

PENGELOLAAN UTANG LUAR NEGERI DI DAERAH Studi Kasus Pada Program Pengembangan Kecamatan di DIY

Oleh:

Agus Hartana, Agung Hartadi, Cahyadi Fitri,

Hasan Asyari, Mugiyono, Suharyana

1. Latar Belakang

Indonesia telah masuk dalam jebakan hutang (*debt trap*) di mana pembangunan yang berideologi pertumbuhan ekonomi – sangat tergantung pembiayaannya pada hutang luar negeri. Ketergantungan ini telah membuat setiap rezim pemerintahan di Indonesia menjadi tidak berdaya ketika berhadapan dengan negara-negara kreditor dan lembaga keuangan multilateral yang menjadi agensinya seperti IMF dan World Bank. Ketidakberdayaan ini memaksa Indonesia menerima prasyarat-prasyarat pinjaman yang seringkali sangat bertentangan dengan kepentingan rakyat Indonesia sendiri, seperti pemotongan anggaran untuk kepentingan-kepentingan sosial, misalnya: pendidikan, kesehatan, listrik, dan BBM. Padahal pemotongan anggaran tersebut jelas-jelas untuk kepentingan kreditor agar hutang Indonesia dapat dibayar, dan bukan untuk kepentingan yang lain.

Ketergantungan terhadap hutang luar negeri tersebut memang sengaja diciptakan oleh negara-negara kreditor yang tergabung di CGI maupun IMF dan World Bank. Tujuan utamanya adalah agar ketidakberdayaan Indonesia dapat dilanggengkan sehingga mereka dapat terus memaksakan kepentingan mereka terutama berkaitan dengan liberalisasi ekonomi di Indonesia. Kecenderungan ini dikuatkan oleh fakta bahwa mereka selama ini tutup telinga terhadap tuntutan pemotongan atau penghapusan utang, di tengah derasnya kritik bahwa selama ini hutang lebih banyak dikorup sehingga dapat dikategorikan sebagai hutang kriminal yang seharusnya tidak diwarisi oleh generasi sekarang. Dalam kecenderungan terakhir, dengan tujuan untuk mengantisipasi kritik tajam dari *civil society*,¹ World Bank kemudian meluncurkan *social safety net* atau jaringan pengaman sosial yang mengkampanyakan bungkusan pemberantasan kemiskinan. Sepertinya

World Bank mau menunjukkan bahwa mereka juga punya perhatian terhadap orang miskin atau persoalan kemiskinan. Padahal yang diberantas bukan kemiskinan tetapi justru orang miskin. Demikian pula beberapa studi dan penelitian menginformasikan bahwa program social safety net ini pun banyak dikorupnya.

Program-program yang dibiayai oleh hutang luar negeri dalam pelaksanaannya ada yang dikelola langsung oleh pemerintah pusat dan ada pula yang dikelola oleh pemerintah daerah. Di Daerah Istimewa Yogyakarta, ada beberapa proyek pembangunan yang dibiayai oleh hutang luar negeri baik dari negara donor secara bilateral maupun melalui lembaga multilateral khususnya World Bank. Pembangunan fisik misalnya pembangunan Janti Fly Over yang didanai oleh pemerintah Jepang. Program lain yang *Provincial Health Project (PHP)*. Di samping itu juga masih berlangsung program JPS seperti JPS Pendidikan, Kesehatan, dan ketahanan Pangan (OPBK).

Pelaksanaan program-program yang dibiayai oleh hutang di DIY dari pengamatan awal sangat rentan terhadap praktek korupsi, ketidaktransparan, mis-pengelolaan (termasuk salah sasaran) dan tidak ada pertanggungjawaban. Hal ini disebabkan perilaku birokrasi yang masih korup, belum adanya mekanisme keterbukaan dan pertanggungjawaban, serta lemahnya kontrol dari masyarakat.

Program Pengembangan Kecamatan atau yang sering disebut dengan PPK selama ini merupakan salah satu program yang seringkali

dibanggakan oleh bank dunia karena keberhasilannya, dalam beberapa hal. Sementara dari pengamatan awal maupun dari berbagai informasi terutama pelaksanaan PPK di daerah-daerah lain menunjukkan kecenderungan yang sama dari pelaksanaan program-program pemerintah yang lain yaitu masih terjadinya salah sasaran, bantuan tidak sampai, manajemen yang tidak transparan dll. Untuk itulah sajian data tentang pelaksanaan PPK di lapangan merupakan informasi yang sangat dibutuhkan untuk mengetahui seberapa besar tingkat keberhasilan maupun kegagalannya. Dari data-data yang diperoleh tersebut nantinya dapat dipergunakan sebagai sarana counter maupun legitimasi baik terhadap pemerintah maupun bank dunia tentang "kebanggaan" yang selama ini didengung-dengungkan.

2. Tujuan Penelitian

Mendapatkan base line data tentang pelaksanaan PPK di lapangan sebagai bahan counter terhadap pihak-pihak yang selama ini terlibat dalam mekanisme dan pelaksanaan PPK

3. Metodologi Penelitian

1. Pendekatan

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan penelitian partisipatif sehingga dalam pelaksanaannya menuntut partisipasi semua komponen yang terlibat dalam penelitian ini. Masyarakat.

2. Pengumpulan Data

Sedangkan pengumpulan data akan dilakukan dengan teknik

wawancara mendalam (*indebt Interview*) terhadap responden individual dan Focus Group Discussion (FGD). Untuk memperoleh kedalaman data, tim peneliti dalam penelitian ini akan *live-in* di lapangan selama proses pengumpulan data.

3. Sampling

Pengambilan atau penentuan sampel akan dilakukan dengan teknik *Purposive sampling* di setiap sasaran penelitian.

4. Sasaran dan Lokasi Penelitian

Sesuai dengan nama programnya, yaitu program pengembangan kecamatan maka penentuan lokasi penelitian ini juga didasarkan pada area kecamatan, sebagai satuan lokasi. Secara adminis-

tratif penelitian ini difokuskan di 10 kecamatan di 2 kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta yang selama ini telah mendapatkan PPK sejak tahun I (1998), yaitu Kabupaten Gunung Kidul, dan Kabupaten Kulonprogo.

Kecamatan terpilih sebagai lokasi penelitian pada beberapa pertimbangan diantaranya adalah:

1. Kecamatan yang mendapatkan total alokasi dana terbesar
2. Kecamatan yang memiliki kasus (berdasarkan sumber dari media masa)
3. Kecamatan yang mendapatkan alokasi dana tidak seimbang antara program pembangunan fisik dan peningkatan ekonomi produktif.

Berdasarkan kriteria di atas, maka lokasi penelitian ditetapkan sebagai berikut:

Kabupaten	Kecamatan	Desa
Kulonprogo	1. Kalibawang	Banjar Arum
		Banjar Asri
	2. Girimulyo	Giripurwo
		Purwosari
	3. Sentolo	Sukoreno
		Salamrejo
	4. Panjatan	Panjatan
		Gotakan
Gunung Kidul	1. Paliyan	Karangasem
		Giring
	2. Panggang	Giriwungu
		Girimulyo
	3. Rongkop	Petir
		Botodayakan
	4. Tanjungsari	Ngestirejo
		Kemadang
	5. Nglipar	Nglipar
		Kedung Poh
	6. Wonosari	Wonosari
		Wareng

Sedangkan sasaran penelitian secara keseluruhan sebanyak 110 sasaran (informan) yang di masing-masing kecamatan yang meliputi:

1. 5 responden dari unsur penerima program
2. 2 tokoh masyarakat (1 formal dan 1 tidak formal)
3. 1 fasilitator desa
4. 1 asisten fasilitator kecamatan
5. 1 fasilitator kecamatan
6. 1 wakil Unit Pengelola Kegiatan (UPK)

5. Tahapan dan Waktu

Penelitian ini akan dilaksanakan selama 3 bulan dengan tahapan atau langkah-langkah sebagai berikut (*jadual terlampir*):

1. Studi referensi
 - a. Pengumpulan dan kajian data tentang kebijakan PPK (Nasional)
 - b. Pengumpulan dan kajian data pelaksanaan PPK di DIY
2. Perumusan desain
3. Penentuan sampel (masyarakat, asisten fasilitator, fasilitator)
4. Pembentukan tim
5. Perumusan guaide line
6. Pengumpulan data lapangan
7. Olah data dan analisis
8. Pelaporan

6. Pelaksanaan

Tim peneliti Forum LSM DIY terdiri dari

Peneliti Utama : Agus Hartana
Asisten Peneliti : Agung Hartadi
Cahyadi Fitri
Hasan Ansari
Mugiyono
Suharyana

II. PPK, PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN BERBASIS KECAMATAN

Badai krisis yang melanda negeri ini bermula dari krisis moneter yang ditandai dengan penurunan nilai rupiah terhadap dolar AS berkembang menjadi krisis ekonomi bahkan berlanjut pada krisis multi dimensi yang berakibat pada penurunan daya beli masyarakat. Akibat lebih jauh dari krisis ini adalah semakin banyaknya kemiskinan yang terjadi: ketimpangan pusat - daerah, ketimpangan kaya - miskin, dll. Persoalan kemiskinan memang bukan merupakan persoalan baru di republik ini. Angka inflasi yang tinggi yang terjadi di akhir masa pemerintahan Soekarno menyemangati orde baru untuk memulai merancang program pembangunan ekonominya.

Pelaksanaan pembangunan ekonomi selama 32 tahun pemerintahan Soeharto telah banyak mendatangkan perubahan. Salah satu perubahan yang terjadi adalah meningkatnya pendapatan perkapita yang rata-rata mengalami kenaikan 6,5 persen pertahun. Sejalan dengan meningkatnya pendapatan perkapita tersebut, struktur perekonomian juga mengalami perubahan. Pada masa-masa awal pemerintahan orde baru, struktur perekonomian Indonesia masih didominasi oleh sektor pertanian, maka pada akhir pemerintahan orde baru sumbangan sektor pertanian mengalami penurunan yang cukup drastis, dibandingkan dengan sektor industri.

Perubahan-perubahan tersebut mengesankan terjadinya peningkatan kesejahteraan secara cukup berarti. Namun demikian, bila dikaji lebih dalam ternyata masih cukup banyak masalah yang belum sepenuhnya terpecahkan yaitu kesenjangan ekonomi. Peningkatan pendapatan perkapita serta pergeseran struktur perekonomian belum dapat menghapuskan kesenjangan ekonomi dalam arti sesungguhnya. Kesenjangan sektor industri – pertanian yang masing-masing mengalami pertumbuhan yang berbeda, kesenjangan desa – kota dan kesenjangan kaya – miskin merupakan persoalan yang sampai hari ini belum dapat terpecahkan.

Berbagai kesenjangan di atas, jika ditarik garis akan berujung pada persoalan kemiskinan dalam arti yang sesungguhnya. Pada tahun 90 an nampak ada keseriusan pemerintahan Soeharto untuk menangani persoalan ini terutama dengan diluncurkannya program IDT pada tahun 1994. Persoalan kemiskinan bukan persoalan yang sederhana, karena itu penanganannya harus dikaitkan dengan faktor-faktor penyebabnya. Sebagaimana diketahui persoalan kemiskinan dapat dibedakan menjadi kemiskinan natural, kemiskinan kultural dan kemiskinan struktural. Penanggulangan kemiskinan natural dan kultural misalnya tidak dapat disamakan dengan strategi penanggulangan kemiskinan struktural. Demikian juga sebaliknya. Dengan demikian upaya penanggulangan kemiskinan harus senantiasa didasarkan pada penentuan garis

kemiskinan yang tepat serta pada pemeliharaan yang jelas mengenai sebab-musababnya. Setiap upaya penanggulangan kemiskinan yang mengabaikan kedua persoalan itu, cenderung tidak akan efektif bahkan sangat layak untuk dikatakan sebagai retorika belaka.

PPK Untuk si Miskin

Salah satu program penanggulangan kemiskinan yang diluncurkan pemerintah bersama bank dunia sejak tahun 1998 yang saat ini akan memasuki tahap kedua adalah Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Program ini dilatarbelakangi oleh gejolak politik dan ekonomi yang mengguncang Indonesia terutama dengan badai krisis yang terjadi sejak pertengahan tahun 1997. Konsep awal PPK dipengaruhi oleh beberapa program lain yang ada di Indonesia dan dunia, yaitu VIP (Proyek Prasarana Pedesaan Indonesia-Bank Dunia), IDT (Inpres Desa Tertinggal), GTZ (Dana Pengembangan Tingkat Pedesaan), juga program LSM lain di Indonesia.

Program-program tersebut di atas mengahapi beberapa tantangan yang besar. Kekuasaan yang otoriter selama 32 tahun menghambat inisiatif daerah dan pengambil keputusan. Secara tradisi pemerintah desa justru lebih mewakili kepentingan pusat, daripada kepentingan daerah. Selain itu kesalahan dalam pengelolaan dana program, perencanaan program yang bersifat top down dan ketidakmampuan melayani kepentingan umum menimbulkan ketidakpercayaan publik.

PPK dirancang untuk

mendorong pemerintah paling bawah untuk mampu membuat keputusan bagi pembangunan desanya, terutama dalam penanggulangan kemiskinan. Secara umum PPK bertujuan mempercepat penanggulangan kemiskinan serta meningkatkan kemampuan kelembagaan masyarakat dan aparat di pedesaan. Secara khusus tujuan PPK adalah:

1. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian kegiatan ekonomi masyarakat pedesaan.
2. Meningkatkan kegiatan usaha, memperluas kesempatan kerja dan sumber pendapatan bagi masyarakat pedesaan.
3. Menyediakan prasarana dan sarana bagi pengembangan ekonomi masyarakat di pedesaan.
4. Meningkatkan kemampuan kelembagaan masyarakat dan aparat di desa dan di kecamatan untuk memfasilitasi proses pemberdayaan masyarakat dalam melaksanakan program pembangunan.

Dengan tujuan umum bahwa program pengembangan kecamatan adalah untuk penanggulangan kemiskinan, maka sasaran utamanya adalah penduduk miskin, sedangkan lokasi penerima PPK adalah kecamatan miskin dengan kriteria

sebagai berikut:

1. Kecamatan yang mempunyai jumlah desa tertinggal relatif lebih banyak.
2. Kecamatan yang mempunyai jumlah penduduk miskin relatif lebih banyak.

Cara Kerja dan Prinsip-prinsip PPK

PPK menyediakan dana untuk tingkat kecamatan. Masyarakat desalah yang kemudian memutuskan apakah dana akan digunakan untuk pembangunan prasarana umum atau pinjaman kepada kelompok-kelompok yang ada untuk modal kerja. Dana ini tersedia setiap tahun selama tiga tahun.

Distribusi dana dalam kecamatan dilaksanakan melalui forum UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) dan LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa). Forum UDKP terdiri dari kepala desa dan ketua LKMD serta tiga wakil (satu orang wakil laki-laki dan dua orang wakil perempuan) yang dipilih dari masing-masing desa yang berpartisipasi. UDKP juga membentuk Unit Pengelolaan Keuangan (UPK) untuk mengelola dana PPK dan mengawasi usaha-usaha skala besar lainnya.

Besarnya dana hibah untuk setiap kecamatan bervariasi tergantung besarnya jumlah penduduk (Lihat tabel berikut ini)

Kecamatan di Jawa	Kecamatan Luar Jawa	Dana Maksimum untuk Kecamatan
25.000 – 50.000 jiwa	< 5000 – 15.000 (NTT)	Rp. 350 juta/tahun (USD 43.750/tahun)
	15.000 – 25.000 orang	Rp. 750 juta/tahun (USD 93.750/tahun)
> 50.000 jiwa	> 25.000 orang	Rp. 1 Miliar/tahun (USD 125.000/tahun)

Pelaksanaan PPK melalui beberapa tahapan yaitu desiminasi informasi, perencanaan, pembuatan proposal dan verifikasi, penentuan pendanaan, pelaksanaan, dan pemeliharaan. Semua tahapan tersebut bertujuan untuk meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dan transparansi selama proses berjalan.

Sesuai dengan semangat yang melatarbelakangi PPK seperti dijelaskan di muka, bahwa PPK didesain untuk penanggulangan kemiskinan dengan cara kerja yang pada prinsipnya diharapkan merangsang partisipasi masyarakat dalam pengelolaan programnya, maka PPK mempunyai beberapa prinsip, yaitu:

1. Desentralisasi

Untuk mewujudkan desentralisasi PPK, maka pemerintah menyerahkan penuh ke masyarakat untuk:

- a. Memanfaatkan dan mengelola PPK
- b. Merencanakan dan melaksanakan kegiatan yang dibiayai oleh dan PPK
- c. Mempertanggungjawabkan pengelolaan dana PPK

2. Keterbukaan

Segala sesuatu yang berkaitan dengan pelaksanaan PPK terbuka untuk umum. Keterbukaan tersebut bertujuan untuk memudahkan masyarakat dalam hal:

- a. Mengambil keputusan yang berkaitan dengan PPK, misalnya menentukan jenis kegiatan dan

mengelola dana PPK.

- b. Memperoleh informasi secara lengkap dan terus menerus tentang segala sesuatu yang menyangkut PPK.
- c. Menumbuhkembangkan kepedulian dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan.
- d. Mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan PPK.
- e. Meningkatkan saling percaya diantara sesama pelaku PPK.

3. Partisipasi

- a. Pengertian partisipasi dalam PPK adalah adanya keterlibatan masyarakat secara aktif dalam setiap kegiatan PPK, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian/pemantauan serta pelestarian dan pengembangan kegiatan.
- b. Salah satu wujud partisipasi adalah keterlibatan dalam pengambilan keputusan yang menyangkut dana PPK di kecamatan melalui forum UDKP setelah sebelumnya dibahas dalam forum musyawarah desa.

4. Keterlibatan Orang Miskin

- a. PPK mengharuskan keterlibatan orang miskin mulai dari pengambilan keputusan, penentuan usulan kegiatan, pelaksanaan, dan pemanfaatan hasil kegiatan.
- b. Masyarakat miskin harus terwakili dalam setiap proses pengambilan keputusan termasuk dalam perencanaan,

melalui pertemuan kelompok, dusun, dan musyawarah desa serta forum UDKP.

5. Keterlibatan Perempuan

a. PPK mengharuskan adanya keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan pada semua tahap perencanaan dan pelaksanaan program, agar kegiatan dan hasil-hasilnya tidak memarginalkan komunitas perempuan.

b. Perempuan harus terwakili secara memadai dalam setiap proses pengambilan keputusan, termasuk dalam perencanaan melalui pertemuan kelompok perempuan dan keikutsertaan wakil-wakil perempuan dalam berbagai forum pengambilan keputusan.

6. Kompetisi Sehat

a. Usulan-usulan kegiatan masyarakat harus dikompetisikan secara sehat sesuai dengan kriteria kegiatan untuk mendapatkan dukungan dana PPK.

b. Setiap desa peserta berhak mengajukan usulan tidak otomatis akan mendapatkan dana.

c. Kompetisi dimulai dari pemilihan gagasan unggulan di tingkat kelompok/dusun, penentuan usulan kegiatan melalui desa dalam musyawarah desa dan penentuan kegiatan terpilih melalui keputusan dalam forum UDKP.

7. Swadaya

Swadaya adalah kemauan dan kemampuan masyarakat yang disumbangkan secara sukarela sebagai bagian dari rasa ikut memiliki terhadap PPK. Swadaya bisa diwujudkan dengan menyumbangkan tenaga, dana maupun material untuk pelaksanaan serta pemeliharaan kegiatan yang diusulkan.

8. Hibah dan Perguliran

a. Dana PPK adalah hibah dari pemerintah pusat kepada masyarakat di seluruh kecamatan, melalui forum UDKP.

b. Untuk kegiatan sarana dan prasarana bagi kepentingan umum, dana yang disalurkan kepada kelompok/dusun/desa adalah hibah yang tidak wajib dikembalikan, dengan syarat masyarakat yang bersangkutan melakukan pengoperasian dan pemeliharannya, termasuk menyediakan dana operasional dan pemeliharaan yang dibutuhkan.

c. Untuk kegiatan penyediaan modal usaha, dana yang disalurkan kepada kelompok adalah pinjaman yang harus dikembalikan (bersama dengan jasa pinjamannya) ke UPK sesuai dengan jadwal yang disepakati bersama dan kemudian bisa digulirkan kembali ke masyarakat.

d. Pinjaman dikenakan jasa pinjaman yang dihitung dari jasa

pinjaman (perhitungan jasa pinjaman menurun). Sedangkan besarnya jasa pinjaman minimal sama dengan bunga pasar (berpatokan pada bunga pasar BRI setempat pada saat usulan masyarakat diverifikasi).

e. Unit pelaksana pengelolaan keuangan forum UDKP dinamakan Unit Pengelola Keuangan (UPK).

9. Sanksi

a. Sanksi adalah hukuman terhadap pelanggaran kesepakatan dan peraturan yang telah dibuat dalam PPK.

b. Sanksi bertujuan menumbuhkan rasa tanggung jawab berbagai pihak terkait dalam pengelolaan kegiatan PPK, sehingga masyarakat yang seharusnya bisa merasakan manfaat program tidak dirugikan dan program dapat berjalan dengan baik serta berkelanjutan.

c. Sanksi dapat ditetapkan oleh pemerintah atau masyarakat.

(1) Sanksi yang ditetapkan oleh pemerintah dapat dikenakan pada aparat, konsultan dan masyarakat sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

(2) Sanksi yang ditetapkan oleh masyarakat bersifat sanksi sosial yang disepakati dalam musyawarah secara berjenjang pada musyawarah kelompok, musyawarah dusun, musyawarah pembangunan desa, dan forum UDKP.

Kelompok menyepakati sanksi yang akan dikenakan kepada anggota yang alai, begitu juga desa melalui musbangdes terhadap dusun yang lalai, dan akhirnya kecamatan melalui UDKP juga harus menetapkan sanksi yang dikenakan kepada desa yang lalai.

d. Sanksi dari pemerintah kepada kecamatan secara keseluruhan adalah tidak diberikannya dana PPK pada tahun kedua atau ketiga jika kecamatan yang bersangkutan tidak dapat mengelola dana PPK dengan baik. Kegagalan tersebut ditunjukkan dengan rendahnya pengembalian pinjaman ke UPK dan tidak terpeliharanya saran dan prasaran yang telah dibangun dengan dana PPK ataupun menyalahi prinsip-prinsip PPK, menyalahgunakan dana atau wewenang.

e. Penggunaan agunan tidak dianjurkan karena cenderung menyisihkan penduduk miskin yang justru layak dibantu.

f. Semua kesepakatan sanksi tingkat kecamatan harus diputuskan pada forum UDKP.

10. Jenis Kegiatan dan Daftar Larangan

a. Secara garis besar ada dua jenis kegiatan utama, yaitu penyediaan modal usaha produktif dan pembangunan prasarana/sarana yang menunjang ekonomi pedesaan.

b. PPK terbuka untuk semua usulan kegiatan, terutama jenis kegiatan yang menguntungkan dan melibatkan banyak masyarakat miskin serta memiliki potensi berkembang dan berkelanjutan, kecuali beberapa jenis kegiatan yang dilarang.

c. Kegiatan yang termasuk dalam daftar larangan adalah:

1. Pembangunan atau rehabilitasi bangunan kantor dan tempat ibadah
2. Pembiayaan gaji pegawai negeri
3. Pembelian kapal ikan yang berbobot diatas 10 ton dan perlengkapannya
4. Pembelian chainsaw, senjata, bahan peledak, asbes dan bahan-bahan lain yang merusak lingkungan.
5. Pembiayaan kegiatan yang memperkerjakan anak-anak dibawah usia kerja
6. Pembiayaan kegiatan politik praktis/partai politik
7. Pembiayaan apa saja yang berkaitan dengan militer atau angkatan bersenjata
8. Pembelian pupuk kimiawi, obat pertanian kimiawi (insektisida, pestisida, herbisida dan sebagainya).

11. Jumlah Usulan

- a. Setiap desa boleh mengajukan paling banyak dua usulan.
- b. Jika desa mengajukan dua usulan, maka satu diantaranya harus terbukti benar berasal dari perempuan.

c. Setiap usulan dapat terdiri dari satu atau beberapa kegiatan yang berasal dari masyarakat. Nilai satu usulan minimal Rp. 35.000.000 dan maksimal Rp. 150.000.000 untuk satu desa.

12. pelestarian

- a. Masyarakat bertanggung jawab terhadap kesinambungan setiap usulan kegiatan yang diusulkan dan ditetapkan oleh forum UDKP untuk mendapatkan dana PPK
- b. Setiap usulan harus menyertakan rencana kongkrit tentang penggunaan dan pemeliharaan (terutama untuk kegiatan prasarana/sarana) dan jadwal pengambilan pinjaman untuk modal usaha.
- c. Segala keputusan yang menyangkut perguliran dan tindak lanjut pengembangan kegiatan disepakati dalam forum pertemuan, di desa dalam musbangdes dan di kecamatan pada forum UDKP.

Pelaku PPK

Pada dasarnya pelaku PPK ada dari tingkat pusat sampai tingkat desa dengan dibantu oleh tenaga bantuan teknis. Adapun pelaku PPK di wilayah kecamatan meliputi pelaksana di kecamatan dan di desa.

Pelaku PPK di kecamatan meliputi:

1. Camat
2. Penanggung jawab Operasional (PjOK)
3. Penanggung jawab Administrasi Keuangan (PjAK)

4. Instansi Sektor Kecamatan (ISK)
5. Konsultan Manajemen Kabupaten (KM-Kab)
6. Fasilitator Kecamatan (FK)
7. Asisten Fasilitator Kecamatan (AFK)
8. Tim Verifikasi
9. Unit Pengelola Keuangan (UPK)

Sedangkan pelaku PPK di tingkat desa meliputi:

1. Kepala Desa
2. Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD)
3. Tim Pelaksana
4. Fasilitator Desa (FD)
5. Tenaga Teknis Desa (TTD)

III. PELAKSANAAN PPK DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM ANALISA

Semangat PPK seperti dibangun dalam konsepnya adalah menanggulangi kemiskinan terutama di daerah pedesaan. Secara nasional pelaksanaan PPK berlangsung secara serempak. Pada tahun pertama(1998/1999) PPK dilaksanakan di 20 propinsi (termasuk Timor Timur dan Maluku) yang meliputi 105 kabupaten, 501 kecamatan dan 3.524 desa. Tahun berikutnya cakupan wilayah PPK mengalami penambahan (dan juga pengurangan) dilaksanakan di 116 kabupaten, 727 kecamatan, dan 11.325 desa yang terletak di 20 propinsi (Timor Timur dan Maluku dihentikan).

PPK Tahun I	PPK Tahun II	Total
20 Propinsi	20 Propinsi (kecuali Timor Timur)	28 Propinsi
105 Kabupaten	116 Kabupaten	249 Kabupaten
501 Kecamatan	727 Kecamatan (ditambah 269 kec. Baru)	4.028 Kecamatan
3.524 Desa	11.325 Desa	67.925 Desa

Ket. Angka pada tahun I termasuk Timor Timur, penambahan 269 kecamatan baru untuk menggantikan kecamatan-kecamatan di Timor Timur. Angka pada tahun II tidak termasuk desa-desa di Timor Timur dan Maluku.

Mengenai pelaksanaan PPK yang akan disajikan dalam laporan ini dikhususkan pada perolehan data yang

diperoleh di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Data-data yang akan disajikan dalam laporan ini berasal dari data-data sekunder, terutama yang berupa laporan maupun data-data primer yang diperoleh dari wawancara maupun pelaksanaan Focuss Group Discussion (FGD) di wilayah-wialayah yang menjadi sampel dalam penelitian ini, yaitu:

Lokasi Penelitian

Kabupaten	Kecamatan	Desa
Kulonprogo	1. Kalibawang	Banjar Arum
		Banjar Asri
	2. Girimulyo	Giripurwo
		Purwosari
	3. Sentolo	Sukoreno
		Salamrejo
4. Panjatan	Panjatan	
	Gotakan	
Gunung Kidul	1. Paliyan	Karangasem
		Giring
	2. Panggang	Giriwungu
		Girimulyo
	3. Rongkop	Petir
		Botodayakan
	4. Tanjungsari	Ngestirejo
		Kemadang
	5. Nglipar	Nglipar
		Kedung Poh
	6. Wonosari	Wonosari
		Wareng

1. PPK versus Kemiskinan

A. Sosialisasi dan Pemahaman PPK di Masyarakat

PPK di Daerah Istimewa Yogyakarta telah berjalan selama 3 tahun dimulai sejak tahun anggaran 1998 yang lalu. Pada saat ini PPK tengah bersiap-siap untuk memasuki tahap II setelah menyelesaikan tahap I nya yaitu tahun 1998 – 2001. Sebagai program yang tujuan utamanya adalah penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kemampuan kelembagaan masyarakat terutama di pedesaan, maka partisipasi masyarakat sejak perencanaan program sangat dibutuhkan. Partisipasi aktif akan terjadi apabila sosialisasi program tersampaikan ke masyarakat dengan baik.

Di DIY sosialisasi PPK dilakukan dengan cara melakukan pertemuan-pertemuan, pada para pelaku PPK di setiap tingkatan (dari propinsi sampai desa). Dalam bab ini data yang akan disajikan terutama data-data yang berkaitan dengan proses sosialisasi langsung ke masyarakat tingkat desa (selanjutnya disebut masyarakat pedesaan). Proses sosialisasi di masyarakat pedesaan ini dilakukan di dusun-dusun dengan difasilitasi oleh LKMD dan dibantu oleh Fasilitator Desa (FD), sebagai penanggung jawab. Selain itu media sosialisasi berupa papan informasi yang berisi segala sesuatu yang terkait dengan PPK, dan dipasang di setiap desa. Seberapa besar minat dan kemampuan masyarakat pedesaan itu untuk menerima dan menyerap

informasi dapat dilihat dari bagaimana pemahaman mereka tentang PPK.

Beberapa responden penelitian ini memiliki tingkat pemahaman yang berbeda. Untuk pelaku PPK (FK, FD, LKMD, perangkat desa, ketua kelompok dan setingkat itu) memiliki pemahaman secara konseptual dan prosedural. Bahwa dana PPK disediakan untuk membiayai 2 kegiatan yaitu pembangunan fisik yang diberikan secara hibah dan kegiatan ekonomi yang dikelola secara bergulir sehingga masyarakat yang memanfaatkan ada kewajiban mengembalikannya. Persoalannya pemahaman mereka tidak tertransfer dengan baik sampai ke masyarakat pedesaan. Adanya pemahaman masyarakat bahwa PPK sama saja dengan JPS atau program penanggulangan kemiskinan lain di mata masyarakat pedesaan dan tidak merubah apapun, menjadi indikasi ketidakjelasan sosialisasi.

"..... Lha wong ngertos kulo niku JPS, bantuan sapi-sapi niku to. Kulo niku radong" (Gnarwati 53 tahun, Gunung Kidul).

"..... Lha setahu saya ya JPS itu, bantuan sapi-sapi itu khan. Saya itu nggak tahu" (Gnarwati 53 tahun, Gunung Kidul).

Ketidakjelasan mengenai informasi PPK berakibat juga pada sulitnya melakukan pertemuan-pertemuan sebagai wahana sosialisasi dengan masyarakat. Beberapa kasus membuktikan pertemuan sering gagal

karena ada ketidakmengertian masyarakat tentang apa itu PPK. Dalam proses sosialisasi juga tidak dijelaskan mengenai asal-usul sumber dana, bahwa dana PPK berasal dari bank dunia yang merupakan utang luar negeri pemerintah dan dampaknya bagi kehidupan masyarakat secara luas. Dari beberapa kali penyelenggaraan FGD membuktikan bahwa masyarakat tidak mengetahui bila dana PPK berasal dari utang pemerintah terhadap bank dunia.

"Kalau tahu PPK itu dari utang mbok nggak usah saja kalau nantinya masyarakat yang harus menanggung." (salah satu peserta FGD di Rongkop, Gunung Kidul).

"Kalau PPK justru membebani masyarakat, PPK itu nggak perlu." peserta FGD yang lain di Rongkop, Gunung Kidul).

B. Alokasi Dana dan Jangkauan Wilayah PPK

Dalam bab terdahulu disebutkan bahwa kecamatan yang berhak mendapatkan PPK adalah kecamatan yang mempunyai jumlah desa IDT dan penduduk miskin lebih banyak. Mengenai besarnya dana yang disediakan sangat terkait dengan jumlah penduduknya. Lihat tabel berikut:

Di Daerah Istimewa Yogyakarta, PPK dilaksanakan di dua kabupaten, yaitu kabupaten Gunung Kidul dan Kabupaten Kulonprogo. Pada tahun I (1998/1999) dana yang

Kecamatan di Jawa	Kecamatan Luar Jawa	Dana Maksimum untuk Kecamatan
25.000 – 50.000 jiwa	< 5000 – 15.000 (NTT)	Rp. 350 juta/tahun (USD 43.750/tahun)
	15.000 – 25.000 orang	Rp. 750 juta/tahun (USD 93.750/tahun)
> 50.000 jiwa	> 25.000 orang	Rp. 1 Miliar/tahun (USD 125.000/tahun)

telah disalurkan untuk propinsi DIY (milyar rupiah) yang terbagi untuk 2 sebesar Rp. 6.000.000.000 (enam kabupaten yaitu:

Alokasi Dana PPK tahun 1998/1999 di DIY

Kabupaten	Kecamatan	Jumlah
Gunung Kidul	1. Paliyan	Rp. 750.000.000
	2. Panggang	Rp. 500.000.000
	3. Rongkop	Rp. 750.000.000
	4. Tepus	Rp. 750.000.000
	5. Wonosari	Rp. 750.000.000
	Sub Total	Rp. 3.500.000.000
Kulonprogo	1. Girimulyo	Rp. 500.000.000
	2. Kalibawang	Rp. 500.000.000
	3. Panjatan	Rp. 500.000.000
	4. Samigalug	Rp. 500.000.000
	5. Sentolo	Rp. 500.000.000
	Sub Total	Rp. 2.500.000.000
	TOTAL	Rp. 6.000.000.000

Pada tahun berikutnya jumlah dana PPK mengalami peningkatan seiring dengan bertambahnya kecamatan yang mendapatkan dana. Pada tahun kedua ini, kecuali 10

kecamatan lama ada 5 kecamatan baru yang mendapatkan dana PPK. Secara rinci besaran dana yang dialokasikan pada tahun kedua ini adalah sebagai berikut:

Alokasi Dana PPK tahun 1999/2000 di DIY

Kabupaten	Kecamatan	Jumlah
Gunung Kidul	1. Paliyan	Rp. 1.000.000.000
	2. Panggang	Rp. 750.000.000
	3. Rongkop	Rp. 1.000.000.000
	4. Tepus	Rp. 1.000.000.000
	5. Wonosari	Rp. 1.000.000.000
	6. Gedangsari	Rp. 750.000.000
	7. Nglipar	Rp. 750.000.000
	8. Saptosari	Rp. 750.000.000
	Sub Total	Rp. 7.000.000.000

Pengelolaan Utang Luar Negeri di Daerah
Studi Kasus pada Program Pengembangan Kecamatan Di DIY
-Agus Hartana, Agung Hartadi, Cahyadi Fitri, Hasan Asyari, Mugiyo, Suharyana

Kulonprogo	1. Girimulyo	Rp. 500.000.000
	2. Kalibawang	Rp. 500.000.000
	3. Panjatan	Rp. 500.000.000
	4. Samigalug	Rp. 500.000.000
	5. Sentolo	Rp. 500.000.000
	6. Lendah	Rp. 750.000.000
	7. Temon	Rp. 750.000.000
	Sub Total	Rp. 5.250.000.000
	TOTAL	Rp. 12.250.000.000

Untuk tahun ketiga propinsi 20.250.000.000 (dua puluh milyar dua Daerah Istimewa Yogyakarta ratus lima puluh juta rupiah) dengan mendapatkan alokasi dana sebesar Rp. 20.250.000.000 (dua puluh milyar dua ratus lima puluh juta rupiah) dengan rincian sebagai berikut:

Alokasi Dana PPK tahun 2000/2001 di DIY

Kabupaten	Kecamatan	Jumlah
Gunung Kidul	1. Paliyan	Rp. 750.000.000
	2. Panggang	Rp. 750.000.000
	3. Rongkop	Rp. 1.000.000.000
	4. Tepus	Rp. 1.000.000.000
	5. Wonosari	Rp. 1.000.000.000
	6. Gedangsari	Rp. 750.000.000
	7. Nglipar	Rp. 750.000.000
	8. Saptosari	Rp. 750.000.000
	9. Purwosari	Rp. 750.000.000
	10. Tanjungsari	Rp. 750.000.000
	11. Karangmojo	Rp. 1.000.000.000
	12. Ngawen	Rp. 750.000.000
	13. Semanu	Rp. 1.000.000.000
	14. Ponjong	Rp. 1.000.000.000
	15. Girisubo	Rp. 750.000.000
	Sub Total	Rp. 12.750.000.000
Kulonprogo	1. Girimulyo	Rp. 500.000.000
	2. Kalibawang	Rp. 500.000.000
	3. Panjatan	Rp. 500.000.000
	4. Samigalug	Rp. 500.000.000
	5. Sentolo	Rp. 500.000.000
	6. Temon	Rp. 750.000.000
	7. Lendah	Rp. 750.000.000
	8. Pengasih	Rp. 750.000.000
	9. Kokap	Rp. 750.000.000
	10. Nanggulan	Rp. 750.000.000
	Sub Total	Rp. 7.500.000.000
	TOTAL	Rp. 20.250.000.000

Jadi secara keseluruhan alokasi dana PPK untuk wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta sampai dengan tahun ke III meliputi 2 kabupaten yaitu Gunung Kidul dan Kulonprogo. Adapun jumlah dana yang telah dialokasikan seluruhnya sebesar:

- Tahun I : 1998/1999	=
Rp. 6.000.000.000	
- Tahun II : 1999/2000	=
Rp. 12.250.000.000	
- Tahun III : 2000/2001	=
Rp. 20.250.000.000	
Jumlah	=
Rp. 38.500.000.000	

83 % kecamatan (termasuk 3 kecamatan baru yaitu Purwosari, Girisubo dan Tanjungsari sebagai dampak dari otonomi daerah) dari seluruh kecamatan yang ada dan 39 % desa dari seluruh desa yang ada di Gunung Kidul dan Kulonprogo. Secara terinci lihat tabel di bawah ini:

Tabel Wilayah Jangkauan PPK di DIY 1998 – 2001

Kabupaten	Kecamatan		Desa	
	Jumlah	PPK	Jumlah	PPK
Gunung Kidul	18	15	144	49
Kulonprogo	12	10	88	41
Total	30	25	132	90

C. Kemiskinan dalam Perspektif Masyarakat

Pada dasarnya program PPK merupakan program penanggulangan kemiskinan di pedesaan sehingga sasaran utama PPK seperti dijelaskan dalam Petunjuk Teknis Operasional adalah orang miskin. Jika dilihat dari latar belakangnya, munculnya PPK merupakan tindak lanjut dari pelaksanaan IDT, maka kriteria kemiskinan mestinya mengacu pada kriteria kemiskinan IDT, yaitu kemiskinan absolut (struktural, kultural). Namun demikian kriteria kemiskinan atau siapa orang miskin itu dalam PPK

tidak ada aturan resminya. Dalam realitasnya di Daerah Istimewa Yogyakarta kemiskinan yang dimaksudkan dalam PPK adalah kemiskinan produktif, orang yang mempunyai usaha tetapi tidak mempunyai modal untuk pengembangannya. Pemahaman ini merupakan hasil kesepakatan yang diperoleh dalam sebuah lokakarya propinsi yang kemudian disosialisasikan ke masyarakat.

Kriteria kemiskinan produktif inilah yang kemudian disosialisasikan ke masyarakat, sehingga dalam pelaksanaannya seringkali bertabrakan

dengan pemahaman kemiskinan menurut masyarakat. Melalui serangkaian FGD masyarakat memahami kemiskinan atau orang miskin itu adalah:

1. Orang yang pendapatannya minim
2. Tidak memiliki lahan usaha yang mamdai
3. Satu hari tidak dapat makan sebanyak 3 kali
4. Tidak dapat membiayai pendidikan anaknya
5. Rumah tidak layak huni (lantai tanah, dinding dari *gedhek*, dll).

Perbedaan pemahaman tentang kemiskinan di atas seringkali membingungkan ketidakpuasan terutama di kalangan warga miskin dalam pengelolaan PPK di lapangan. Banyak orang miskin yang tidak memiliki usaha atau sejenisnya, walaupun dia bekerja sebagai petani misalnya, tetapi mereka tidak memperoleh akses dana PPK.

"Di desa sini ada 560 KK, yang miskin 250 KK, tetapi mereka tidak dapat memperoleh dana PPK karena tidak punya usaha". (Tokoh masyarakat di Giriwungu, Gunung Kidul)

"PPK belum mengenai sasaran, karena di sini yang miskin tetap saja miskin. (Kasdiyono, Sentolo, Kulonprogo)

Kesempatan yang diperoleh orang miskin dalam program PPK adalah menjadi tenaga kerja yang diupah terutama dalam pengerjaan

pembangunan fisik, seperti pembangunan jala, irigasi, dll.

D. Pemahaman Dana oleh Masyarakat

Dari jumlah total dana yang telah dialokasikan sebesar 38,5 milyar rupiah seperti disebutkan di muka oleh masyarakat dipergunakan untuk pembangunan sarana/prasarana fisik dan kegiatan peningkatan ekonomi. Pembangunan sarana/prasarana fisik meliputi pembuatan jalan, pengerasan jalan, pembuatan saluran irigasi, talud, pembangunan gedung TK dll. Sedangkan pemanfaatan dana untuk kegiatan peningkatan ekonomi meliputi simpan pinjam, industri kecil, usaha warungan dll. Apabila dilihat dari pengalokasian dananya maka pembangunan sarana/prasaran fisik mencapai 62 % dari seluruh dana yang tersalurkan, sedangkan untuk kegiatan ekonomi produktif mencapai 38 % (*data tahun 1998 - 2000*). Dari berbagai jenis kegiatan atau usulan kegiatan untuk pembangunan sarana/prasarana fisik kegiatan untuk pengerjaan jalan menempati posisi paling tinggi (banyak dilakukan), sedangkan untuk kegiatan ekonomi, simpan pinjam menduduki peringkat I dari seluruh kegiatan ekonomi yang ada.

Data yang diperoleh dari wawancara maupun FGD menggambarkan bahwa cukup banyak dana terutama dana untuk peningkatan ekonomi yang dipergunakan untuk modal usaha. Sesuai dengan aturan, bahwa dana untuk kegiatan ekonomi dikelola secara bergulir sehingga masyarakat yang memanfaatkan dana

ini harus mengembalikan (dana pinjaman) dengan bunga antara 15 – 22 %. Hal ini berbeda dengan dana untuk pembangunan sarana/prasarana fisik yang diberikan secara hibah ke masyarakat. Bunga pinjaman untuk kegiatan ekonomi ini di beberapa lokasi lebih besar dari bunga yang biasa diberlakukan di masyarakat misalnya kelompok simpan pinjam RT. Bahkan di Sentolo terjadi ketidakpuasan masyarakat atas besarnya bunga yang ditetapkan. Atas keberatan masyarakat terhadap bunga untuk kegiatan ekonomi ini, PPK di Sentolo akhirnya menurunkan bunga dari 19 % menjadi 15 %, walaupun harapan masyarakat yang sebenarnya adalah 10 %.

Secara umum masyarakat mengakui bahwa PPK sangat membantu dalam mengatasi persoalan permodalan usaha mereka baik digunakan untuk menambah modal kerja maupun untuk pembelian peralatan. Namun demikian ada data lain yang menunjukkan bahwa pemanfaatan dana PPK juga digunakan untuk kegiatan-kegiatan konsumtif bahkan ada juga yang dipergunakan untuk membayar utang atau pinjaman di tempat yang lain.

"... .. untuk yang produktif saja banyak yang dipakai untuk konsumtif". (Kasdiyono, Sentolo, Kulonprogo)

pemanfaatan program PPK bagi masyarakat seperti telah disinggung di depan, bahwa secara garis besar PPK dipergunakan untuk membiayai pembangunan sarana/prasarana fisik

dan kegiatan ekonomi masyarakat. Secara konseptual sasaran utama PPK adalah orang miskin, dengan mekanisme pengajuan proposal atau usulan secara berkelompok. Dalam realitasnya sasaran PPK di DIY adalah orang miskin produktif.

"... .. sasaran PPK di DIY ini adalah orang miskin produktif, bukan miskin absolut, sehingga pada dasarnya semua warga berhak mendapatkan dana PPK". (M. Iqbal, Fasilitator Kalibawang, Kulonprogo)

Berangkat dari pemahaman di atas, fakta di lapangan menunjukkan bahwa pemanfaat PPK memang bukan hanya orang miskin seperti yang lebih banyak dipahami oleh masyarakat, tetapi juga dimanfaatkan oleh warga yang tergolong mampu di masyarakat. Kemampuan mereka dapat dilihat dari sisi pekerja, kepemilikan rumah, tanah, alat-alat transportasi dan komunikasi. Beberapa responden mengatakan bahwa pengurus rata-rata meminjam dana PPK, walaupun dia tidak memiliki usaha dan sebenarnya tergolong mampu. Sementara yang benar-benar membutuhkan tetapi tidak memiliki kualifikasi sebagai pelaku usaha, maka mereka tidak dapat memperoleh dana PPK.

"Sedoyo pengurus niku maimpu, tur mereka nggak punya usaha lho mas. Wonten pegawai kecamatan, perawat, guru" (Gunartati, 53 tahun,

penjual lauk pauk, Gunung Kidul)

"Semua pengurus itu mampu dan mereka nggak punya usahalho mas. Ada pegawai kecamatan, perawat, guru." (Gunartati, 53 tahun, penjual lauk pauk, Gunung Kidul)

"Biasanya kalau dapat bantuan kan dipanggil di kelurahan, tapi dua kali saya mengusulkan dana tidak pernah dipanggil. Saya tahu kalau itu pinjaman dan harus mengembalika, tetapi kalau tidak memperoleh bantuan kan kecewa, saya butuh sekali modal". (Partinem, pembuat/penjual emping, Gunung Kidul)

2. Transparansi dan Akuntabilitas

Konsepsi transparansi PPK selalu menitikberatkan keterbukaan dalam setiap kegiatannya. Keterlibatan masyarakat secara umum, tokoh masyarakat, lembaga masyarakat dan pemerintah dalam menerima dan menyerap informasi dari perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi monitoring menjadi hal penting.

Data di lapangan menunjukkan bahwa transparansi kegiatan PPK belum optimal. Media informasi seperti rapat-rapat belum secara optimal memberikan kejelasan pada masyarakat, apalagi prosesnya yang hanya melibatkan beberapa wakil saja misalnya ketua-ketua kelompok yang notabene merupakan elit desa. Hal ini

berakibat pada persepsi masyarakat secara luas yang cenderung negatif dalam memandang PPK, terutama bagi yang tidak menerima langsung dana ini. Asumsi-asumsi bahwa ada permainan dengan proses pencairan dana, ada keterlibatan Pak Lurah sebagai *tim penagih* (dengan insentif 2 % dari jasa bunga masuk) dll, membuktikan bahwa transparansi tidak sampai ke masyarakat.

"Tergantung bagaimana mengatur di balik mejanya, mas" (seorang asisten FK, Gunung Kidul)

Seorang Fasilitator Kecamatan (FK) di Gunung Kidul mengatakan bahwa dalam proses pengambilan keputusan pun masih nampak didominasi oleh elite desa, sehingga mekanisme PPK tidak sesuai dengan usulan dari kelompok dan musbangdus. Dominasi elite desa ini terlihat dari jenis atau bentuk usulan kegiatannya, yang lebih menekankan pada usulan-usualn pengembangan sarana/prasarana fisik.

Transparansi dari sisi rekrutmen pelaku PPK, terlihat kejelasan dari aspek prosedural dan kapasitas serta untuk pemahaman dan fasilitasi ke masyarakat. Berdasarkan keterangan yang berhasil dihimpun, para pelaku PPK melakukan koordinasi dengan baik. Mereka melakukan pertemuan rutin, melakukan kegiatan administrasi, fasilitasi ke masyarakat dan hal lain yang menjadi tugas mereka. Di masyarakat sosok pelaku PPK sudah dipahami, tetapi fungsi fasilitasnya atau penyimpangan dalam pengalokasian

dana terutama dana untuk kegiatan ekonomi seperti telah disinggung di atas.

*"Juklaknya itu, mbok di foto copy, terus setiap kelompok dibagi, dados jelas aturane".
(Yusno, 55 th, Takmir Masjid/
Ketua RT, Gunung Kidul)*

Keterbukaan dari perencanaan sampai pelestarian program PPK sangat terkait erat dengan pertanggung gugat-an terhadap masyarakat. Akuntabilitas harus ada dalam setiap kegiatan, terutama manajemen keuangan, manajemen sumber daya, manajemen program, dampaknya ke masyarakat dan pertanggungjawaban secara moral.

Persoalan akuntabilitas inilah yang selama ini tidak dilakukan oleh perancang PPK, pelaku PPK dan seterusnya. Sehingga masyarakat secara luas tidak dapat mengetahui seberapa jauh perjalanan PPK, bagaimana prosesnya, dan bagaimana dampaknya untuk masyarakat. Respon positif akan terdengar dari masyarakat pengguna langsung dana, tetapi hanya segelintir saja, dari sekian ribu penduduk. Papan informasi yang terpasang di hampir semua balai desa belum dapat efektif dipergunakan untuk memberikan informasi ke masyarakat yang gemar membaca, sehingga makna informasi yang disampaikan hanya dapat diserap oleh sebagian kecil warga desa.

3. Partisipasi Masyarakat Dalam PPK

1. Keterlibatan Masyarakat secara Luas

Salah satu prinsip dasar PPK adalah partisipasi dalam pengelolaan programnya baik dari proses perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi dan monitoringnya. Bentuk nyata dari partisipasi masyarakat dalam PPK dapat dilihat dari swadaya dalam setiap kegiatan yang diusulkan baik yang berupa tenaga, pikiran maupun material. Dalam pembangunan sarana/prasarana fisik keterlibatan atau partisipasi masyarakat dalam bentuk tenaga sangat terlihat. Namun apabila dicermati keterlibatan masyarakat secara umum dan juga orang miskin dalam pengejaran pembangunan sarana/prasaran fisik merupakan tenaga yang diupah.

*"... di sini tidak ada sistem kerja bakti, mereka kerja juga dibayar sesuai dengan harga upah yang berlaku di sini ...".
(Abdul Hadi, Panggang,
Gunung Kidul)*

Di kecamatan Tanjungsari bahkan terjadi mobilisasi masyarakat untuk terlibat dalam pengerjaan jalan. Bagi kaum laki-laki (suami) yang tidak berangkat dikenai denda sebesar Rp. 15.000 per hari, dan Rp. 10.000 bagi perempuan (ibu) serta Rp. 5.000 bagi janda yang tidak mengikuti "gotong royong" pengerjaan jalan.

Bentuk partisipasi masyarakat yang lain dalam pengerjaan program PPK adalah kesanggupan masyarakat dibayar lebih rendah dalam penyediaan bahan-bahan atau material untuk pembangunan sarana/prasarana fisik. Batu yang harga di pasaran umum Rp. 12.000 per meter kubik karena dipakai untuk program PPK masyarakat bersedia dibayar Rp. 6.000.

Makna partisipasi dalam sisi proses, terutama dalam perencanaan pengambilan keputusan dalam forum-forum

resmi PPK, masih nampak didominasi oleh para elite setempat. Dalam forum musbangdes sebagai institusi tertinggi dalam pengambilana keputusan di tingkat desa belum mencerminkan partisipasi masyarakat secara luas. Dilihat dari komposisi pesertanya, dalam forum ini masih kelihatan ada ketimpangan antara masyarakat umum dengan elite desa. Lihat daftar peserta forum musbangdes berikut:

Peserta Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes)

No.	Peserta
1	PjOK
2	Aparat Desa dan pengurus LKMD
3	Tokoh masyarakat
4	Wakil Dusun dan wakil kelompok
5	Fasilitator Desa dan Fasilitator Kecamatan
6	Masyarakat umum/warga desa yang berminat hadir

Komposisi yang memperlihatkan ada dominasi para elit juga terlihat dari komposisi

peserta dalam forum UDKP di tingkat kecamatan.

Peserta Forum UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan)

No.	Peserta
1	Camat, Muspika, Instansi Sektoral Kecamatan PjOK FK, KM-Kab
2	Wakil desa terdiri dari: Kades dan ketua I LKMD, tokoh masyarakat
3	Organisi Lokal tingkat Kecamatan
4	UPK
5	Tim Verifikasi
6	Masyarakat umum/warga desa yang berminat hadir

Partisipasi masyarakat umum dalam forum-forum resmi PPK seperti nampak pada kedua tabel diatas, belum diapresiasi secara maksimal, karena istilah yang dimunculkan adalah *bagi yang berminat hadir*. Sehingga proses pengambilan keputusan keterlibatan masyarakat tidak tampak, karena masih didominasi oleh perangkat desa.

2. Keterlibatan Perempuan

Mengacu pada konsep bahwa perempuan harus terlibat secara aktif dalam setiap kegiatan mulai dari perencanaan dan pelaksanaan program PPK ini, maka terlihat adanya upaya untuk meningkatkan partisipasi perempuan. Konsep PPK memandang jelas bahwa perempuan harus ada dan terwakili suaranya dalam setiap pengambilan keputusan mulai dari tingkat dusun sampai tingkat kecamatan.

Data riil tentang keterlibatan perempuan secara kuantitatif tidak didapatkan tetapi secara kualitatif dapat dikatakan bahwa keterlibatan perempuan di dalam program PPK ini sudah memadai. Persoalan muncul ketika dalam rapat-rapat perempuan belum sepenuhnya percaya diri bila bersuara di depan orang banyak. Sehingga perempuan dengan kapasitas sebagai pengambil keputusan tidak ada, seluruhnya masih terbatas pada penerima dan pengguna dana.

"Kulo niku ngrungokke thok, wong kaling momong ngejak putu kulo niki". (Purkamsiah, 50 th, Perempuan yang gagal menerima dana PPK, Gunung Kidul)

"Saya hanya mendengarkan saja, karena dengan mengajak cucu saya ini". (Purkamsiah, 50 th, Perempuan yang gagal menerima dana PPK, Gunung Kidul)

Untuk mengantisipasi persoalan di atas, di beberapa desa dilaksanakan forum musbangdes khusus yang dihadiri oleh perempuan-perempuan di tingkat desa. Melalui forum ini diharapkan peran perempuan dalam PPK dapat lebih optimal, karena salah satu tujuan forum musbangdes perempuan ini adalah memutuskan program perempuan yang akan diajukan dan memilih wakilnya pada forum yang lebih tinggi untuk menyuarakan kepentingannya.

4. Kompetisi

Berdasarkan pemahaman, konsep kompetisi diartikan sebagai wahana masyarakat untuk menguji diri dalam mempertahankan apa yang menjadi pilihan, tentu saja yang terkait dengan berhasil tidaknya atau diterima tidaknya sebuah usulan program dari masyarakat yang akan dibiayai PPK. Prinsip kompetisi ini pada satu sisi memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat untuk membuat usulan program. Namun pada sisi yang lain ada batasan bahwa satu desa hanya diperbolehkan membuat dua usulan.

Untuk merumuskan dua usulan dari tingkat desa (musbangdes) ke tingkat kecamatan (forum UDKP)

bukanlah hal yang sederhana. Beberapa data menyatakan bahwa proses musyawarah- musyawarah dimulai sejak di tingkat kelompok, dusun, desa dan kecamatan seringkali diwarnai dengan diskusi- diskusi panjang untuk menggali kebutuhan masyarakat sampai membuat keputusan. Persoalan muncul karena terdapat indikasi bahwa kekuatan berdiskusi dengan suara yang keras dan pandai bicara menjadi kunci untuk mendapatkan dana PPK. Secara riil masyarakat pedesaan masih asing dengan dinamika diskusi berdasar kekuatan, karena mereka biasa dengan kekeluargaan. Konsep kompetisi diartikan sebagai persaingan dalam memperoleh haknya dan martabatnya, sehingga konsekuensi terburuk dari itu semua adalah putus ikatan kekerabatan bahwa ada keterputusan ikatan antar masyarakat setelah ada yang kalah dan menang dalam kompetisi memperoleh dana PPK. Masyarakat belum siap dengan segala konsekuensi diatas. Konflik di masyarakat menjadi hal yang dijaga benar jangan sampai muncul. Karena itu ketika ada wadah untuk berkonflik, maka yang muncul adalah suara terkuat walaupun kadang bukan suara sesungguhnya dari masyarakat.

"ini model UDKP backing-backingan, ora model musyawarah bagaimana baiknya, yang pandai bicara adalah orang yang dapat banyak". (seseorang kepala desa, Gunung Kidul)

"... jelas kalah suara, kalah ngotot, rapat itu tidak ada aturannya sampai gebrak-gebrakan meja". (Seorang penerima dana ekonomi, Sabdomulyo)

Dari penelitian ini juga diperoleh keterangan bahwa kompetisi yang sesungguhnya belum terjadi di masyarakat pedesaan yang ada adalah yang kuat dan bersuara lantang itu yang menang.

"Tergantung bagaimana mengatur di balik mejanya, mas" (seorang asisten FK, Gunung Kidul)

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Program penganggulan kemiskinan yang didesain pemerintah bersama dengan bank dunia pada awal tahun 1998 pada awalnya dilatarbelakangi oleh gejolak sosial, politik dan ekonomi yang mengguncang Indonesia terutama sejak jatuhnya orde baru. Bencana kekeringan yang berkepanjangan mengakibatkan makin memburuknya kondisi masyarakat miskin terutama di pedesaan. Pertumbuhan ekonomi mengalami penurunan hingga 4,9% di tahun 1997 dan mencapai minus 14% di tahun 1998, berbeda dengan tahun-tahun sebelumnya yang tingkat pertumbuhannya mencapai 8%. Bahkan rupiah sempat anjlok nilai tukarnya hingga lebih dari 85% terhadap dollar Amerika. Jatuhnya Soeharto secara perlahan-lahan mulai menampakkan adanya keterbukaan terutama sejak BJ. Habibie menghapuskan kendali pemerintah terhadap media. Disusul pada tahun berikutnya dengan penyelenggaraan pemilu yang relatif bebas sejak 44 tahun terakhir ini.

Jatuhnya nilai rupiah terhadap dollar Amerika berlanjut pada terseretnya Indonesia dalam krisis yang berkepanjangan. Krisis ekonomi telah mengakibatkan pendekatan-pendekatan pemerintah untuk memperbaiki perkembangan ekonomi semakin lemah. Program penanggulangan kemiskinan yang telah berlangsung pada beberapa dekade sebelumnya mengalami kehancuran,

akibatnya jutaan orang hidup di bawah garis kemiskinan dan jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan meningkat dengan tajam. Di tengah situasi seperti inilah Program Pengembangan Kecamatan (PPK) lahir dan dirancang dimaksudkan untuk mendukung lebih lanjut program Inpres Desa Tertinggal (IDT). Pada waktu yang hampir bersamaan program-program pemerintah lain yang juga diluncurkan. Program Jaring Pengaman Sosial (JPS), Kredit Usaha Tani (KUT), Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) dll merupakan sebagian program pemerintah yang diharapkan mampu menyelesaikan berbagai persoalan, terutama persoalan kemiskinan.

Sebagaimana diketahui bahwa akibat krisis ekonomi-politik yang berkepanjangan telah mengakibatkan kemampuan pemerintah dalam mengatasi berbagai persoalan kebangsaan semakin melemah. Situasi inilah yang mendorong pihak-pihak asing dengan dalih membantu memperbaiki keadaan datang dan menawarkan *bantuan*, dengan berbagai prasyarat, seperti tertuang dalam *Letter of Intens (LOI)* antara pemerintah dengan IMF. Begitu juga dengan lembaga-lembaga keuangan internasional yang lain, seperti World Bank (WB), Asian Development Bank (ADB) dll. Rendahnya posisi tawar pemerintah terhadap lembaga-lembaga internasional mengakibatkan pada ketidakberdayaan pemerintah dan cenderung menerima tawaran dengan tanpa syarat. Akibatnya kemerdekaan dan harga diri sebuah bangsa jatuh dan

tercampakkan.

Mekanisme bantuan, yang sebenarnya merupakan utang luar negeri lambat laun menjebak pemerintah atau negara dalam posisi yang sangat sulit karena kian menumpuk dan memberatkan. PPK yang merupakan program penanggulangan kemiskinan inipun merupakan salah satu program yang memberikan kontribusi pada penambahan beban utang luar negeri kita. Sebagai sebuah program yang bersumber pada utang luar negeri selayaknya PPK dikelola sesuai dengan konsepnya baik pada sisi manajemen, ketepatan sasaran, maupun keuangan.

Berangkat dari konsep bahwa upaya mengatasi persoalan kemiskinan haruslah dikaitkan dengan faktor-faktor penyebabnya. Maka penanggulangannya harus senantiasa didasarkan pada penelitian garis kemiskinan yang tepat serta pada pemahaman yang jelas mengenai sebab-musababnya. PPK yang sejak awalnya dirancang untuk penanggulangan kemiskinan serta meningkatkan kemampuan kelembagaan masyarakat, melalui pemberian modal usaha untuk kegiatan ekonomi produktif dan pembangunan sarana/prasarana fisik di pedesaan, perlu dicermati lebih jauh baik pada proses penggulirannya maupun dampaknya bagi masyarakat.

Bermula dari pemahaman yang berbeda antara perancang, pelaku dan penerima program PPK, maka tinjauan berdasarkan posisi tersebut dirasa perlu. Dari data-data temuan lapang di beberapa lokasi penelitian yang telah

disebutkan di awal laporan ini beberapa hal yang dapat ditarik kesimpulan dan sekaligus sebagai rekomendasi adalah:

1. PPK dalam perspektif masyarakat masih dipandang sebagaimana program-program pemerintah sejenis yang lain. Program PPK belum sesuai sasaran terutama dalam penanggulangan kemiskinan di pedesaan karena itu perlu terus diupayakan agar terus ada perubahan-perubahan dalam prosesnya. Hal ini tentu saja berangkat dari tidak adanya kriteria kemiskinan yang jelas sejak konsepnya, sehingga PPK memberikan peluang interpretatif bagi para pelaku dilapangan. Sebagian besar pemanfaat program PPK menjelaskan bahwa PPK akan lebih nyata memberikan perubahan di masyarakat apabila ada redesign tentang siapa orang miskin, ada manajemen administrasi dan keuangan yang baik, ada model fasilitasi masyarakat yang lebih kongkrit, ada pemantauan dan evaluasi yang sistematis.
2. Semua hal di atas muncul karena, pelaksanaan PPK sekarang ini belum dapat mengatasi persoalan kemiskinan yang sesungguhnya. Konsep penanggulangan kemiskinan dengan pembangunan sarana dan prasarana fisik dan kegiatan ekonomi produktif dalam realitasnya telah menjebak pelaku maupun masyarakat penerima program untuk melupakan akar sesungguhnya kemiskinan di Indonesia. Lebih-lebih pada kegiatan

ekonomi yang tercover dalam PPK cenderung dimaknai sebagai hak setiap warga masyarakat. Manajemen *revolving fund* atau dana bergulir dalam pengelolaan program ekonomi berakibat pada tertutupnya akses warga miskin, yang sebenarnya merupakan sasaran utama PPK untuk mengatasi persoalan mereka. Karena ini kejelasan mengenai persoalan kemiskinan serta sebab musababnya merupakan salah satu kunci dalam merumuskan program penanggulangan kemiskinan dalam PPK ini. Disamping itu untuk program ekonomi yang tengah berjalan, tingginya tingkat suku bunga dalam pengelolaan kegiatan ekonomi hendaknya ditinjau kembali disesuaikan dengan potensi dan kemampuan masyarakat setempat.

3. Transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan program PPK melalui berbagai upaya yang telah dilakukan seperti misalnya dengan pembuatan dan pemasangan papan informasi di setiap balai desa, maupun di tempat-tempat strategis yang lain dalam realitasnya masih terkendala oleh belum terbangunnya kegemaran membaca di masyarakat. Begitu juga dengan upaya pelaporan dalam setiap penyelenggaraan forum-forum musyawarah masih terkendala oleh persoalan yang sama. Untuk itu perlu dibangun mekanisme kontrol atau pengawasan yang lebih sistematis yang dapat dengan mudah diakses oleh seluruh lapisan masyarakat,

termasuk juga keterlibatan LSM. Upaya sistematis dalam meningkatkan kontrol dan pengawasan terhadap program PPK ini harus didasarkan pada dinamika dan kebutuhan serta budaya yang berlaku di masyarakat.

4. Semangat partisipasi dalam pengelolaan programnya terutama partisipasi elite desa baik elite formal maupun non formal dalam pengelolaan program ini mengalami peningkatan dibanding dengan program sejenis yang lain. Namun demikian secara umum partisipasi yang terbangun masih kental dengan nuansa proyek. Dalam PPK semangat partisipasi dibangun dengan memberikan insentif berupa upah bagi warga masyarakat yang terlibat dalam pengelolaan dan pengerjaan program. Beberapa ungkapan dari warga masyarakat mengenai hal ini jelas memberikan kejelasan bahwa dalam PPK tidak ada kerja bakti atau gotong royong, karena semua yang terlibat dalam pengerjaan program diupah sesuai dengan standar upah yang berlaku di masyarakat. Begitu juga partisipasi dalam proses perencanaan dan eksekusi usulan yang masih menampakkan partisipasi semu atau *pseudo of participation*. Untuk itu bagaimana meningkatkan partisipasi masyarakat sesungguhnya, PPK perlu mendesain ulang terutama dalam cara pandang terhadap masyarakat. Bahwa partisipasi merupakan

proses panjang yang harus dibangun secara perlahan, oleh karenanya komitmen untuk membangun partisipasi yang sesungguhnya harus menjadi pemahaman setiap pelaku di lapangan. Begitu juga di masyarakat, kungkungan terhadap partisipasi dalam proses pembangunan pada rejim-rejim sebelumnya hendaknya justru menjadi semangat untuk bangkit dan menunjukkan eksistensi dalam proses pembangunan ke depan.

5. Dalam penyaluran dana PPK dipakai prinsip kompetisi. Namun kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa sistem kompetisi masih didominasi oleh kaum elite. Prinsip kompetisi ini pada satu sisi memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat untuk membuat usulan yang disetujui seringkali harus melalui sebuah perdebatan panjang dengan argumen yang kuat bahkan seringkali dilogis-logiskan. Hanya mereka yang dapat berbicara dan pandai berdebatlah yang akhirnya usulan programnya diterima. Realitas inilah yang di beberapa lokasi memicu kecemburuan dan ketidakpuasan antar kelompok di masyarakat. Kecemburuan dan ketidakpuasan inilah yang pada akhirnya berdampak pada renggangnya solidaritas social masyarakat. Salah satu fakta yang layak dikemukakan di sini adalah budaya bersih desa di kecamatan Wonosari yang kini sudah tidak mampu lagi membangkitkan

solidaritas seluruh lapisan masyarakat desa. Bagi masyarakat pedesaan budaya kompetisi sebenarnya belum dapat sepenuhnya diterima, karena esensi nilai harmoni dalam kehidupan bermasyarakat lebih dominan.

Demikian beberapa hal yang dapat dipetik dari penelitian mengenai Pengelolaan Utang Luar Negeri Di Daerah: Studi Kasus pada Program Penembangan Kecamatan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Dampak positif PPK bagi masyarakat terutama terlihat dari adanya peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan programnya walaupun masih bersifat semu. Sedangkan peningkatan pendapatan yang diperoleh dari program PPK baik dampak dari pembangunan sarana dan prasarana fisik maupun kegiatan ekonomi tidak sebanding dengan beban hidup yang semakin mahal, sebagai dampak dari pencabutan atau pengurangan subsidi pemerintah untuk masyarakat. Semoga penelitian ini bermanfaat.