.

#### ***Audit Keuangan oleh BPKP***

BPKP, lembaga audit milik pemerintah, mengaudit PPK setiap tahun. Lembaga ini biasanya mengaudit 14 hingga 30 persen dari seluruh kecamatan PPK. Di Tahun ke Tiga, sampel yang diaudit diambil dari 17 provinsi, 61 kabupaten, 137 kecamatan dan lima hingga delapan desa di tiap kecamatan. Dari awal pelaksanaan PPK, satu *Term of Reference ( TOR )* yang jelas didiskusikan antara BPKP, PMD, dan NMC, dan dinilai krusial untuk mendefinisikan parameter dari kerja audit dan panduan prosesnya.

Menurut TOR, BPKP mengkaji tiga aspek dari program:

- struktur dari kontrol internal
- terpenuhinya kesepakatan pinjaman (IBRD Loan 4330-IND)
- Pelaksanaan program (perencanaan dan penyiapan usulan, kelengkapan administrasi dan dokumen, keuntungan dari kegiatan, dan pemeliharaan)

Secara umum, selama tiga tahun terakhir, BPKP telah menemukan bahwa ketentuan dalam kesepakatan pinjaman telah diikuti dalam pelaksanaan program. Beberapa lokasi terpilih menunjukkan kesesuaian dengan panduan yang telah dibuat. Penyiapan usulan direncanakan dengan baik dan sesuai kebijakan program. Mereka menemukan tingkatan-

tingkatan partisipasi dan transparansi yang layak meskipun masih ada beberapa provinsi yang memiliki kelemahan. Keuntungan dari kegiatan ekonomi dan sarana prasarana dianggap layak meskipun masih ada masalah yang muncul berkaitan dengan pinjaman ekonomi yang belum menjangkau sasaran yakni masyarakat miskin. Pemeliharaan sarana prasarana juga sudah dianggap layak.

Wilayah permasalahan yang khusus adalah: administrasi dokumen ditemukan masih lemah dan tidak lengkap di beberapa lokasi. Mereka juga mencatat masalah-masalah atau pengembalian pinjaman di sejumlah provinsi (Lihat Annex D: Tabel Kesimpulan dari Temuan Audit tahun 2001)

Secara umum, audit yang dilakukan oleh BPKP ini sangat membantu dalam mengungkap permasalahan di lapangan. Temuan lapangan dimasukkan dalam database keluhan untuk ditindaklanjuti. Temuan audit secara umum terlihat konsisten dengan temuan PPK dari lapangan.

### ***Unit Pelatihan dan Supervisi Keuangan NMC***

NMC menempatkan 5 orang di Unit Pelatihan dan Supervisi Keuangan pada bulan Mei 2001 untuk memperbaiki kemampuan keuangan UPK, LKMD, dan kelompok pemanfaat pinjaman ekonomi, dan untuk memeriksa catatan keuangan dan administrasi di tingkat kecamatan dan desa. Unit ini menjalankan fungsi ganda dalam hal penyediaan pelatihan kerja yang dibutuhkan dan pembimbingan terhadap unit keuangan serta pendampingan dan audit terhadap catatan keuangan di PPK.

Awalnya ada penundaan perekrutan staf dan penyelesaian jangkauan kerjanya, namun unit ini telah menyelesaikan satu persoalan besar dalam waktu setahun lebih dan telah memperkuat fungsi keuangan di PPK. Dari Mei 2001 hingga Mei 2002, Unit ini telah mengaudit dan melatih staf keuangan di delapan provinsi dan 121 kecamatan. Unit ini mengunjunginya rata-rata 36 persen dari kecamatan di tiap provinsi. Sebagai tambahan, tim tersebut juga terlibat sebagai auditor keuangan pada misi-misi khusus di empat provinsi tambahan dan 22 kecamatan. Tim tersebut memainkan peran pendukung yang penting dalam misi supervisi formal Bank Dunia. Mereka juga dapat mengunjunginya kembali beberapa daerah dan mengukur kemajuan yang dibuat dalam hal perbaikan manajemen keuangan. Mereka menyediakan pelatihan khusus bagi konsultan, PjOK, dan staf UPK tentang manajemen keuangan di Jawa Barat dan Jawa Tengah, Kalimantan Tengah dan Maluku Utara.

Temuan yang didapat bervariasi dari satu provinsi ke provinsi lainnya. Di provinsi seperti Jawa Timur dan Jawa Tengah, secara keseluruhan pengelolaan keuangan program dinilai cukup baik, dengan pendampingan yang rutin dari konsultan dan pembukuan yang rapi dari UPK dan LKMD. Di provinsi lain, seperti Sumatera Utara dan Sulawesi Selatan, terdapat beberapa masalah yang terkait dengan penyalahgunaan dana, kelalaian pemantauan keuangan oleh KM-Kab dan FK, dan kurangnya dokumentasi dari dana bergulir. Masalah yang terungkap oleh Unit ini kemudian dikirim ke *Handling Complaint*

*Unit – HCU*, konsultan, dan pemerintah untuk ditindaklanjuti sebagai bagian dari keseluruhan manajemen kegiatan.

Lihat Tabel 10 untuk melihat provinsi-provinsi yang telah dikunjungi.

**Tabel 10: Keseluruhan Audit dan Pelatihan**

No	Provinsi	Waktu Kunjungan	Jumlah Kecamatan yang Dikunjungi di Provinsi	Persentase dari Total Kecamatan yang Ada di Provinsi Tersebut
<b>Sumatera</b>				
1	Sumatera Utara	Januari 2002	15	37%
2	Riau	Mei 2001	9	45%
3	Sumatera Barat	Juni 2001	8	40%
4	Lampung	Juli 2001	4	13%
<b>Jawa</b>				
5	Jawa Barat	Februari 2002	28	31%
6	Jawa Tengah	November 2002	26	28%
7	Jawa Timur	Feb-Mar 2002	22	30%
<b>Kalimantan</b>				
8	Kalimantan Tengah	April 2002	9	60%
	<b>TOTAL</b>		121 kecamatan	Rata-rata = 36%

**Audit sebagai Bagian dari Kunjungan Misi Khusus NMC**

No	Provinsi	Waktu Kunjungan	Jumlah Kecamatan yang Dikunjungi di Tiap Provinsi	Persentase dari Total Kecamatan yang Ada di Provinsi Tersebut
1	Sulawesi Selatan	November 2001	4	13%
2	Sulawesi Tengah	April 2002	5	20%
3	Sumatera Utara	Januari 2002	6	15%
4	NTT	Mar-Apr 2002	7	8%
5	<b>TOTAL</b>		22	

**Pelatihan di Tingkat Provinsi/Kabupaten**

No	Provinsi (Kabupaten)	Tanggal	Peserta Pelatihan
1	Jawa Barat ( Indramayu )	18-20 Feb 2002	KM-Kab, FK, UPK
2	Jawa Tengah (Brebes, Demak, Pamekasan, Banyumas, Lamongan,	Nov 2001-Mar 2002	KM-Kab, FK, PjOK, UPK

	Ponorogo)		
3	Kalimantan Tengah	April 2002	KM-Prop, TK, KM-Kab, FK, UPK
4	Maluku Utara	Mei 2002	FK, UPK

NMC juga membawa dua survei rahasia yang diisi oleh konsultan untuk memastikan apakah mereka telah dibayar sesuai dengan kontrak atau tidak sehingga pengelola program dapat mengambil tindakan terhadap perusahaan yang melanggar ketentuan atau melakukan korupsi. Hasil survei mengungkapkan adanya beberapa perusahaan yang menahan pembayaran biaya transportasi dan biaya-biaya lain terhadap konsultan. Perusahaan-perusahaan tersebut diperhatikan dan diberi peringatan serta Program mengambil tindakan perbaikan (lihat bagian berikutnya).

### *Kajian Keuangan oleh Bank Dunia*

Bank Dunia, bersama-sama dengan pemerintah dan NMC melakukan Misi Supervisi tiap setengah tahun. Misi-misi tersebut sangat membantu dalam mengidentifikasi isu-isu manajemen serta mengevaluasi kemajuan dari program di tingkat pusat dan di lapangan. Disamping Misi Supervisi per setengah tahunan, Bank Dunia sesekali juga melakukan pemeriksaan mendadak terhadap perusahaan konsultan, invoicing, dan pembayaran gaji, biaya transportasi, perjalanan dan biaya operasional konsultan di lapangan. Sesekali staf juga turun tangan dalam penanganan kasus-kasus korupsi dan menekan pelaku program setempat untuk menyelesaikan masalah secara tepat. Sejumlah perusahaan telah diidentifikasi menampakkan kinerja di bawah standar dan diberi peringatan tertulis oleh pemimpin program dan/atau oleh Bank Dunia. Di Tahun ke Dua, kontrak dengan tiga perusahaan konsultan dihentikan karena masalah penundaan atau pemotongan pembayaran staf lapangan.

Supervisi dan audit keuangan oleh BPKP, NMC (Unit Pelatihan dan Supevisi Keuangan) dan Bank Dunia semuanya penting untuk menjamin bahwa dana program tidak diselewengkan. Bahkan kekhawatiran terhadap adanya audit atau kajian keuangan telah membantu menghalangi terjadinya penyalahgunaan dana. Audit-audit periodik tersebut diperkuat dengan kunjungan lapangan yang lebih sering yang dilakukan oleh konsultan, perangkat pemerintah seperti BPD, Tim Koordinasi Provinsi dan Kabupaten, dan LSM. Dalam tahap ke dua PPK nanti, kegiatan audit tersebut akan ditambahkan dalam rangkaian pelatihan manajemen keuangan bagi konsultan dan kecamatan serta pelaku di tingkat desa. Kunjungan silang-desa akan dilakukan untuk meng”audit” dan belajar dari keberhasilan maupun kelemahan pihak lain.

### **3. PPK TAHAP KEDUA ( 2002 – 2005 )**

PPK Tahap Kedua akan dilaksanakan selama 4 tahun, dimulai dari Januari 2002 hingga Desember 2005 dengan tambahan pinjaman dari Bank Dunia sebesar US\$320,8 juta. PPK-2 akan lebih konsisten dengan strategi Pemerintah Indonesia dalam mengatasi kemiskinan dan memperkuat masyarakat miskin agar mampu menolong diri mereka sendiri; meningkatkan pendapatan mereka melalui penciptaan lapangan kerja baru dan produktifitas yang lebih tinggi; dan memperbaiki sarana prasarana lokal dan layanan dasar pemerintah. Tujuan dari PPK-2 adalah untuk: 1) mendukung manajemen perencanaan dan pembangunan partisipatif di desa; 2) mendukung perluasan program untuk infrastruktur sosial dan ekonomi di desa-desa tertinggal; 3) memperkuat institusi lokal formal dan informal dengan cara menjadikan mereka lebih inklusif, bertanggung jawab, dan efektif dalam memahami kebutuhan masyarakatnya sendiri. Tahap ke dua ini tetap menggunakan prinsip-prinsip dasar yang telah terbukti dapat diterapkan dan efektif dalam PPK Tahap Satu, yakni partisipasi, transparansi, pengambilan keputusan dari bawah, pengelolaan keuangan di tingkat desa, fasilitasi teknis dan sosial serta pendampingan oleh LSM dan sektor swasta Indonesia.

PPK-2 dirancang berdasarkan keberhasilan dan pelajaran-pelajaran yang telah dipelajari selama tahap pertama. Fokusnya lebih diarahkan pada pengembangan kemampuan desa dan antar desa serta pemerintahan lokal. Juga ada penekanan yang lebih besar pada pelatihan teknis dan pengembangan kemampuan fasilitator lokal dan masyarakat desa dalam hal perencanaan pembangunan dan manajemen. Kedua, siklus perencanaan desa akan diperluas hingga mampu menjangkau kebutuhan desa yang lebih luas dan menyeluruh. Lembaga-lembaga di tingkat kabupaten, LSM, dan sektor swasta akan turut serta dalam pembicaraan tentang perencanaan secara kolektif untuk melihat keseluruhan layanan yang tersedia dan prioritas desa serta investasi.

Satu aspek penting dalam PPK-2 adalah keterlibatan yang lebih kuat pada tingkat kabupaten, sebagai bagian dari keseluruhan strategi pemerintah tentang desentralisasi. PPK akan berkoordinasi dengan pemerintah tingkat kabupaten untuk penyediaan layanan dasar dan informasi. Lembaga-lembaga di tingkat kabupaten akan terlibat lebih aktif dalam sosialisasi, pemantauan kegiatan, dan penyediaan pendampingan teknis. Contohnya, akan ada pelatihan pemantauan bersama yang melibatkan staf administrasi kabupaten dan dewan di tingkat kabupaten untuk mengunjungi lokasi PPK bersama-sama dengan tokoh masyarakat. PPK-2 juga menawarkan program matching grant untuk kabupaten. PPK-2 akan menyediakan 100 persen dana bantuan bagi pendampingan teknis untuk kabupaten yang setuju untuk menggunakan prosedur PPK dan mengalokasikan sejumlah dana dari sumber pendanaan mereka sendiri. Kurang lebih 150 kecamatan dari 70 kabupaten – hampir setengah dari seluruh kabupaten yang berpartisipasi – telah mendaftarkan diri untuk bergabung dengan program matching grant. PPK-2 akan memberi kesempatan lebih luas kepada pemerintah daerah untuk mendapatkan dan menyediakan sarana prasarana berbiaya murah serta kegiatan ekonomi untuk jutaan warga desa.

#### **4. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

PPK tahap pertama dimulai tahun 1998 dan akan berakhir tahun 2002 ini. PPK saat ini terdapat di satu dari empat desa di Indonesia. Total pemanfaat diperkirakan ada sekitar 35 juta orang.

Dari tahun 1998 sampai 2002, PPK sudah mendanai sekitar 50.000 (pembangunan) sarana/prasarana, kegiatan ekonomi dan kegiatan sosial di seluruh Indonesia dengan nilai keseluruhan senilai Rp 1.6 trilyun (kira-kira USD 178 juta). Tujuh puluh enam persen dana PPK digunakan untuk membangun sarana/prasarana seperti jalan, jembatan, irigasi, sarana air bersih dan sanitasi. Sekitar 24% digunakan untuk kegiatan ekonomi seperti kelompok simpan pinjam, peternakan, perdagangan, pertanian dan industri rumah tangga.

Manfaat yang diperoleh kaum miskin di desa cukup tinggi. Sekitar empat juta penduduk desa mendapatkan pekerjaan jangka pendek pada saat pengerjaan konstruksi sarana/prasarana PPK yang membutuhkan tenaga kerja intensif. Hampir 70% dari para pekerja ini adalah golongan yang termiskin di desanya. Kurang lebih 25 juta Hari Orang Kerja dihimpun dari pembangunan prasarana PPK. Evaluasi teknis yang dilakukan pihak luar menemukan bahwa secara umum kualitas sarana/prasarana PPK adalah (berkisar dari) baik sampai baik sekali. Sarana/prasarana PPK juga populer diantara penduduk desa. Dalam hal pembiayaan, sarana/prasarana PPK 23% lebih murah dibandingkan pembangunan sarana/prasarana sejenis yang didanai pemerintah. Dari hasil studi yang dilakukan, nilai tingkat pengembalian investasi (*internal rate of return*) untuk sarana/prasarana PPK berkisar antara 14,8% untuk irigasi/drainase, sampai 83,3% untuk sarana air bersih, dengan bobot rata-rata mencapai 60%.

Dalam hal pinjaman ekonomi, lebih dari 280.000 orang telah menerima pinjaman. Kurang lebih 53% dari penerima manfaat simpan pinjam adalah perempuan. Namun, pengembalian pinjaman dan masalah apakah pinjaman benar-benar tepat sasaran masih menjadi hal yang perlu lebih diperhatikan dalam kegiatan ekonomi, dan saat ini sedang dilakukan perbaikan desain program untuk membenahi hal tersebut.

Di tahun ketiga, masyarakat mulai bertanya apakah mereka bisa mendapatkan sarana/prasarana dan pelayanan kesehatan serta pendidikan. PPK mendanai 700 kegiatan kesehatan dan pendidikan, dan mayoritas (86%) berhubungan dengan pembangunan atau rehabilitasi sekolah dan pos pelayanan kesehatan (posyandu/polindes).

Dalam hal pemerintahan lokal, PPK telah mencapai kemajuan. Partisipasi masyarakat di dalam kegiatan PPK cukup tinggi dan di dalam semua kegiatan PPK partisipasi perempuan mencapai 26% - 45%. Menurut laporan konsultan lapangan, dari total masyarakat yang berpartisipasi, 53% diantaranya adalah mereka yang termiskin di desanya. Tantangan untuk kedepan adalah perbaikan kualitas partisipasi masyarakat, terutama perempuan dan masyarakat miskin.

Salah satu hal penting yang dicapai oleh PPK adalah terjadinya perubahan sikap di kalangan aparat pemerintah dalam melihat pembangunan. PPK menjadi populer di

kalangan masyarakat desa yang menjadi target area sebagian besar dikarenakan PPK dipandang sebagai sebuah program yang memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk merencanakan sendiri pembangunan yang mereka butuhkan, melakukan pengambilan keputusan dan melaksanakan yang sudah mereka rencanakan tersebut. Aparat pemerintah daerah juga memberikan penilaian positif terhadap PPK karena program ini menekankan partisipasi dan memberikan banyak sumber daya yang diperlukan oleh masyarakat miskin. Meskipun intervensi oleh aparat pemerintah dan elit desa masih merupakan hal yang menjadi perhatian program namun banyak juga sinyal positif yang menunjukkan bahwa PPK mendapat dukungan dari banyak pihak. Salah satu indikator kepopuleran PPK adalah, untuk PPK tahap kedua ini ada 70 kabupaten yang menandatangani program (PPK) matching grant, dimana daerah yang bersangkutan membiayai sendiri pembangunan yang menggunakan proses dan mekanisme PPK, sedangkan PPK memberikan bantuan teknis (konsultan). Lalu, di beberapa provinsi seperti Aceh, Jawa Timur, Sulawesi Tengah dan Selatan, Gorontalo dan Kalimantan Selatan, ada model program pembangunan yang sedang dibuat dengan menggunakan PPK sebagai model dengan pendekatan perencanaan partisipatif dengan melibatkan masyarakat serta pengambilan keputusan oleh masyarakat.

### *Rekomendasi*

Banyak pelajaran yang dapat dipetik dari pelaksanaan PPK selama empat tahun. Kebanyakan dari pelajaran penting ini telah dimasukkan ke dalam disain program untuk PPK tahap berikutnya, yaitu 2002 sampai 2005. Diantara beberapa hal yang direkomendasikan untuk perubahan adalah:

**1. Perbaiki pelatihan dan pembentukan kapasitas yang lebih baik** – Fasilitator desa dan para konsultan bersama dengan tim pelaksana desa memerlukan lebih banyak pelatihan dan dukungan institusi, untuk dapat bekerja lebih baik. Keterampilan yang perlu dibangun meliputi: manajemen keuangan dan kegiatan; manajemen pinjaman dan pembukuan; teknik pelatihan dan fasilitasi; kemampuan bersosialisasi; kepemimpinan dan kepekaan terhadap gender dan penanganan konflik.

**2. Melakukan penajaman terhadap kriteria miskin** – Meskipun pemilihan kecamatan-kecamatan yang termiskin untuk disertakan dalam PPK berjalan dengan mudah, namun menentukan siapa yang benar-benar miskin di desa ternyata lebih sulit. Data umum mengenai tingkat kemiskinan biasanya didapatkan dari kepala desa dan para tokoh masyarakat, dan FK kemudian melihat dan menentukan KK yang benar-benar miskin. Pelaksanaan proses ini seringkali kurang transparan dan kurang melibatkan masyarakat. Di PPK tahap kedua, direncanakan akan dilakukan metode Participatory Rural Appraisal untuk memetakan tingkat kemiskinan di desa dan keadaan sosial masyarakat. Hal ini akan dilakukan di tahap sosialisasi untuk membuat pemetaan tersebut menjadi lebih transparan dan lebih jelas. Hasil dari kegiatan pemetaan ini kemudian akan terus dipantau selama siklus kegiatan berlangsung.

**3. Melanjutkan pendekatan open menu** – Perencanaan pembangunan oleh masyarakat berarti bahwa masyarakat menentukan apa saja jenis pembangunan yang mereka butuhkan. Di tahun ketiga, kita melihat adanya penekanan yang lebih besar pada pendekatan open menu, termasuk pendidikan dan kesehatan. Meskipun kebanyakan kegiatannya masih berkisar seputar pembangunan sarana/prasarana pendukung, seperti rehabilitasi sekolah dan pembangunan polindes, namun tetaplah penting untuk memberi penekanan pada pendekatan open menu sehingga masyarakat mengerti tentang pilihan-pilihan yang mereka miliki.

**4. Memperbaiki kualitas partisipasi masyarakat** – PPK dapat dikatakan cukup sukses dalam memobilisasi masyarakat untuk hadir dalam pertemuan dalam rangka perencanaan kegiatan. Namun, kualitas dari partisipasi masyarakat perlu diperbaiki. Tahun-tahun yang dilalui dibawah sistem pemerintahan yang otoriter telah membuat masyarakat mau menerima begitu saja dan bahkan terbiasa puas dengan keputusan yang dipilhkan untuk mereka oleh pihak lain dan juga menerima begitu saja praktek-praktek yang kurang bertanggung jawab dari aparat pemerintah.

**5. Meningkatkan partisipasi perempuan** – Banyak hal dapat dilakukan di masa yang akan datang untuk meningkatkan kesetaraan gender di dalam kegiatan PPK. Hal ini termasuk: melakukan perekrutan konsultan perempuan; melakukan pelatihan kepemimpinan dan kepekaan gender; memperbaiki penargetan terhadap perempuan sebagai pemanfaat; dan menyediakan materi sosialisasi yang ditargetkan kepada audiens perempuan.

**6. Membentuk kerjasama yang lebih baik di dalam pemerintahan** – Dalam pelaksanaan PPK tahap pertama, kerjasama yang cukup solid terjalin pada tingkat nasional dan lokal, terutama melalui Tim Koordinasi. Selama empat tahun ini, keberpihakan pemerintah terhadap program ini meningkat, yang ditunjukkan dengan tingginya partisipasi badan pemerintah dan para aparatnya dalam melakukan misi supervisi dan pemantauan, kontribusi kerjasama keuangan dari sumber lokal dan tanggapan positif dari semua tingkat di pemerintahan terhadap program ini. Dengan bekal ini, di masa yang akan datang PPK bisa berkembang lebih baik dan menarik perhatian lebih banyak aparat pemerintah. Program matching grant di kabupaten-kabupaten merupakan suatu langkah nyata kerjasama dengan daerah. Orientasi tentang PPK terhadap para bupati dan camat juga akan memperdalam pemahaman mereka tentang PPK.

**7. Peningkatan transparansi dan perbaikan materi komunikasi** – Transparansi adalah hal yang terpenting dalam pelaksanaan PPK. Meskipun hasil laporan kunjungan lapangan menunjukkan bahwa PPK lebih transparan dibandingkan program pemerintah yang lain, namun selalu ada ruang untuk merubah diri menjadi lebih baik. PPK belum mempunyai rencana dan strategi komunikasi yang cukup solid. Kelemahan ini membawa dampak yang tidak baik bagi transparansi dan juga keterlibatan masyarakat dalam program. Untuk PPK tahap kedua, akan dibuat materi pendidikan untuk masyarakat dan juga materi visual serta training, untuk mentransmisikan pesan-pesan tentang PPK secara lebih jelas dan lebih luas. PPK juga akan menggunakan secara lebih baik komunikasi

interpersonal pada tingkat masyarakat serta juga memanfaatkan media lokal seperti radio dan TV lokal.

**8. Memperkuat bantuan teknis** – Pada PPK tahap pertama terlihat ada beberapa ‘lubang’ pada bantuan teknis PPK yaitu dalam pembangunan sarana/prasarana desa. Untuk dapat memberikan bantuan teknis yang lebih baik kepada tim pelaksana dan masyarakat desa secara lebih efektif, PPK harus meningkatkan kemampuan teknis FK dan KMKab, meningkatkan kualitas supervisi teknis terhadap pekerjaan konstruksi dan memperbaiki kualitas pembuatan proposal biaya dan keuangan. Daftar harga standar harus diinformasikan ke masyarakat secara lebih luas dan transparan dan standar desain sarana/prasarana juga harus ditingkatkan.

**9. Perbaikan desain kegiatan ekonomi** – Kegiatan ekonomi di PPK akan didisain ulang untuk memperbaiki kualitas manajemen keuangan. Perbaikan disain ini meliputi: pembuatan prosedur baru, pemberian lebih banyak pelatihan manajemen simpan pinjam serta keuangan kepada UPK dan masyarakat; memperbaiki sistem pelaporan, dan mempertajam kriteria target penerima pinjaman.

**10. Penanganan konflik dan keluhan harus lebih diperhatikan** – PPK telah membuat suatu sistem untuk menelusuri suatu keluhan atau pengaduan. Mekanisme ini dapat diperbaiki melalui pelatihan yang mendalam bagi pelaku program terutama dalam hal resolusi konflik, pemantauan dan pelaporan. Masyarakat sebetulnya merupakan pihak yang paling kompeten untuk menyelesaikan masalah yang mereka hadapi dengan cara setempat. Namun, di dalam kasus dimana suatu masalah tidak dapat diselesaikan dengan baik, aparat pemerintah dan konsultan harus membantu menyelesaikan dengan sebaik-baiknya. Mencegah terjadinya korupsi misalnya, membutuhkan kewaspadaan yang tinggi dan tiada henti dari semua pelaku PPK. Sanksi perlu lebih ditekankan dan penindaklanjutan suatu kasus dengan cermat perlu terus didukung.

## Lampiran A

### ***GAMBARAN SINGKAT TENTANG CARA KERJA PPK***

Laporan ini menjelaskan secara singkat tentang cara kerja PPK, dari mulai pemilihan lokasi kegiatan sampai pelaksanaannya di lapangan. Adapun informasi tambahan bisa dilihat pada bagian utama dari laporan ini.

#### ***1. Pemilihan Lokasi PPK***

*Pemilihan atau seleksi Provinsi dan Kecamatan yang disertakan dalam PPK* dilakukan berdasarkan peta realitas kemiskinan. Program ini memasukkan kecamatan-kecamatan termiskin di Indonesia sebagai daerah kerjanya. Hasil studi menyarankan bahwa karena populasi di kecamatan relatif homogen –dalam hubungannya dengan realitas kemiskinan – maka dibentuk suatu dasar untuk melihat dan menargetkan kemiskinan untuk menjangkau sebanyak-banyaknya orang miskin desa. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional atau Bappenas, melakukan analisa terhadap statistik tingkat kemiskinan berdasarkan data *Susenas* (pengeluaran rumah tangga) dan *Podes* (kebanyakan merupakan survei sarana/prasarana). Bappenas lalu membuat daftar panjang berisi 1.500 kecamatan yang memiliki tingkat/angka kemiskinan yang tinggi.

Daftar panjang dari kecamatan-kecamatan yang digolongkan miskin ini kemudian dikirim ke Tim Koordinasi PPK tingkat Provinsi dan Kabupaten untuk dipelajari dan untuk memastikan angka dan tingkat kemiskinan. Setelah melalui proses ini kemudian didapat daftar pendek (short-list) dari kecamatan-kecamatan yang termiskin. Setelah daftar ini selesai disusun oleh Pemerintah Indonesia, kemudian dikirim ke Bank Dunia untuk disetujui.

Untuk *pemilihan desa*, kecamatan yang terdiri dari sepuluh desa atau kurang, maka kesemua desa di kecamatan tersebut dapat ikut berpartisipasi. Untuk kecamatan yang memiliki lebih dari sepuluh desa, hanya separuh dari desa di kecamatan tersebut yang bisa berpartisipasi dalam PPK tahun pertama (maksimum sampai sepuluh desa). Ini dilakukan untuk membatasi fasilitas yang dibutuhkan. Di tahun kedua, sisa separuhnya (desa-desa yang belum berpartisipasi dalam tahun pertama) diperbolehkan ikut berpartisipasi. Di tahun ketiga, semua desa diperbolehkan membuat proposal. Karena kompetisi sehat antara desa sangat dianjurkan, maka tidak semua desa bisa menerima dana pada tahun berjalan.

## PROFIL DESA DAN KECAMATAN DI INDONESIA

### *Desa di Indonesia*

*Desa* di Indonesia merupakan suatu kesatuan administratif formal yang terdiri dari kurang lebih 2700 orang. Ada 67.925 desa di Indonesia dan kebanyakan dari desa-desa ini terletak di pedalaman. Diantara desa-desa yang ada di Indonesia terdapat perbedaan yang besar dalam hal jumlah populasi dan luas wilayah, serta kondisi alamnya. Dalam hal budaya juga terdapat perbedaan yang besar diantara desa-desa di berbagai kepulauan di Indonesia.

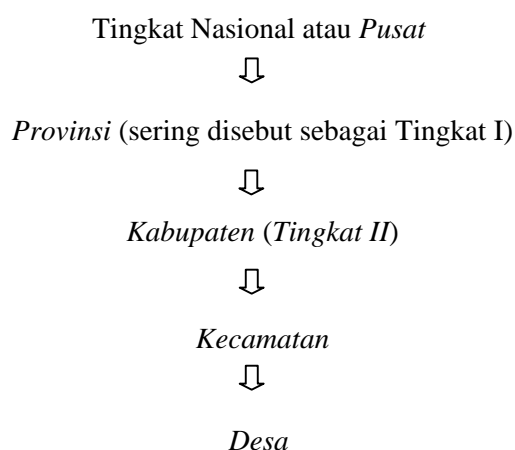
Kepala suatu desa disebut "*Kepala Desa*". Kepala Desa dipilih oleh masyarakat dan dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa atau LKMD, yang diberi mandat untuk melakukan pengarahan dalam pembangunan desa melalui pertemuan-pertemuan konsultasi rutin. LKMD memainkan peranan penting dalam memfasilitasi PPK di desa. Dalam UU Desentralisasi tahun 1999 disebutkan juga tentang keharusan melakukan pemilihan lembaga desa secara demokratis.

### *Kecamatan di Indonesia*

Kecamatan merupakan kesatuan administratif di bawah Kabupaten. Ada 4000 kecamatan di seluruh Indonesia. Pada umumnya satu kecamatan terdiri dari kurang lebih 20 desa dengan populasi penduduk sekitar 50.000. Meskipun lingkup wilayah kecamatan cukup besar, namun kantor kecamatan umumnya masih berada cukup dekat dengan masyarakat, sementara kabupaten biasanya dianggap terlalu jauh dalam skala administratif. Kepala dari suatu kecamatan disebut *Camat*, dan camat ditunjuk oleh pemerintah.

---

Tingkat administratif di Indonesia adalah sebagai berikut:



## 2. Cara kerja PPK

KDP menyediakan dana di tingkat kecamatan. Masyarakat desa kemudian memutuskan penggunaan dana ini, apakah untuk pembangunan sarana/prasarana, kegiatan ekonomi ataupun kegiatan sosial. Dana ini tersedia untuk kecamatan sampai dengan tiga tahun.

Distribusi dana PPK di dalam kecamatan dilakukan melalui forum UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) kepada LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa). Forum UDKP terdiri dari anggota UDKP yang dipilih oleh pemerintah, serta tokoh-tokoh masyarakat (seperti tokoh agama, tokoh adat, guru, dsb) dan tiga orang wakil (satu laki-laki dan dua perempuan) yang dipilih dari desa yang ikut berpartisipasi. Forum UDKP juga membentuk Unit Pengelolaan Keuangan (UPK) yang nantinya akan mengelola dana PPK dan mengatur sebagian besar pengadaan barang dan alat.

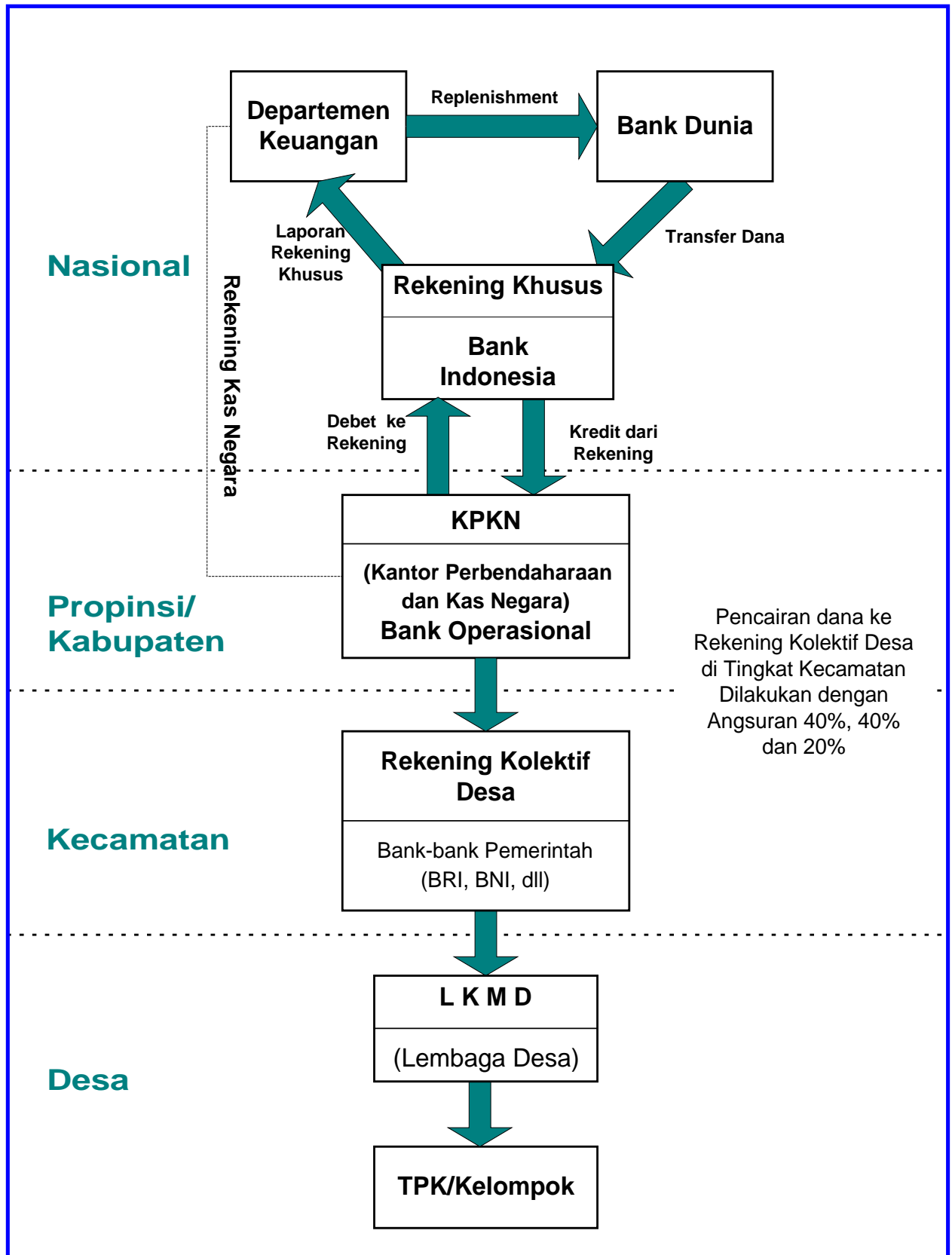
Besarnya dana untuk tiap kecamatan berbeda, tergantung banyaknya populasi:

**Tabel 11: Batas Kelayakan Mengenai Jumlah Dana Hibah UntukKecamatan**

(Nilai tukar: USD = Rps 8,000)

<i>Kecamatan di Jawa:</i>	<i>Kecamatan diluar Jawa:</i>	<i>Maksimum Dana untuk Kecamatan</i>
> 50,000 orang	> 25,000 orang	Rp 1 milyar/tahun ( USD 125,000/tahun)
25,000 – 50,000 orang	15,000 – 25,000 orang	Rp 750 juta/tahun (USD 93,750/tahun)
	< 15,000 orang (NTT)	Rp 350 juta/tahun (USD 43,750/tahun)

Diagram : Sistem Aliran Dana PPK untuk Tahun Ketiga



### ***3. Siklus Kegiatan PPK***

Siklus PPK terdiri dari berbagai tahap: diseminasi informasi; perencanaan; persiapan proposal dan verifikasi; keputusan mengenai pendanaan; pelaksanaan; dan tindak lanjut. Secara umum, siklus program ini umumnya memakan waktu antara 12 sampai 14 bulan sampai tahap penyelesaian, meskipun terdapat perbedaan antara satu provinsi dengan provinsi lain. Tahap sosialisasi dan perencanaan memakan waktu antara empat sampai enam bulan. Semua tahap bertujuan untuk terjadinya tingkat partisipasi masyarakat yang tinggi serta transparansi di seluruh proses.

#### ***Diseminasi Informasi***

Diseminasi informasi tentang PPK dilakukan dengan berbagai cara. Workshop dilakukan di tingkat provinsi, kabupaten dan kecamatan dalam rangka diseminasi informasi dan lebih memperkenalkan program. Workshop-workshop ini mengikutsertakan para tokoh masyarakat, aparat pemerintah daerah, media lokal, universitas dan LSM. Diseminasi informasi pada tingkat desa dilakukan melalui pertemuan Musbangdes dan juga melalui kelompok serta pertemuan di tingkat dusun. Ini dilakukan selain untuk diseminasi informasi, juga untuk mendorong masyarakat untuk mengajukan usulan mereka. Secara umum, kurang lebih 50 sampai 100 orang datang pada saat Musbangdes, dan di beberapa wilayah, jumlah yang hadir mencapai ratusan orang.

#### ***Perencanaan***

Pertemuan untuk perencanaan dilakukan di tingkat dusun dan desa. FD dan FK melakukan diseminasi informasi tentang prosedur PPK dan mendorong masyarakat untuk mengajukan usulan untuk didanai PPK. Kelompok perempuan juga memiliki suatu pertemuan khusus untuk menentukan usulan kelompok perempuan. Pada Musbangdes II, gagasan-gagasan masyarakat didiskusikan dan forum kemudian memutuskan gagasan yang mana yang akan diajukan ke forum UDKP II sebagai usulan. Tahap perencanaan dalam PPK biasanya memakan waktu satu sampai dua bulan, dimana masyarakat mempelajari tentang prosedur PPK dan mengajukan usulan mereka untuk didanai.

#### ***Penyiapan Proposal dan Verifikasi***

Setiap desa bisa mengusulkan maksimum dua proposal untuk dibawa ke UDKP. Jika terdapat duaproposal, proposal yang kedua harus berasal dari usulan kelompok perempuan. Nilai usulan dari masyarakat berkisar dari minimum Rp 35 juta (USD 4,375) sampai maksimum Rp 150 juta (USD 18,750).

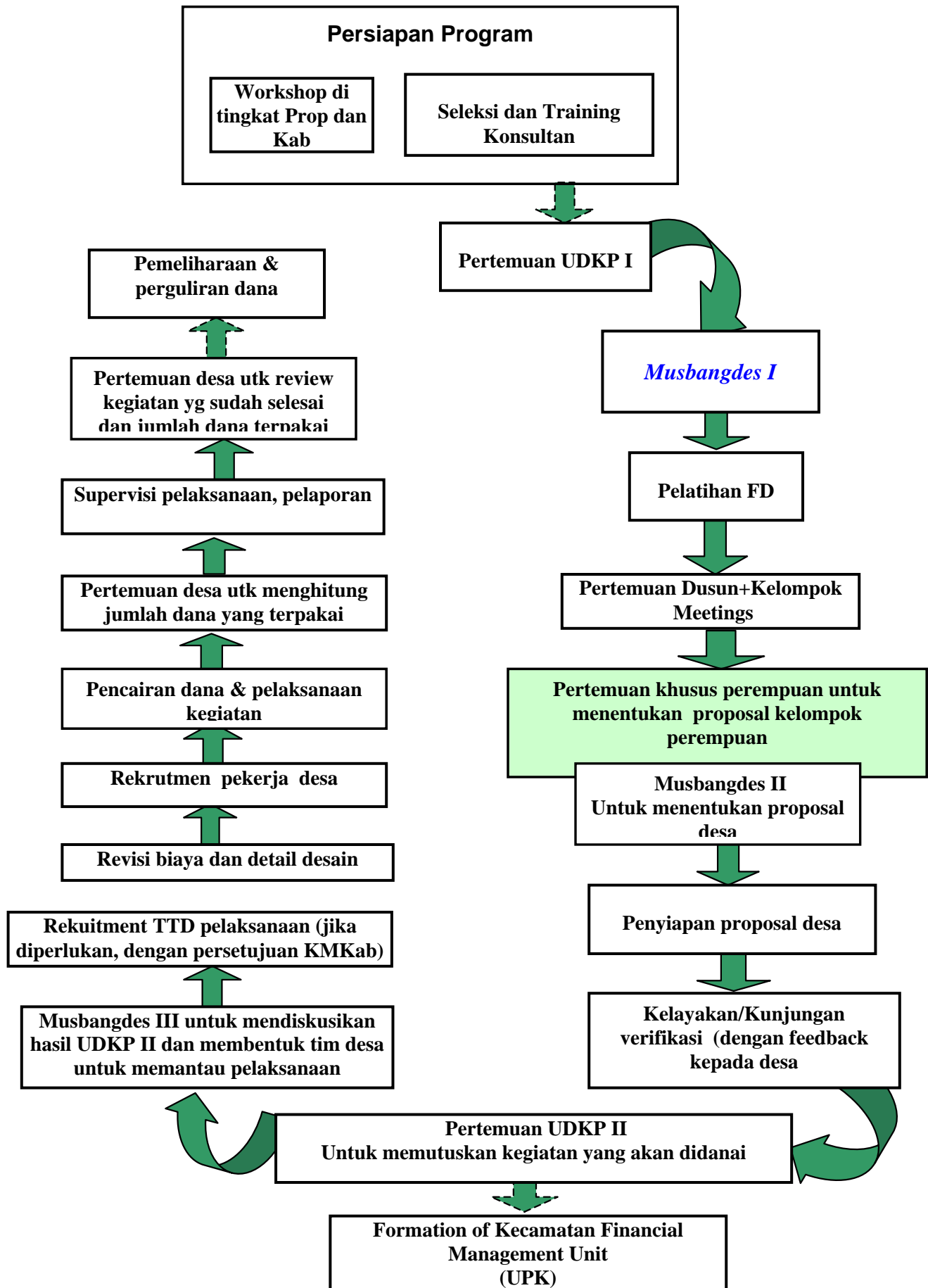
PPK dapat mendanai sarana/prasarana produktif, serta kegiatan ekonomi dan sosial. Proposal bisa terdiri dari gabungan kegiatan sosial, ekonomi dan sarana/prasarana, bila masyarakat memang mengusulkan begitu. Menu kegiatan ini terbuka untuk semua investasi produktif selain yang tercantum dalam daftar negatif.<sup>4</sup> Masyarakat bisa

---

<sup>4</sup> Dana PPK tidak dapat dipakai untuk: kegiatan/tujuan militer atau paramiliter; pekerjaan umum untuk administrasi pemerintah ataupun untuk tujuan agama; pembuatan atau penggunaan barang yang merusak lingkungan, atau obat terlarang, membayar PNS. Pengambil alihan lahan juga dilarang.

mempersiapkan proposal gabungan, misalnya untuk irigasi beberapa desa, jalan atau pengadaan sistem air bersih. PPK tidak mendanai infrastruktur kabupaten karena sudah ada anggaran tersendiri untuk itu dan juga sudah ada pihak yang bertanggung jawab untuk menangani. Prinsip open menu adalah kebijakan hal yang penting dalam PPK karena memberi ruang kepada masyarakat untuk menentukan sendiri apa yang mereka butuhkan.

SIKLUS KEGIATAN PPK TAHUN KETIGA



### TAHAP PELAKSANAAN PROGRAM PENGEMBANGAN KECAMATAN TAHUN KETIGA

TAHAP	KEGIATAN
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 10px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <p style="text-align: center;">SOSIALISASI / DISEMINASI INFORMASI</p> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lokakarya di provinsi dan kabupaten untuk mensosialisasikan PPK kepada pemda, aparat pemerintah, media massa, universitas dan LSM.</li> <li>▪ Training konsultan dan fasilitator (master training di tingkat nasional, kemudian di tingkat provinsi)</li> <li>▪ Forum UDKP I untuk mensosialisasikan PPK</li> <li>▪ Musbangdes I utk mensosialisasikan PPK di desa dan pemilihan FD</li> <li>▪ Pelatihan FD</li> <li>▪ Alokasi: 1 kecamatan Rp 350 juta - Rp 1 milyar 1 proposal desa Rp 35 juta - Rp 150 juta, proposal perempuan Rp 15 juta - Rp 150 juta (2 proposal per desa)</li> <li>▪ Papan Informasi dipasang di seluruh desa</li> </ul>
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 10px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <p style="text-align: center;">SOSIALISASI DI DUSUN DAN PENGGALIAN USULAN</p> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inventarisasi kelompok dan penentuan masyarakat miskin di desa</li> <li>▪ Pertemuan kelompok dan dusun</li> <li>▪ Pertemuan khusus perempuan untuk mendiskusikan usulan kelompok perempuan</li> <li>▪ Memperbarui informasi di papan informasi desa</li> <li>▪ Diseminasi lebih lanjut tentang informasi kegiatan</li> </ul>
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 10px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <p style="text-align: center;">PEMILIHAN KEGIATAN UNTUK PROPOSAL DESA</p> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Musbangdes II untuk membahas gagasan usulan kegiatan</li> <li>▪ TTD perencanaan dipilih, jika diperlukan</li> <li>▪ Pembentukan tim untuk menyiapkan proposal desa</li> <li>▪ Penyiapan proposal, dengan desain dan biaya</li> <li>▪ Memperbarui informasi di papan informasi desa</li> </ul>
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 10px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <p style="text-align: center;">KELAYAKAN/ TAHAP VERIFIKASI</p> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pembentukan tim verifikasi</li> <li>▪ Kunjungan lapangan dan pengecekan</li> <li>▪ Pertemuan tim verifikasi untuk mengumpulkan rekomendasi</li> <li>▪ Umpan balik untuk desa dan kelompok</li> </ul>
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 10px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <p style="text-align: center;">KEPUTUSAN PEMBIAYAAN (PENETAPAN USULAN UNTUK DIBIYAI)</p> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Evaluasi pelaksanaan kegiatan desa sebelumnya</li> <li>▪ UDKP II untuk memutuskan usulan desa yang akan didanai dan untuk memilih staff UPK</li> </ul>
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 10px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <p style="text-align: center;">PERSIAPAN PELAKSANAAN</p> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Musbangdes III untuk mendiskusikan hasil UDKP II, memilih tim pelaksana desa, menentukan kebutuhan bantuan teknis untuk desa dan memilih tim untuk memantau pelaksanaan di desa.</li> <li>▪ Memperbarui informasi di papan informasi desa</li> <li>▪ Training untuk tim pelaksana, UPK, TTD</li> <li>▪ Administrasi</li> <li>▪ Pengucuran dana: - dari KPKN, dalam tiga tahap (40%, 40% &amp; 20%) - dari rekening kolektif desa sesuai kebutuhan (tidak diatur %)</li> </ul>
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 10px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <p style="text-align: center;"><i>PELAKSANAAN</i></p> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pengadaan tenaga kerjadari desa</li> <li>▪ Pengadaan barang dan alat: - kurang dari Rp 15 juta, informasi dari tiga sumber/supplier (tidak harus tertulis) dengan sepengetahuan tim desa - Rp 15 juta atau lebih, 3 penawaran (tertulis) yang dievaluasi oleh tim desa</li> <li>▪ Pelaksanaan kegiatan desa: pengucuran pinjaman</li> <li>▪ Supervisi, monitoring, pelaporan dan pertemuan bulanan fasilitator</li> <li>▪ Pertemuan desa untuk menghitung penggunaan dana</li> <li>▪ Pertemuan desa untuk mempertanggungjawabkan dana yang dipakai (Musbangdes Pertanggung Jawaban) pada saat kemaiuan 50%</li> </ul>
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 10px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <p style="text-align: center;">PASCA PELAKSANAAN / PEMELIHARAAN</p> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Membentuk tim pemelihara</li> <li>▪ Pelatihan untuk lembaga desa dan tim pemelihara</li> <li>▪ Pengembalian dana dan perguliran dana</li> <li>▪ Pemeliharaan prasarana</li> <li>▪ Evaluasi</li> </ul>

**Untuk kegiatan ekonomi**, kelompok peminjam adalah kelompok yang sudah terbentuk paling tidak selama satu tahun. Suku bunga mengikuti yang berlaku di pasar dan pinjaman harus dikembalikan maksimum 18 bulan. Jadwal pembayaran harus sesuai dengan jenis kegiatan ekonomi yang disepakati dan harus disetujui seluruh anggota kelompok. Jadwal pembayaran harus dilampirkan bersama proposal untuk disetujui dalam forum UDKP.

**Untuk kegiatan sarana/prasarana**, bantuan teknis desa harus diidentifikasi dan dipakai dalam penyiapan proposal. Sarana/prasarana publik harus memenuhi standar kualitas desain, memberi manfaat kepada masyarakat miskin, dan menyertakan suatu rencana dan rancangan biaya untuk pemeliharaan setelah kegiatan selesai, termasuk pengumpulan dana pemeliharaan. Masyarakat desa diharapkan dapat menyumbangkan tenaga dan atau material sehingga swadaya menjadi maksimal. Tidak ada target khusus mengenai berapa banyak yang harus disumbangkan warga, tetapi makin tinggi swadaya maka proposal akan lebih layak untuk dipertimbangkan di UDKP II.

**Verifikasi** dari elemen teknis dari suatu usulan yang dilakukan pada tahapan penilaian terhadap jenis kegiatan yang dipilih. Suatu tim verifikasi kecamatan biasanya terdiri dari tokoh-tokoh masyarakat, FK, dan tenaga teknis yang direkomendasikan oleh KMKab. Konsultan manajemen teknik dari kabupaten juga melakukan pengecekan terakhir sebelum hasil verifikasi dipresentasikan dan dipakai sebagai acuan dalam forum UDKP. Tim verifikasi mempertimbangkan kriteria-kriteria sebagai berikut :

- Apakah suatu proposal layak secara teknis dan ekonomi
- Apakah benar-benar memberi banyak manfaat kepada masyarakat, terutama mereka yang miskin
- Apakah rencana pemeliharaan (atau rencana pembayaran dalam kegiatan ekonomi) sudah cukup baik dan sesuai
- Apakah masyarakat benar-benar terlibat dalam memberikan gagasan untuk penyusunan usulan/proposal, dan apa saja kontribusi dari masyarakat

Tahapan verifikasi ini biasanya membutuhkan waktu 3 sampai dengan 4 minggu, dan merupakan hal yang penting dalam kegiatan karena menyangkut masalah desain dan kualitas.

### ***Pemilihan kegiatan***

Proposal desa didiskusikan di tingkat kecamatan pada saat, UDKP II. Forum UDKP melakukan review atas temuan tim verifikasi dan mendiskusikan segi baik dan rencana pembiayaan dari tiap proposal. Umumnya, sekitar 50 orang hadir dalam pertemuan ini. Hasil keputusan dari UDKP II diinformasikan di papan informasi PPK dan diinformasikan ke masyarakat dalam Musbangdes III dan pertemuan dusun serta kelompok.

### ***Manajemen Keuangan dan Rekening***

Ketua UPK, FK dan semua ketua LKMD membuka rekening PPK di BRI setempat. Pada saat persetujuan tentang kegiatan yang layak didanai sudah selesai dilakukan, kemudian disetujui (endorsed) oleh PjOK, dan salinannya dikirim ke KPKN. KPKN lalu

memerintahkan pencairan tahap awal kepada rekening PPK di BRI. Pengucuran dana adalah 40%- 40% - 20%. UPK, LKMD, dan tim pelaksana harus melaporkan ke masyarakat tentang penggunaan dana dari tiap tahap pencairan yang sudah dilakukan. Dana 20% (yang merupakan tahap terakhir pencairan untuk desa) tidak bisa dicairkan sampai adanya sertifikasi yang menyatakan bahwa kegiatan sudah selesai, yang ditandatangani oleh konsulatn manajemen kabupaten.

Meskipun uang didepositokan di rekening kecamatan untuk tiga tahap pencairan, namun tidak ada limit tentang jumlah penarikan dari desa dan tidak ada periode minimum antara satu penarikan dengan penarikan lainnya oleh desa. Pencairan dana dapat dilakukan jika semua pengeluaran sudah dipertanggungjawabkan oleh Ketua I LKMD, Ketua UPK, dan FK. UPK dengan dibantu oleh FK harus bertanggung jawab penuh terhadap dana yang dihibahkan kepada kecamatan.

**Syarat dasar spesimen tanda tangan untuk pencairan dana adalah sebagai berikut:**

Pembuatan rekening kecamatan	:	FK, Ketua UPK, semua Ka.LKMD
Penarikan dana	:	FK, Ketua UPK, ketua LKMD (3 orang)
Persetujuan kegiatan	:	PjOK, FK, Ketua LKMD, Camat
Laporan penyelesaian kegiatan	:	KMKab, Ketua LKMD, Ketua UPK

***Pelaksanaan Kegiatan***

Begitu sudah diputuskan kegiatan apa saja yang akan didanai, maka bantuan teknis desa segera dimobilisasi dan dikontrak. Kontrak ditandatangani dengan LKMD dan diketahui oleh konsulatn manajemen kabupaten. Desain teknis difinalisasi dan mobilisasi pekerja dimulai. Tim Pelaksana Desa yang terdiri dari lima orang dipilih dalam Musbangdes III untuk memantau pelaksanaan kegiatan. Dana ditarik dari rekening desa untuk pembiayaan kegiatan sarana/prasarana dan kegiatan ekonomi simpan pinjam. Sumbangan/swadaya masyarakat juga dikumpulkan. FK dan PjOK membantu kelompok dan LKMD dalam hal penanganan keuangan dan administrasi. Masyarakat, aparat pemerintah dan konsultan PPK melakukan supervisi terhadap pelaksanaan kegiatan. Pertemuan desa dilakukan untuk melaporkan status terakhir dari pelaksanaan kegiatan kepada masyarakat. Paling tidak dilakukan satu kali pertemuan sampai kegiatan berlangsung di tahap pertengahan. Diadakan juga pertemuan desa di tahap akhir ketika kegiatan pelaksanaan selesai dan status terakhir realisasi pembayaran dan posisi keuangan di rekening dilaporkan. Kegiatan sarana/prasarana biasanya membutuhkan waktu tiga sampai empat bulan untuk penyelesaian.

### ***Pemeliharaan***

Ketika sarana/prasarana telah selesai dibangun, kemudian dibentuk tim pemeliharaan mekanisme pemeliharaannya (misalnya dengan memungut dana untuk pemakai sarana) dibentuk. Desa membentuk tim pemelihara yang bertanggung jawab untuk memantau pelaksanaan pemeliharaan dan mengumpulkan uang iuran pemeliharaan. Untuk kegiatan ekonomi produktif, pembayaran pinjaman dikumpulkan oleh UPK dengan maksimum masa pembayaran 18 bulan.

### ***4. Manajemen PPK***

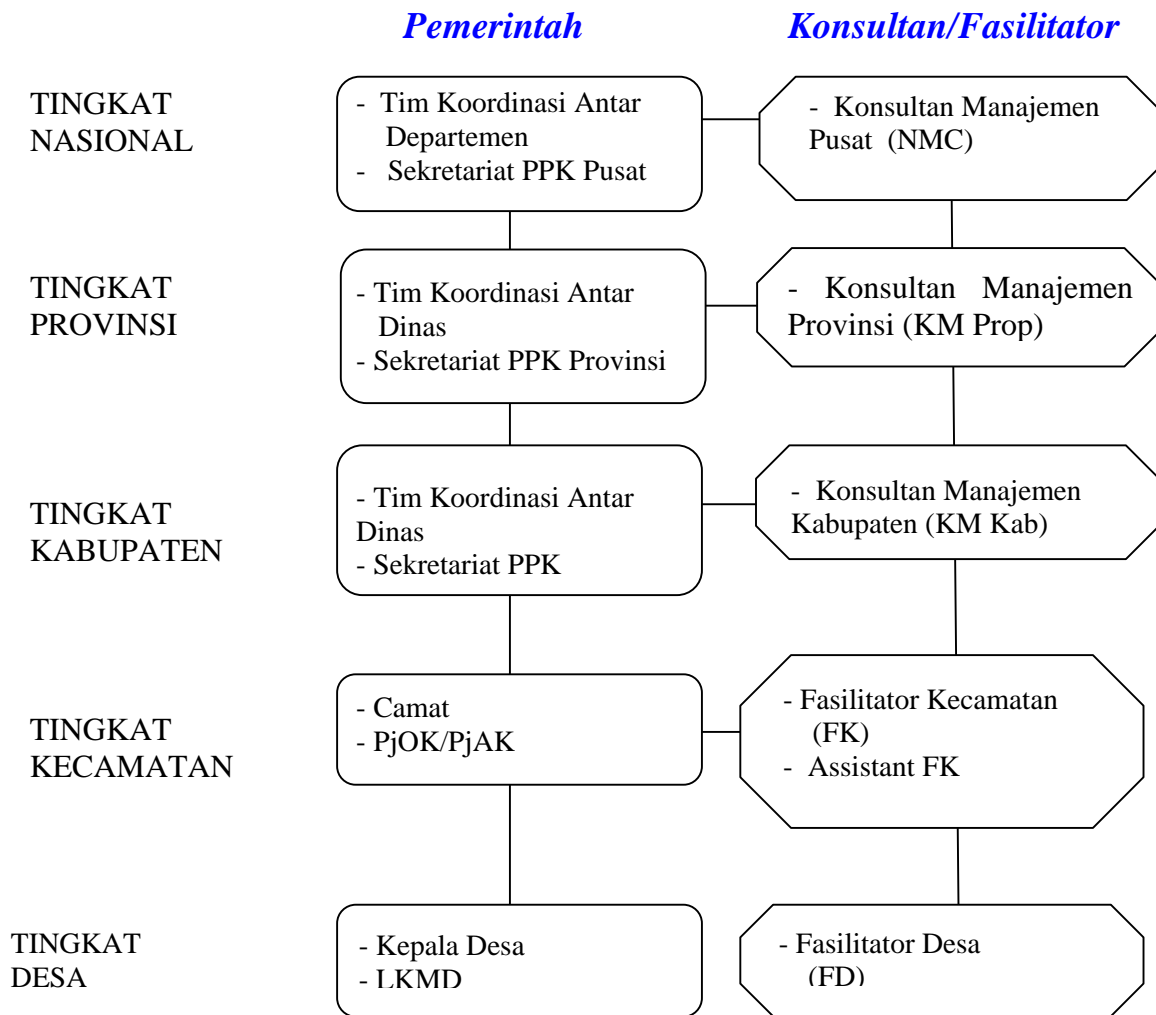
Manajemen PPK adalah menjadi tanggung jawab Departemen Dalam Negeri, dalam hal ini PMD. Di tingkat nasional, PMD mengelola operasional program ini. Tim Koordinasi, yang merupakan wakil dari berbagai departemen juga membantu PPK. Di tingkat nasional, Bappenas merupakan ketua Tim Koordinasi Nasional. Di tingkat provinsi dan kabupaten, Tim Koordinasi diketuai oleh Bappeda. Di tingkat kecamatan, peran kepala seksi dari PMD, yaitu PjOK adalah sangat penting karena bertindak sebagai Pimpro lokal. PjOK dibantu oleh PjAK, yang merupakan staf kasi PMD.

PPK secara teknis dibantu oleh tim konsultan. Sebanyak 1.662 konsultan dari 16 perusahaan swasta di tingkat nasional, provinsi, kabupaten dan kecamatan menyediakan bantuan teknis dan pengendalian kegiatan.

Dalam hal peran dan tanggung jawab untuk mengelola PPK, Sekretariat PPK di tingkat pusat mengeluarkan petunjuk formal dan menjelaskan kebijakan kegiatan berdasarkan Perjanjian Pinjaman dengan Bank Dunia. Sekretariat PPK pusat juga mengurus berbagai kontrak dan verifikasi invoice. Sebagai tambahan, sekretariat PPK pusat juga mengurus semua kontrak formal dengan Bank Dunia dan badan-badan pemerintah lainnya.

Konsultan bertanggung jawab terhadap masalah teknis yang berlangsung sehari-hari, memberikan klarifikasi, melaksanakan, melakukan supervisi dan evaluasi semua konsultan, membuat draft TOR dan petunjuk, dan memberi masukan terhadap seluruh kerja monitoring dan evaluasi untuk program.

**Diagram 3: Sistem Manajemen PPK**



## **LAMPIRAN B:**

### **DAFTAR PUBLIKASI DAN LAPORAN YANG DITERBITKAN SELAMA PPK TAHAP PERTAMA**

Untuk melengkapi laporan rutin dari lapangan yang dikirimkan oleh konsultan, perusahaan, LSM dan wartawan, PPK juga menerbitkan sejumlah laporan dan publikasi secara periodik, sebagai berikut:

1. Laporan Tahunan Pertama PPK (1998-1999) versi bahasa Inggris
2. Laporan Tahunan Kedua PPK (1999-2000) versi bahasa Inggris dan Indonesia
3. Studi Kasus dari Pemantauan Internal: (NMC) (bahasa Indonesia)  
Edisi 1: Tahun 2/2001 Beberapa Pelajaran dari PPK Tahun Pertama  
Edisi 2: Tahun 2/2001 Partisipasi Perempuan dan Kelompok Masyarakat Miskin dalam PPK  
Edisi 3: Tahun 2/2001 Resolusi Konflik dalam PPK  
Edisi 4: Tahun 2/2001 Diseminasi Informasi dan Peranan FD  
Edisi 5: Tahun 3/2002 Pemantauan Partisipatif oleh Masyarakat  
Edisi 6: Tahun 3/2002 Peranan Kepemimpinan Perempuan di PPK  
Edisi 7: Tahun 3/2002 Studi Dampak PPK terhadap Pemerintahan Lokal  
Edisi 8: Tahun 3/2002 Inovasi lapangan dan Pengalaman Pelaksanaan yang Bermutu Kegiatan Sarana/Prasarana selama PPK Tahap Pertama
4. Buletin PPK edisi dua-bulanan, 4 terbitan antara Agustus 2001 dan Mei 2002
5. “Gambaran Singkat PPK”, NMC, Desember 2001 dalam bahasa Inggris dan Indonesia
6. “Kegiatan PPK di Daerah Konflik”, NMC, Juni 2002 dalam bahasa Inggris dan Indonesia
7. “Evaluasi Dampak Program Pengembangan Kecamatan (PPK) terhadap Organisasi Masyarakat dan Kesejahteraan Rumah Tangga”: Buku-1, Lembaga Demographi, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Mei 2001.
8. “Evaluasi Dampak Program Pengembangan Kecamatan (PPK) terhadap Organisasi Masyarakat dan Kesejahteraan Rumah Tangga: Kekuatan dan Perhitungan Ukuran Sample untuk Studi Kelayakan”, Lembaga Demographi, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Mei 2001.
9. “Evaluasi Dampak Program Pengembangan Kecamatan (PPK) terhadap Organisasi Masyarakat dan Kesejahteraan Rumah Tangga: Survei Putaran Kedua”, Lembaga Demographi, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Mei 2002. Draft
10. “Ex-Post Evaluasi Kegiatan Prasarana Program Pengembangan Kecamatan”, Geoffrey Dent, Project Appraisal Pty Limited, November 2001.

11. “Studi Teknis Prasarana”, Tim studi Teknis Prasarana, September 2001.
12. “ Laporan Hasil Tim Studi Ekonomi”, Tim Studi Ekonomi, Juli 2001.
13. “Kajian Ulang Tentang Pendekatan Mikrokredit PPK”, Laporan Konsultansi, Dr. Detlev Holloh, September 2001
14. “Perlakuan Merubah Strategi Komunikasi, PPK: Laporan Akhir”, John Hopkins University/Senter for Communication Program, Agustus 2001.
15. “Hasil dari Kelompok Diskusi Terarah untuk Pengembangan Materi Komunikasi”, bahan-bahan presentasi, John Hopkins University/Senter for Communication Program, April 2002.
16. “Memberantas Korupsi di PPK”, Andrea Woodhouse, Juli 2001.
17. “Bantuan Hukum untuk Masyarakat di lokasi PPK: Penilaian Pertama dari bantuan Hukum di Lokasi Uji Coba di Provinsi Jawa Tengah dan Sumatera Utara, Agustus-Oktober 2001”, Pieter Evers, 15 november 2001.
18. “Apakah Perempuan Membuat Perubahan?”, Analisa Data Jender Laporan Interim, Susan Wong, februari 2002
19. “ Trasnparansi Pembangunan: Pengalaman Media Massa dalam Pemantauan PPK”, CESDA-LP3ES, November 2001.
20. Laporan Misi Supervisi Bank Dunia (semi-annual)

## Lampiran C

### Status Keuangan per 31 Mei 2002 Program Pengembangan Kecamatan Pinjaman IBRD 4330-IND

Kategori	Dana	Total Pengeluaran	% Pengeluaran
Kategori 1: Dana Hibah Kecamatan	201,772,494	177,667,510	88%
Kategori 2: Jasa Kontraktor	44,526,816	39,787,848	89%
Kategori 3: Jasa Konsultan	26,897,097	19,217,775	71%
<b>Total</b>	<b>273,196,407</b>	<b>236,673,133</b>	<b>87%</b>

#### Kategori:

Kategori 1 : Dana Hibah Kecamatan

Kategori 2 : Jasa yang diberikan oleh Kontraktor (FK, Material, AJI, LD Impact Evaluation (putaran pertama))

Kategori 3 : Jasa Konsultan (KM Kab, KM Prop, NMC, Pelatihan, Pemantuan Berbasis Propinsi oleh LSM, kontrak JH/CCP, Evaluasi Dampak oleh LD (putaran kedua))

#### Keterangan:

Dana seperti yang diatur dalam Perjanjian Pinjaman No 4330-IND tertanggal 26 Juni 1998, dengan tambahan kredit sebesar USD 48 juta pada bulan Januari 2001. Sampai dengan tanggal 31 Mei 2002, ternyata belum semua kecamatan yang sudah menyelesaikan penacairan dananya untuk Tahun Ketiga. Masih ada beberapa komitmen yang belum diselesaikan untuk kontrak dan jasa konsultan. Laporan akhir keuangan akan disediakan pada akhir tahun 2002.

## Lampiran D

### TABEL RINGKASAN TEMUAN AUDIT BPKP MEI - DESEMBER 2001

Dibawah ini adalah tabel hasil audit Badan Pemeriksaan Keuangan Pembangunan (BPKP). Contoh Audit diambil dari 17 provinsi, 61 kabupaten, 137 kecamatan, 5 hingga 8 desa di setiap kecamatan.

Aspek Penilaian	Kesimpulan Audit	Rincian Contoh
1. Penilaian atas Struktur Pengendalian Internal	Umumnya, struktur pengendalian internal kegiatan <b>telah memadai</b> , namun di beberapa tempat masih dijumpai beberapa kendala dalam implementasi kebijakan dan prosedur.	Contoh (tidak ada nama lokasi yang secara khusus disebutkan dalam laporan ini) : <ul style="list-style-type: none"> <li>adanya Revisi RAB (khususnya perubahan pengadaan bahan).</li> </ul>
2. Penilaian atas Ketaatan terhadap Naskah Pinjaman Luar Negeri	Umumnya, pihak kegiatan telah <b>mengikuti ketentuan</b> sesuai yang diatur dalam Naskah Perjanjian Pinjaman Luar Negeri,	
3. Penilaian atas Pelaksanaan Program	Umumnya, pihak kegiatan telah <b>mengikuti ketentuan</b> sesuai yang diatur dalam Naskah Perjanjian Pinjaman Luar Negeri.	
4. Penilaian atas kelayakan pemilihan dan penetapan lokasi kecamatan	<b>Sesuai dengan</b> pedoman yang telah ditentukan. Tidak ada permasalahan yang timbul yang mengkhawatirkan.	
5. Penilaian atas perencanaan dan pembuatan usulan kegiatan dilokasi terpilih	Perencanaan & pembuatan usulan kegiatan <b>telah terencana dengan baik</b> sesuai kebijakan program.	
6. Penilaian atas tingkat partisipasi masyarakat dan transparansi kegiatan	Umumnya, tingkat partisipasi dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program <b>cukup memadai</b> . Namun masih ada daerah-daerah yang mempunyai kelemahan.	Contoh lemahnya partisipasi: <ul style="list-style-type: none"> <li>Di Sulawesi Tengah (Kab. Bangkep) kegiatan berupa pembangunan jalan di desa Lampa dilaksanakan oleh rekanan (kontraktor) serta tidak melibatkan masyarakat.</li> </ul>
7. Penilaian atas penyelenggaraan administrasi dan kelengkapan dokumen	Penyelenggaraan Adm. & Kelengkapan dokumen <b>sudah memadai</b> . Namun masih ada daerah-daerah yang lemah dalam penyimpanan dokumen administrasi.	Contoh lemahnya pengadministrasian dokumen: <ul style="list-style-type: none"> <li>Di Riau (Kec. Siberida), dana pengembalian tidak disetor ke rekening perguliran, melainkan ke rek. UPK yang tidak diketahui no. rekeningnya.</li> <li>Di Papua (Kec. Sentani), dana operasional disimpan di rekening pribadi Ketua UPK.</li> <li>Di NAD (Kec. Darul Inarah) adanya pengeluaran yang tidak dapat dipertanggungjawabkan</li> </ul>

<p>8. Manfaat hasil pembangunan sarana dan prasarana</p>	<p>Umumnya, pembangunan sarana &amp; prasarana telah <b>cukup memadai</b> dalam hal kemanfaatan kepada masyarakat. Namun ada daerah-daerah yang belum merasakan manfaatnya karena adanya masalah yang muncul di lapangan.</p>	<p>karena tidak dilengkapi bukti pengeluaran.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Di Jawa Barat (Kab. Lebak) MCK &amp; Pompa air belum dapat dimanfaatkan. Hal ini terjadi akibat tidak matangnya perencanaan MCK yang merupakan pengalihan dari rencana awal berupa pengerasan jalan.</li> <li>• Di Papua (Kec. Sentani) mesin diesel &amp; jaringan listrik desa tidak berfungsi, karena genset bekas yang dibeli dalam keadaan rusak serta jaringan luar belum terpasang.</li> <li>• Di Yogya (Kec. Panggang), sumur gali tidak dapat dimanfaatkan secara optimal. Hal ini akibat perencanaan yang kurang matang terutama dalam hal teknis di mana kedalaman sumur kurang sehingga penuh oleh sampah.</li> </ul>
<p>9. Manfaat hasil kegiatan ekonomi produktif</p>	<p>Penyaluran dana PPK secara keseluruhan telah dilaksanakan <b>cukup memadai</b> sesuai ketentuan, namun di beberapa tempat masih ada yang belum tepat sasaran.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Di Lampung (Kab. Lampung Barat) penyaluran dana I UEP tidak tepat sasaran. Terdapat dana yang disalurkan tanpa melalui kompetisi, tapi langsung diberikan kepada perorangan.</li> <li>• Di Aceh (Kec. Seulimun), dana bergulir diberikan kepada penduduk yang bukan penduduk miskin, misalnya Kepala Desa, LKMD dan Pegawai Negeri.</li> </ul>
<p>10. Upaya pemeliharaan sarana dan prasarana</p>	<p>Pemeliharaan Sarana dan Prasarana <b>cukup memadai</b>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Di Jawa Timur (Kab. Lamongan) terdapat penyalahgunaan pengembalian UEP dan simpan pinjam oleh pengurus UPK yang digunakan untuk kepentingan pribadi.</li> </ul>
<p>11. Pelestarian usaha ekonomi produktif</p>	<p>Pada dasarnya ada upaya pelestarian simpan pinjaman dan UEP yang didanai oleh dana PPK. Namun masih ada tunggakan di daerah-daerah yang menghambat upaya perguliran</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Di Jawa Barat (Kab. Lebak) pengembalian pinjaman bukan untuk perguliran, tapi untuk keperluan lain seperti pembelian inventaris kantor, pemeliharaan gedung serta honor pengurus.</li> <li>• Di Lampung (Kab. Lampung Barat) terdapat penyalahgunaan dana pengembalian UEP oleh Ketua UPK Belalau yang dipinjamkan secara pribadi kepada 5 orang warga.</li> </ul>