

LAMPIRAN
STUDI KELOMPOK MASYARAKAT PNPM

RATIH DEWAYANTI, SITI RUHANAWATI, INDRIANA NUGRAHENI, NELTI ANGGRAINI

TNP2K WORKING PAPER 10b - 2014
Juli 2014

TNP2K WORKING PAPER

LAMPIRAN

STUDI KELOMPOK MASYARAKAT PNPM

RATIH DEWAYANTI, SITI RUHANAWATI, INDRIANA NUGRAHENI, NELTI ANGGRAINI

TNP2K WORKING PAPER 10b - 2014

Juli 2014

Seri kertas kerja TNP2K menyajikan temuan-temuan dari pekerjaan yang sedang berjalan guna mendorong diskusi dan pertukaran ide-ide dalam bidang kemiskinan, perlindungan sosial, dan isu-isu pembangunan.

Temuan, penafsiran dan kesimpulan dalam laporan ini merupakan pandangan penulis dan bukan mencerminkan pandangan Pemerintah Indonesia maupun Pemerintah Australia.

Dukungan terhadap publikasi ini diberikan oleh Pemerintah Australia melalui Poverty Reduction Support Facility (PRSF).

Anda dipersilahkan untuk menyalin, menyebarkan dan mengirimkan karya ini untuk tujuan non komersial.

Saran kutipan : Dewayanti, Ratih, Siti Ruhanawati, Indriana Nugraheni, Nelti Anggraini. 2014. "Studi Kelompok PNPM Mandiri", TNP2K Working Paper 10b - 2014. Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), Jakarta, Indonesia.

Untuk meminta salinan laporan ini atau keterangan lebih lanjut mengenai laporan ini silahkan hubungi TNP2K – Knowledge Management Unit (kmu@tnp2k.go.id). Laporan juga tersedia di website TNP2K (www.tnp2k.go.id).

TNP2K

Grand Kebon Sirih Lt.4,
Jl.Kebon Sirih Raya No.35,
Jakarta Pusat, 10110
Tel: +62 (0) 21 3912812
Fax: +62 (0) 21 3912513
www.tnp2k.go.id

LAMPIRAN STUDI KELOMPOK MASYARAKAT PNPM

Ratih Dewayanti, Siti Ruhanawati, Indriana Nugraheni, Nelti Anggraini¹

Juli 2014

ABSTRAK

Studi Kelompok Masyarakat PNPM di lokasi terbatas—empat perdesaan dan dua perkotaan—memperlihatkan program berkinerja baik, namun penuluran prinsip-prinsip dan proses PNPM di luar program ini sangat terbatas. Ada pengakuan akan keahlian individu pelaku dalam mengelola proyek sehingga mereka dilibatkan dalam berbagai proyek lain tetapi pengaruh mereka terbatas karena masing-masing proyek memiliki aturan main sendiri dan cenderung membentuk kelompok-kelompok baru—tidak memanfaatkan yang sudah ada. Sebagai proyek, bagi pemerintah desa/kelurahan dan kecamatan tidak ada keharusan untuk mengikuti prinsip dan proses PNPM di luar PNPM. Fasilitasi tidak membangun kesadaran kolektif masyarakat untuk menuntut pemerintah desa/kelurahan melakukan hal yang sama, atau menyeimbangkan posisi warga kebanyakan relatif terhadap dominasi/kekuatan kelompok tertentu. Perlu ada integrasi kelompok-kelompok pelaku proyek ke dalam lembaga-lembaga desa yang reguler dan penyeimbangan kekuatan (*checks and balances*) untuk menghindari dominasi kelompok tertentu.

Kata kunci : PNPM Mandiri, penuluran prinsip PNPM

¹ Ratih Dewayanti, The World Bank Indonesia – Laporan ini dihasilkan saat penulis bekerja untuk Klaster 2, TNP2K: ratih.dewayanti@gmail.com. Siti Ruhanawati, Mercy Corps Indonesia – Laporan ini dihasilkan saat penulis bekerja untuk Klaster 2: ruhana.az@gmail.com. Indriana Nugraheni, PNPM RLF – Finance & Private Sector Development (FPD) – The World Bank Indonesia – Laporan ini dihasilkan saat penulis bekerja untuk Klaster 2: indrianani@gmail.com. Nelti Anggraini, Peneliti Lepas – Laporan ini dihasilkan saat penulis bekerja untuk Klaster 2: neltianggraini@gmail.com. Semua kesalahan yang ditimbulkan dalam laporan ini, sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis.

Daftar Isi

SITE REPORT 1.

KECAMATAN RINGINAN, KABUPATEN KLATEN, PROVINSI JAWA TENGAH 1

1. Profil Lokasi Studi.....	3
Profil Kecamatan Ringinan.....	3
Profil Desa Kradenan.....	4
2. Gambaran Program PNPM di Kecamatan Ringinan	5
Sejarah PPK dan PNPM Perdesaan	5
Program lain di Kecamatan Ringinan	6
Manfaat kegiatan PNPM dari berbagai perspektif.....	6
3. Kinerja Kelompok PNPM Perdesaan	7
Kinerja pelaku di tingkat kecamatan.....	7
Kinerja pelaku di tingkat desa.....	15
4. Interaksi Kelompok PNPM dengan Pihak Lain	17
Interaksi dengan sesama pelaku PNPM.....	17
Interaksi dengan pihak pemerintah	17
5. Peran Fasilitator.....	20
Fasilitator tingkat kabupaten	20
Fasilitator tingkat kecamatan.....	20
Fasilitator tingkat desa.....	21
6. Faktor-faktor yang Memengaruhi Keberlanjutan.....	22
Kepemimpinan.....	22
Sumber daya lokal.....	23
Mekanisme kontrol.....	23
Peran pemerintahan desa dan kecamatan	23
Peran pemerintah kabupaten	23
Peran fasilitator.....	23
7. Potensi Keberlanjutan.....	25
8. Kesimpulan dan Rekomendasi.....	26

SITE REPORT 2.

KECAMATAN PANTAI ELOK, KABUPATEN DONGGALA, PROVINSI SULAWESI UTARA 29

1. Pemilihan Lokasi dan Karakteristik Lokasi.....	31
Pilihan lokasi	31
Karakteristik Kecamatan Pantai Elok dan Desa Berbakti.....	31
2. Kinerja Kelompok.....	33
Tingkat kecamatan.....	33
Tingkat desa.....	38

3. Interaksi atau Kegiatan dengan Luar PNPM.....	42
Interaksi dengan pihak pemerintah	42
Interaksi dengan pihak non-pemerintah.....	44
4. Faktor-faktor yang Memengaruhi	45
Kepemimpinan.....	45
Sumber daya lokal.....	45
Mekanisme kontrol.....	46
Peran pemerintah	47
Peran fasilitator.....	48
5. Potensi Keberlanjutan.....	49
Potensi keberlanjutan tim-tim di PNPM	49
Potensi replikasi prinsip-prinsip PNPM dan programnya.....	50
6. Kesimpulan dan Rekomendasi	51
Kesimpulan	51
Rekomendasi	52

SITE REPORT 3.

KECAMATAN SUMBER AIR, KABUPATEN LOMBOK BARAT,

PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT..... 53

1. Profil Lokasi.....	55
Profil kecamatan	55
Profil desa	56
2. Gambaran Program PPK, PNPM dan Program lain di Kecamatan Sumber Air.....	57
Sejarah PPK dan PNPM	57
Kegiatan dalam PPK dan PNPM	57
Program lain yang terkait.....	58
Manfaat kegiatan PNPM dari berbagai perspektif.....	59
3. Kinerja Kelompok PNPM.....	61
Kinerja pelaku di tingkat kecamatan.....	61
Kinerja pelaku di tingkat desa.....	71
4. Interaksi Kelompok PNPM dengan Pihak Lain	74
Interaksi dengan pihak pemerintah	74
5. Peran Fasilitator	77
Fasilitator tingkat kabupaten	77
Fasilitator tingkat kecamatan.....	77
Fasilitator tingkat desa (KPMD).....	78
6. Faktor-faktor yang Memengaruhi	79
Kepemimpinan.....	79
Sumber daya lokal.....	79
Mekanisme kontrol.....	81
Peran pemerintah desa dan kecamatan	81
Peran pemerintahan kabupaten	82
Peran fasilitator.....	83

7. Potensi Keberlanjutan.....	84
8. Kesimpulan dan Rekomendasi	86

SITE REPORT 4.

KECAMATAN BELINGKAN, KABUPATEN BANGKA, PROVINSI BANGKA BELITUNG	87
--	----

1. Pemilihan Lokasi dan Karakteristik Lokasi.....	89
Pemilihan lokasi	89
Karakteristik Kecamatan Belingkan dan Desa Air Haji.....	89
2. Kinerja Kelompok.....	91
Tingkat kecamatan.....	91
Tingkat desa.....	95
3. Interaksi dan Kegiatan di Luar PNPM Mandiri Perdesaan.....	96
4. Faktor-faktor yang Memengaruhi	98
Kepemimpinan.....	98
Sumber daya lokal.....	98
Mekanisme kontrol.....	99
Peran pemerintah	99
5. Potensi Keberlanjutan.....	102
Potensi keberlanjutan secara kelembagaan.....	102
Potensi replikasi praktek PNPM	102
6. Kesimpulan	103

SITE REPORT 5.

KELURAHAN MAKARYO, KECAMATAN NGALIYAN, SEMARANG, JAWA TENGAH	105
---	-----

1. Pemilihan Lokasi dan Karakteristik Lokasi.....	107
Pemilihan lokasi studi dan KSM	107
Kondisi wilayah dan penduduk Kelurahan Makaryo	107
2. Sejarah PNPM Perkotaan di Kelurahan Makaryo	108
3. Kinerja Kelompok.....	110
Tingkat kelurahan	110
4. Interaksi atau Kegiatan dengan Luar PNPM.....	115
Interaksi dengan pihak pemerintah	115
Interaksi dengan pihak non-pemerintah.....	117
5. Faktor-faktor yang Memengaruhi	118
Kepemimpinan.....	118
Sumber daya lokal.....	119
Mekanisme kontrol.....	120
Peran pemerintah	121
Peran fasilitator.....	121

6. Potensi Keberlanjutan.....	124
Potensi keberlanjutan tim-tim	124
Potensi replikasi program dan nilai-nilai luhur PNPM	125
7. Kesimpulan dan Rekomendasi	126
Kesimpulan	126
Rekomendasi	126

SITE REPORT 6.

KELURAHAN SUNGAI INTAN, KECAMATAN MARTAPURA

KABUPATEN BANJAR, PROVINSI KALIMANTAN SELATAN 129

1. Profil Kelurahan Sungai Intan.....	131
Fisik dan administrasi.....	131
Karakter masyarakat	131
2. Gambaran Program PNPM di Kelurahan Sungai Intan	132
Sejarah PNPM Perkotaan	132
Kegiatan PNPM	132
Mekanisme pengusulan dan penentuan kegiatan PNPM	134
Program lain di Kelurahan Sungai Intan	135
Manfaat kegiatan PNPM dari berbagai perspektif.....	135
3. Kinerja Kelompok PNPM Perkotaan.....	137
LKM	137
Unit Pelaksana (UP)	142
KSM	143
Tim pemelihara	143
4. Interaksi Kelompok PNPM dengan Pihak Lain	145
Kemitraan dengan pihak ketiga.....	145
Keterlibatan anggota LKM di program lain	145
Forum Komunikasi Antar LKM (FKA).....	147
5. Peran Pemerintah	148
Peran pemerintah kelurahan	148
PjOK di tingkat kecamatan	148
Peran pemerintah kabupaten	148
6. Peran Fasilitator	150
Tim koordinator dan asisten kota	150
Tim fasilitator kelurahan	150
7. Faktor-faktor yang Memengaruhi Keberlanjutan.....	153
Kepemimpinan.....	153
Sumber daya lokal.....	153
Mekanisme kontrol	154
Peran pemerintah kelurahan	154
Peran kabupaten.....	155
Peran fasilitator.....	155
8. Potensi Keberlanjutan.....	156
9. Kesimpulan	157

Daftar Gambar

Gambar A1.1 Kegiatan Pembangunan Infrastruktur di Desa Kradenan: Talud dan Perkerasan Jalan	5
Gambar A1.2 Suasana MAD Membahas Penundaan Pencairan 20 persen BLM yang Dihadiri oleh Kepala Desa dan TPK di Ringinan	10
Gambar A1.3 UPK Ringinan yang Dipandang Pelaku Sebagai BCA-nya Ringinan	12
Gambar A1.4 Diskusi Peneliti dengan Camat Ringinan, Ketua UPK dan FK di Kantor UPK. Kantor UPK yang Berada di kompleks Kecamatan Memudahkan Camat Ringinan, FK dan Pengurus UPK Berdiskusi dan Koordinasi.	14
Gambar A1.5 Gotong-royong Warga dalam Kegiatan Infrastruktur PNPM di Desa Kradenan	22
Gambar A3.1 Tempat Wisata Pemandian di Kecamatan Sumber Air	57
Gambar A3.2 Aktivitas Simpan Pinjam di UPK Sumber Air	69
Gambar A3.3 Pembinaan Kelompok SPP oleh UPK dan BKAD Kecamatan Sumber Air	70
Gambar A3.4 Pelatihan IT oleh Pokja RBM	72
Gambar A6.1 Kegiatan PNPM Perkotaan Memenuhi Kebutuhan Warga yaitu Perkerasan Jalan, Titian Kayu, dan Penyediaan Air Bersih	135
Gambar A6.2 Pengelolaan Air Bersih di Sungai Intan Dilakukan Secara Komunal	146
Gambar A6.3 Rapat dengan LKM dan UP Dilaksanakan Malam Hari Bertempat di TK yang Dibangun PNPM MP	148

Daftar Kotak

Kotak A2.1	Kinerja TPK Desa Berbakti Periode 2003 – 2010.....	39
Kotak A3.1	Kasus Penggelapan Dana oleh Pengurus UPK semasa PPK.....	70
Kotak A3.2	Mobilisasi Sumberdaya Lokal untuk PNPM.....	82
Kotak A5.1	Kinerja KSM Banyu Biru	115

Ucapan Terima Kasih

Terima kasih kami haturkan kepada para informan kami di desa, kelurahan dan kecamatan yang menjadi lokasi studi ini. Studi ini tidak mungkin terlaksana tanpa bantuan mereka yang sudah bersedia berbagi pengalaman dan pandangan mereka terkait topik-topik dalam penelitian kami. Kami juga berterimakasih kepada Tim PNPM Perdesaan dan PNPM Perkotaan di tingkat kabupaten, provinsi dan nasional atas masukan dan bantuan yang diberikan kepada kami.

Terima kasih kami sampaikan kepada Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), terutama Kelompok Kerja Program Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Pemberdayaan Masyarakat, serta kepada PNPM Support Facility (PSF) atas dukungan dan arahan yang diberikan dalam keseluruhan pelaksanaan studi ini. Begitu juga dengan tim PNPM Perkotaan di Kantor Bank Dunia Jakarta yang memberikan masukan berharga pada penulisan laporan studi ini. Terima kasih kami sampaikan juga kepada Bimo Suhariyanto yang telah mengedit naskah laporan dan Purwa Rahmanto yang telah menyusun tata letak publikasi ini.

Kami juga menyampaikan penghargaan atas dukungan manajemen dan administrasi untuk pelaksanaan studi ini dari Poverty Reduction Support Facility (PRSF) yang dikelola oleh GRM International.

SITE REPORT 1
KECAMATAN RINGINAN
KABUPATEN KLATEN, JAWA TENGAH
KASUS: PNPM PERDESAAN

Ratih Dewayanti & Siti Ruhanawati

1. Profil Lokasi Studi

Profil Kecamatan Ringinan

Kecamatan Ringinan dipilih sebagai salah satu studi kasus dengan alasan BKAD dan UPK di Kecamatan ini pernah mendapatkan penghargaan tingkat nasional.

Fisik dan administrasi

Kecamatan Ringinan yang berlokasi di Kabupaten Klaten tepatnya terletak di jalur jalan yang menghubungkan Klaten-Boyolali-Semarang. Pada kecamatan ini terdapat dua pasar yang hampir 24 jam beroperasi. Lokasi Pasar Gabus berada di Desa Kradenan yang lebih ramai dibanding pusat Kecamatan Ringinan karena menjadi pasar barang kulakan dari desa-desa sekitar Klaten dan Boyolali.

Secara administratif, kecamatan ini terdiri dari satu kelurahan dan 17 desa. Luas kecamatan sebesar 3.535 Ha didominasi oleh daerah permukiman, pertanian dan perdagangan. Kecamatan ini juga dilengkapi dengan cukup banyak fasilitas umum seperti Puskesmas (dua unit), Posyandu (96 unit), serta fasilitas sekolah TK sampai SLTA (Profil Kecamatan Ringinan, 2013).

Karakter masyarakat

Jumlah penduduk Kecamatan Ringinan sebanyak 59.524 jiwa pada tahun 2013 (Profil Kecamatan Ringinan, 2013). Berdasarkan pendataan yang dilakukan oleh Fasilitator Kecamatan PNPM tahun 2011, jumlah Rumah Tangga Miskin (RTM) di Kecamatan Ringinan sebanyak 6.295 KK. Sementara data profil Kecamatan Ringinan menyatakan jumlah RTM tahun 2009 sebanyak 6.503 KK dan tahun 2013 sebanyak 5.227 KK.

Mata pencaharian utama masyarakat Ringinan adalah petani, pedagang dan buruh harian lepas. Pertanian di Ringinan yang cukup dominan adalah padi, jagung dan umbi-umbian (Profil Kecamatan Ringinan 2013). Selain itu peternakan sapi dan kambing juga cukup potensial dikembangkan. Dalam kecamatan ini bahkan ada KUD yang cukup besar, memiliki 6.423 anggota, sembilan unit usaha dan karyawan sebanyak 54 orang. Ringinan bahkan memiliki pasar sapi khusus setiap lima hari sekali (hari pasaran) yang memperdagangkan sapi dari berbagai kabupaten di sekitarnya. Beberapa desa juga menjalankan program peternakan sapi lokal yang berasal dari Dinas Pertanian dengan tujuan untuk melestarikan ras sapi lokal. Dalam satu tahun terakhir bahkan sedang dikembangkan peternakan sapi skala besar dengan bantuan dari Australia di Desa Kradenan yang dikelola oleh pengurus KUD.

Buruh harian lepas atau buruh musiman cukup banyak di Ringinan, umumnya menjadi buruh atau rembangan tebu (buruh saat panen tebu-ed). Hasilnya dijual ke pabrik tebu Gondang di Klaten atau di Yogya. Rentang upah rembangan Rp25.000–Rp70.000 per hari, tergantung bobot tebu yang disetor ke

pabrik. Satu rombongan terdiri dari 10–12 orang, penghasilannya dibagi. Rombongan tebu biasanya dikerjakan oleh laki-laki. Mereka bekerja dari subuh sampai jam 10 malam.

Profil Desa Kradenan

Fisik dan administrasi

Desa Kradenan memiliki luas 149,7055 Ha, terbagi dalam dua wilayah Dusun, 10 RW, dan 30 RT. Penggunaan lahan di desa ini didominasi untuk sawah dan permukiman. Lahan sawah yang ada di Desa Kradenan rata-rata adalah sawah beririgasi setengah teknis (RPJMDes 2011–2015).

Lokasi Desa Kradenan terletak di jalur jalan penghubung Klaten-Boyolali dan merupakan wilayah yang bernuansa perkotaan. Wilayah Desa Kradenan bahkan lebih ramai dibanding pusat kecamatan di Kelurahan Ringinan. Pasar Gabus yang terletak di Desa Kradenan merupakan pasar regional yang memperdagangkan barang-barang dari berbagai daerah untuk dijual kembali (kulakan). Di pasar ini bahkan ada beberapa kantor institusi keuangan seperti bank, koperasi dan BPR.

Karakter masyarakat

Berdasarkan data RPJMDes 2011–2015, jumlah penduduk Desa Kradenan tahun 2010 sebesar 3.513 jiwa. Mata pencaharian utama penduduk adalah petani dan pedagang. Jumlah RTM berdasarkan pendataan PNPM tahun 2011 sebanyak 158 KK (Rekap Data RTM Partisipatif, 2011).

Masyarakat Desa Kradenan memiliki tingkat pendidikan yang cukup tinggi, hampir 50 persen penduduknya menamatkan pendidikan SLTA dan Perguruan Tinggi. Desa ini sendiri memiliki sarana pendidikan SD sampai dengan SLTA yang cukup lengkap (RPJM Des 2011–2015).

2. Gambaran Program PNPM di Kecamatan Ringinan

Sejarah PPK dan PNPM Perdesaan

Kecamatan Ringinan menerima program PPK sejak tahun 2001. Pelaku-pelaku PNPM di Ringinan yang masih aktif sejak 2001 sampai sekarang antara lain adalah Ketua UPK dan Kasir UPK. Besarnya BLM yang masuk ke Ringinan sejak PPK sampai PNPM Perdesaan rata-rata sebesar Rp1 miliar untuk seluruh kecamatan. Selama PPK tahun 2001–2007, besar BLM setiap tahunnya Rp1 miliar. Setelah menjadi PNPM, besar BLM tahun 2008 masih Rp1 miliar, tahun 2009 naik menjadi Rp2 miliar. Sejak tahun 2010 sampai 2012 terus mengalami penurunan. Tahun 2010 mendapat Rp1,25 miliar, tahun 2011 menerima Rp600 juta, tahun 2012 menerima Rp700 juta (Profil BKAD Kec. Ringinan, 2012). Pada tahun 2013 kembali mendapat Rp1,2 miliar.

Selama tahun 2001–2011, penggunaan dana kegiatan PPK dan PNPM Perdesaan di Kecamatan Ringinan didominasi oleh kegiatan pembangunan infrastruktur (71 persen), ekonomi bergulir (18 persen), pendidikan (4 persen), kesehatan (2 persen), dan sisanya untuk operasional TPK dan UPK (5 persen) (Laporan UPK Ringinan, 2012).

Gambar A1.1 Kegiatan Pembangunan Infrastruktur di Desa Kradenan: Talud dan Perkerasan Jalan



Sumber: Dokumentasi FK Ringinan

Saat masih PPK, penentuan usulan dan kegiatan yang didanai dilakukan melalui kompetisi. Sejak dana BLM turun menjadi Rp600 juta, diputuskan dalam MAD bahwa penentuan kegiatan dilakukan melalui skala prioritas. Sebagai konsekuensinya ada desa-desa yang tidak setiap tahun mendapatkan jatah BLM. “Dulu waktu PPK peserta MAD sering ngotot-ngototan untuk dapat jatah BLM, sampai dipasang tenda-tenda oleh desa [selama MAD]. Sekarang masyarakat sudah lebih menyadari yang menjadi prioritas dan mendesak” (KPMMD Desa Kradenan, Camat Ringinan).

Program lain di Kecamatan Ringinan

Pada tahun 2010, Kecamatan Ringinan mendapatkan Program PNPM Pola Khusus Penanganan Dampak Krisis sebesar Rp125 juta. BLM dalam program ini digunakan untuk mendorong kegiatan

ekonomi produktif melalui Usaha Ekonomi Produktif (UEP) dan Simpan Pinjam Perempuan (SPP), pembangunan sarana dan prasarana, serta pendidikan dan kesehatan (Profil BKAD Kec. Ringinan, 2012).

Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan (PIIP) dari Cipta Karya Pekerjaan Umum yang telah berjalan selama tiga tahun terakhir. Sedangkan di Ringinan, hanya tiga desa yang mendapatkan program ini, dengan dana sebesar Rp250 juta per desa. Menurut informasi dari perangkat di kecamatan, program ini bisa diperoleh jika memiliki koneksi dengan pengelola program di tingkat pusat.

Program sapi bergulir yang sudah beberapa kali dijalankan sejak masih masa Orde Baru. Seperti pada umumnya, program sapi bergulir ini ada yang berhasil dan lebih banyak yang gagal. Namun saat ini program pengembangan sapi ini sedang menjadi favorit di Kecamatan Ringinan. Beberapa desa mendapatkan program ini melalui kelompok tani, bahkan ada program pengembangan sapi dari Australia yang dikelola oleh KUD. Program sapi melalui kelompok tani berada di tingkat desa dengan target pelestarian sapi ras lokal. Program sapi dari Australia targetnya adalah menghasilkan susu sapi untuk input produksi pabrik susu.

Program lain yang diterima Kecamatan Ringinan antara lain adalah Program Keluarga Harapan. Di luar itu kecamatan ini tidak mendapatkan banyak program kecuali program rutin yang bersifat nasional seperti Raskin, Jamkesmas dan BOS.

Manfaat kegiatan PNPM dari berbagai perspektif

Pada tingkat warga, tidak banyak yang mengetahui prinsip dan prosedur program PNPM. Hanya manfaat langsung saja yang dirasakan masyarakat, terutama infrastruktur dan pinjaman bergulir. Salah satu kegiatan yang ditunggu oleh masyarakat adalah pinjaman bergulir, walaupun tanpa cukup pemahaman mengenai prosedur pinjaman bergulir. Warga yang ditemui tahu mengenai akses pinjaman melalui kelompok dan dapat mengajukan pinjaman melalui seseorang di desa (KPM). Sistem tanggung renteng diperkenalkan, namun baik **warga maupun pengurus tidak sepenuhnya paham maksud dari tanggung renteng sehingga cukup banyak tekanan sosial pada anggota kelompok yang menunggak.** Dari pengamatan terkesan bahwa tidak semua warga butuh dana segar untuk keperluan usaha, yang penting dapat peluang untuk meminjam dalam jumlah cukup besar. Pinjaman dengan bunga sudah jadi kebiasaan yang cukup melekat pada masyarakat Klaten (dengan menjamurnya rentenir atau bank keliling), sehingga PNPM dilihat juga sebagai peluang mendapatkan pinjaman tanpa agunan dengan bunga relatif rendah.

Di tingkat aparat kecamatan dan desa, **program PNPM dinilai lebih baik dari sisi kepastiannya yang tinggi dan dilaksanakan dengan model swakelola.** Dibanding program lain, PNPM dianggap memberikan keleluasaan dalam penentuan kegiatan maupun penggunaan dana. Selain itu, program ini juga datang dengan sendirinya, tanpa harus ada koneksi atau lobi apalagi menyiapkan “dana pancangan” untuk membeli proyek. Aparat juga menganggap bahwa program ini cukup populer di kalangan aparat karena jumlah dana relatif besar dibanding program lain, dan dikelola sendiri tanpa melibatkan pihak ketiga.

3. Kinerja Kelompok PNPM Perdesaan

Secara umum, kelompok PNPM di tingkat kecamatan maupun desa memiliki kinerja baik dalam melaksanakan prosedur program sesuai dengan PTO. Namun, keberanian dan kemauan untuk menerapkan nilai dan prinsip PNPM di luar program sangat minim. Kelembagaan kuat selama program masih berjalan, namun dibayangi oleh kepentingan-kepentingan yang bersifat politis dan praktis. Dapat disimpulkan bahwa kelembagaan PNPM di Ringinan cenderung lebih merepresentasikan kepentingan elit dibanding kepentingan masyarakat. Upaya untuk menempatkan elit desa pada posisi-posisi strategis di tingkat pelaku kecamatan (BKAD) dan desa (TPK) cukup terlihat demi memastikan kelancaran pelaksanaan program sesuai PTO, sehingga tidak memalukan kecamatan atau desa. Kepatuhan terhadap aturan juga didasarkan atas harapan kecamatan ini terus mendapatkan dana PNPM. Seperti dikatakan oleh Kepala Desa Ringinan, “Kalau tidak ada PNPM, di sini akan mati, tidak akan ada pembangunan karena memang tidak ada dana.”

Kinerja pelaku di tingkat kecamatan

BKAD

a. Proses pembentukan dan pemilihan pengurus

BKAD di Ringinan dibentuk tanggal 15 Januari 2008 atas dasar PTO (Profil BKAD Kec. Ringinan, 2012). Saat ini kepengurusan BKAD sudah mengalami pergantian kedua. Kepengurusan periode pertama tahun 2008–2010 ditetapkan sebanyak sembilan orang, yang berasal dari unsur kepala desa dan tokoh masyarakat. Kepengurusan periode kedua ditetapkan melalui MAD tahun 2010 dengan pengurus sebanyak lima orang yang seluruhnya terdiri dari unsur kepala desa.

Pengurus BKAD pada periode pertama dianggap kurang kooperatif dan kurang solid. Anggapan ini datangnya terutama dari Ketua UPK, Ketua BKAD dan camat yang menempatkan kelancaran pelaksanaan program di atas terbangunnya proses demokratisasi. Hal ini tercermin dari cara mereka memandang proses rapat BKAD yang dianggap lebih banyak menimbulkan konflik ketika ada pengurusnya yang bukan kepala desa. Bahkan pernah ada yang melempar kursi. Oleh karena itu, pada pemilihan kedua sudah ada skenario pra MAD yang dibicarakan oleh Ketua UPK, Ketua BKAD lama dan camat untuk mengarahkan agar pengurus dan anggota BKAD seluruhnya harus dari unsur kepala desa. Ketua UPK mengatakan, “Kalau ada masalah dan ingin mengganti seseorang, misalnya di BKAD, dalam kenyataan tidak terjadi. Hanya rumor-rumor saja. Yang mau diganti juga pintar, sudah konsolidasi ke pendukungnya.”

Dari seluruh pengurus BKAD, hanya ada satu yang dianggap sering protes. Untuk meminimalisasi konflik, orang tersebut dijadikan pengurus inti BKAD dengan berpegang pada budaya Jawa “kalau dipangku, mati”, yaitu merangkul orang yang dianggap sebagai musuh. Setelah ‘masalah’ tersebut terpecahkan, baik perangkat kecamatan dan desa, maupun pelaku PNPM (UPK dan BPUPK) menganggap bahwa kinerja BKAD jauh lebih lancar dan solid.

b. Partisipasi perempuan

Keterlibatan perempuan dalam BKAD sebatas formalitas, yaitu ketika kepala desa yang menjadi anggota BKAD adalah perempuan. Dalam satu tahun terakhir ada tiga orang kepala desa perempuan yang baru terpilih, namun ketiganya merupakan istri mantan kepala desa sebelumnya atau didukung oleh suami yang tidak dapat terpilih sebagai kepala desa.

c. Latar belakang BKAD

Seluruh pengurus BKAD saat ini adalah kepala desa atau mantan kepala desa yang baru diganti kurang dari dua bulan. Seperti dijelaskan oleh camat dan Ketua UPK, walaupun MAD sudah menetapkan bahwa pengurus dan anggota BKAD harus dari unsur kepala desa, namun karena ketua dan beberapa pengurus BKAD yang sudah menjadi mantan kepala desa dinilai sangat kompeten, kooperatif dan solid, maka posisi sebagai pengurus BKAD akan dipertahankan sampai masa jabatan selesai.

Ketua BKAD memiliki latar belakang sebagai pensiunan Angkatan Darat dengan pengalaman lapangan yang cukup panjang, pernah beberapa kali ditempatkan di Timor Timur sebelum akhirnya dipromosikan menjadi Lurah Ringinan. Secara personal, Ketua BKAD cukup berdedikasi dan disiplin dalam menjalankan perannya. Latar belakang militer membuat Ketua BKAD cukup disegani karena selalu tegas dan taktis dalam mengambil keputusan. Ketua BKAD juga memegang posisi yang sama sebagai Ketua Paguyuban Kepala Desa se-Ringinan.

Sekretaris BKAD adalah kepala desa yang dikenal sebagai pemberontak yang akhirnya ”dipangku”. Pengurus BKAD lain yang juga mantan kepala desa memiliki bisnis alat-alat pertanian dan sekarang sedang mencalonkan diri menjadi calon anggota legislatif dari salah satu partai baru. Keaktifan dalam partai sebetulnya sudah dijalani sejak lama, namun dulunya menjadi aktivis dan kader dari salah satu partai besar yang dominan di Jawa Tengah (PDI-P). Keputusan untuk pindah partai dilatarbelakangi peluang mendapatkan kursi yang lebih besar dengan menjadi calon legislatif (caleg) partai baru (nomor urut 1). Salah satu manfaat menjadi mantan kepala desa dan keterlibatan dalam PNPM adalah dikenal oleh warga, sehingga memberi peluang lebih besar untuk terpilih sebagai anggota legislatif daerah.

d. Penerapan nilai dan prinsip PNPM

Penghargaan yang pernah diterima BKAD Ringinan sebagai BKAD terbaik tingkat nasional tahun 2012 cukup membuat para pelaku PNPM serta aparat kecamatan dan desa memiliki kebanggaan. **Sebagai refleksi diri, para pelaku dan aparat menilai bahwa penilaian sebagai BKAD terbaik layak mereka terima karena kekompakan BKAD dalam melaksanakan PNPM dengan mulus, pinjaman dana bergulir lancar, tidak terjadi penyalahgunaan dana. Faktor utama yang mereka anggap sebagai penyebab keberhasilan BKAD adalah latar belakang pengurus dan anggota yang semuanya berasal dari unsur kepala desa.** Istilah camat, “kepalanya harus dipegang” sehingga semua keputusan bisa lancar. Warga akan patuh jika pemimpinnya sudah mengambil keputusan.

BKAD Ringinan secara formal memang mampu menjalankan program sesuai prosedur dan indikator keberhasilan. Namun, **kelembagaan BKAD di Ringinan dapat dikatakan merupakan representasi dari kepentingan perangkat desa ketimbang masyarakat.** PNPM merupakan program yang membawa dana terbesar ke Ringinan dibandingkan program lain. Ada juga dana ADD, sehingga secara

politik kepala desa memiliki kepentingan untuk “menguasai” PNPM melalui kelembagaan BKAD. Keanggotaan BKAD sendiri beririsan dengan keanggotaan dan kepengurusan Paguyuban Kepala Desa se-Ringinian. Sesuai ketentuan dalam MAD, keanggotaan BKAD terdiri dari para kepala desa, termasuk pengurusnya yang dipilih dari antara kepala desa.

Tidak ada pembagian kerja yang kaku di dalam BKAD. Keaktifan para pengurus BKAD tidak cukup tergambarkan, namun Ketua BKAD cukup aktif terlibat dalam berbagai kegiatan PNPM baik di tingkat kecamatan maupun kabupaten. Walaupun BKAD merupakan payung dari UPK, namun secara faktual Ketua UPK memiliki peran cukup besar dalam mengarahkan kebijakan dan kegiatan BKAD. Walaupun tidak tampak adanya dominasi individu tertentu dalam BKAD, namun model kepengurusan BKAD tidak dapat juga dikatakan sebagai kepemimpinan kolektif.

e. Akuntabilitas dan transparansi

Dalam soal akuntabilitas pengelolaan proyek, BKAD Ringinian cukup baik melakukan pelaporan dengan dibantu oleh Ketua UPK dan FK. Secara internal kelembagaan PNPM di tingkat kecamatan, akuntabilitas BKAD ibarat “jeruk makan jeruk”. **BKAD yang pengurus dan anggotanya kepala desa melapor kepada MAD yang anggotanya juga kepala desa.** Mereka ibarat melapor kepada diri sendiri, hanya berbeda identitas. Menurut informasi dari BKAD, UPK dan perangkat kecamatan, MAD di Ringinian biasanya dihadiri oleh kepala desa, TPK dan perwakilan perempuan; lagi-lagi sesuai dengan PTO. Dapat dikatakan MAD di Ringinian ini eksklusif dan didominasi perangkat atau elit desa. TPK umumnya mengikutsertakan perangkat desa. Perwakilan perempuan hadir sebagai peserta pasif. Dalam kelembagaan PNPM tingkat kecamatan, Paguyuban Kepala Desa se-Ringinian juga memiliki posisi yang cukup kuat sebagai semacam badan penasihat. Saat terjadi masalah yang tidak dapat diselesaikan PNPM (dalam hal ini UPK dan BKAD), maka Paguyuban Kepala Desa yang akan mengambil alih. Pengurus Paguyuban merupakan wakil-wakil kepala desa yang kuat secara politis.

Dalam hal pengalokasian dan penggunaan dana, UPK-lah yang lebih banyak berperan karena merasa “memegang” uang. Sesuai PTO, ada 10 persen surplus UPK yang dialokasikan untuk dana kelembagaan, besarnya sekitar Rp50 juta. Dana kelembagaan ini khususnya digunakan untuk kegiatan BKAD, namun ada pula porsi yang dipergunakan untuk mendukung kegiatan Paguyuban Kepala Desa se- Ringinian².

Akuntabilitas dan transparansi ke tingkat warga hampir tidak berjalan. Warga hanya kenal pekerjaan yang dilakukan PNPM biasanya meminta swadaya warga dalam bentuk uang maupun tenaga. Warga tidak tahu besaran dana yang digunakan untuk setiap kegiatan, dan juga tidak tahu siapa pengelola program. Pada salah satu lingkungan warga yang dikunjungi tim, warga mengatakan bahwa PNPM adalah program pinjaman bergulir dari Bank Dunia. Warga di sekitar lingkungan penerima rehab rumah PNPM cukup tahu dana yang dialokasikan untuk rehab rumah karena warga di sekitar diminta sumbangan oleh Kepala Desa melalui RT. Dalam surat pemberitahuan tersebut dijelaskan mengenai kegiatan rehab rumah dan kesediaan warga untuk membantu tetangganya yang miskin.

² Keterangan mengenai hal ini kurang begitu jelas karena informasi yang diberikan Ketua UPK selalu berubah-ubah

f. Partisipasi

Kelembagaan BKAD cukup kuat sejauh kaitannya dengan pelaksanaan PNPB dan menjaga kestabilan politik antar desa. Kejadian-kejadian yang berpotensi menimbulkan konflik antar desa ditekan melalui peran para kepala desa yang menjadi BKAD, antara lain dalam MAD penentuan kegiatan (skala prioritas) untuk tiap desa, dan terakhir ketika ada surat Dirjen PNB mengenai penundaan pencairan 20 persen BLM tahun 2013.

Gambar A1.2 Suasana MAD Membahas Penundaan Pencairan 20 persen BLM yang Dihadiri oleh Kepala Desa dan TPK di Ringinan



Sumber: Dokumentasi Peneliti

Untuk mengurangi potensi konflik dalam MAD, biasanya sebelum MAD dilakukan pertemuan antara Ketua UPK, pengurus BKAD dan camat untuk membicarakan agenda MAD dan keputusan-keputusan yang sebaiknya “disarankan”. Camat dan Ketua UPK mengistilahkan dengan “skenario”. Menurut mereka, jika tidak dilakukan sebelumnya, MAD bisa berlarut-larut dan mungkin tidak sampai pada satu kesepakatan dan keputusan bersama. Jika keputusan tidak dapat diambil secara bulat, biasanya camat dan Paguyuban Kepala Desa akan turun tangan.

Partisipasi warga diartikan sebatas swadaya dan mobilisasi pada pelaksanaan kegiatan, dalam bentuk tenaga dan materi. Selain itu kehadiran perwakilan RT, RW dan dusun dalam musyawarah sudah dianggap sebagai bentuk partisipasi warga. Dapat dikatakan PNPB di Ringinan merupakan program elit yang tidak partisipatif dan demokratis. Kelebihan program ini dibanding program lain adalah skalanya yang cukup besar sehingga manfaat langsung dapat dinikmati masyarakat.

BPUPK

BPUPK terdiri dari tiga orang yang tugasnya mengawasi kinerja UPK. Salah satu yang diwawancarai adalah Ketua BPUPK dan sekaligus merupakan Ketua TPK Desa Kradenan, pengurus KUD Ringinan serta termasuk tokoh desa yang dekat dengan para elit di kecamatan dan desa-desa. Menurutnya, kegiatan di PNPM secara materi tidak menghasilkan uang, namun memberikan kepuasan. Ketua BPUPK merupakan pensiunan dari BKKBN seksi pemberdayaan keluarga, sehingga memang sudah terbiasa dengan kegiatan yang melibatkan masyarakat. Bedanya ketika masih bekerja target kelompok sasarannya adalah ibu-ibu, sementara PNPM adalah kelompok warga dan perangkat.

BPUPK dibentuk sejak tahun 2005, sebelum BKAD dibentuk. Pemilihan pengurusan BPUPK dilakukan dalam MAD tahun 2005 dan sejak saat itu ketua tidak diganti. Ketua BPUPK mengaku dekat dengan para kepala desa sehingga bisa terpilih sebagai pengurus BPUPK. Selain UPK, BPUPK merupakan kelompok yang juga resisten dengan dibentuknya BKAD tahun 2008, karena juga merasa lahir lebih dulu, sudah mengelola uang lebih dulu, mengapa harus ada lembaga baru yang mengontrol.

Honor BPUPK sebesar Rp300 ribu per tahun dan tim verifikasi Rp400 ribu per tahun. BPUPK juga dipilih melalui MAD, tetapi sama halnya dengan pemilihan BKAD, sudah ada arahan lebih dulu untuk memilih anggota.

Kinerja BPUPK dalam pengawasan tidak cukup menonjol. Selain pemeriksaan buku kas UPK, BPUPK juga mengawasi implementasi PTO di lapangan. Perhatian utama BPUPK adalah pada tunggakan kelompok, jika ada temuan tunggakan BPUPK meminta UPK dan PL untuk mengecek ke lapangan. “Sebagai BPUPK saya tidak mau diatur jam berapa saja saya mengontrol di UPK. Saya datang dan tanya buku kas mana, *uang-nye piro*... Pengawasan saya bukan seperti BPK, temuannya ditulis. Unsurnya pembinaan. Sepanjang itu bukan kriminal, jika ada kesalahan dicoret, dibetulkan dan diparaf,” ujar Ketua BPUPK.

UPK

UPK di Kecamatan Ringinan lahir melalui PPK tahun 2001, jauh sebelum BKAD dibentuk. UPK ini dinamai Yaa-Qaawiyu yang artinya Yang Maha Kuat. Sampai dengan bulan April 2013, jumlah kelompok anggota UPK sebanyak 228 kelompok dengan anggota sebanyak 2.969 jiwa (Profil BKAD Kec. Ringinan, 2012).

Dalam perkembangannya, **UPK di Ringinan memiliki peran dan kekuasaan yang relatif dominan dan cukup besar dalam kegiatan PNPM.** Sumber kekuasaan yang dimiliki UPK berasal dari besarnya dana yang dikelola, baik itu dana BLM setiap tahunnya maupun aset UPK dari dana bergulir. Saat ini aset UPK Ringinan mencapai sekitar Rp5 miliar. Dana ini dapat dikatakan sebagai dana terbesar yang pernah dikelola di Kecamatan Ringinan, dibandingkan dengan dana pembangunan yang masuk ke kecamatan sekitar Rp200 juta per tahun dan ADD sebesar Rp25–Rp30 juta per tahun. Tidak mengherankan jika program PNPM menjadi program favorit bagi aparat dan juga pelaku PNPM.

UPK Ringinan dipandang pelaku PNPM tingkat kecamatan dan desa sebagai “BCA-nya Ringinan”. Para kepala desa saling menyumbang untuk membangun gedung UPK sampai akhirnya terwujud tahun 2011 memakai lahan milik Pemerintah Daerah yang digunakan oleh kecamatan. Gedung UPK seperti

layaknya kantor unit cabang bank di kecamatan. Target berikutnya adalah membangun gedung dua tingkat untuk BKAD dan PKK yang letaknya bersebelahan dengan gedung UPK. Pembangunan gedung dianggap merupakan simbol keberhasilan yang menjadi kebanggaan.

Gambar A1.3 UPK Ringinan yang Dipandang Pelaku Sebagai BCA-nya Ringinan



Sumber: Dokumentasi UPK

Struktur organisasi UPK terdiri dari ketua, sekretaris, bendahara dan kasir. Ketua dan kasir menduduki posisi yang sama sejak awal PPK tahun 2001, sementara sekretaris dan bendahara saat ini masuk setelah menjadi PNP. Sejak keluarnya SK Bupati Tahun 2012 mengenai Sistem Pengupahan UPK, maka status kepegawaian UPK menjadi semacam karyawan tetap yang bisa berhenti saat usia mencapai 55 tahun. Setiap tahun staf UPK akan menjalani evaluasi yang dilakukan oleh BKAD. Seperti dikatakan oleh Ketua UPK, saat ini staf UPK bekerja lebih tenang karena ada jaminan tidak akan sewaktu-waktu dipecat. Selain itu ia menilai status “pegawai tetap” ini membuat UPK juga lebih terjamin tidak akan melenceng dari PTO karena pengelolanya adalah orang lama.

Rekrutmen staf UPK dilakukan melalui pencalonan dari tingkat desa. Mereka yang berminat dapat melamar melalui perwakilan desa, biasanya kepala desa. Keputusan pemilihan UPK dilakukan dalam MAD, setelah sebelumnya calon staf UPK menjalani tes pembukuan dan wawancara. Pemilihan staf UPK dilakukan secara terbuka di MAD, termasuk membicarakan besar gaji yang diterima. Gaji pegawai UPK tahun 2001–2006 Rp300 ribu–Rp350 ribu. Saat itu pekerjaan di UPK tidak tampak menarik. Mulai tahun 2008 gaji UPK mulai meningkat tajam, sampai saat ini mencapai Rp3 juta untuk Ketua UPK dan Rp2,5 juta untuk staf lainnya. Gaji ini termasuk tunjangan transportasi untuk pembinaan kelompok ke desa-desa. Gaji UPK Ringinan cukup menggiurkan dibanding UMK Kabupaten Klaten yang sekitar Rp800 ribu tahun 2013. Oleh karena itu Ketua UPK berkeras memperkuat status kepegawaian UPK

melalui SK Bupati. Status kepegawaian dan besarnya gaji UPK sangat menarik untuk masyarakat desa, sehingga mulai ada rumor bahwa untuk mendapatkan kedudukan sebagai staf UPK tidak jarang ada yang berupaya menyuap.

Ketua UPK berasal dari Kelurahan Ringinan, berlatar belakang Sarjana Hukum dari salah satu perguruan tinggi di Solo. Bendahara UPK berasal dari salah satu desa termiskin di Ringinan. Diterima menjadi bendahara tahun 2009 setelah mengikuti rekrutmen. Sebelumnya terlibat sebagai TPK di desanya (2001–2003), lalu menjadi PL tahun 2005–2007. Sekretaris UPK masuk tahun 2007/2008, dan sebelumnya menjadi PL Ringinan tahun 2003–2006. Menurutnya, “Lebih enak jadi UPK kalau dilihat gajinya, tapi pekerjaannya enak jadi PL karena lebih banyak bertemu masyarakat.” Sekretaris ini berpendidikan D3 Landscape Design dari sebuah Politeknik di Semarang. Kasir UPK satu-satunya pegawai perempuan. Kasir berasal juga berasal dari desa paling miskin di Ringinan dan juga paling dianaktirikan. Terlibat sejak 2001 sebagai kasir. Saat itu ada rekrutmen staf UPK, ia melamar karena untuk menopang ekonomi rumah tangga. Gaji UPK yang saat itu kecil bisa disisihkan Rp25 ribu untuk membuka warung yang dikelola suami. Sekarang warung sudah menjadi toko barang kelontong yang cukup besar di desanya, dan masih dikelola suaminya.

Karakter pekerjaan di UPK saat ini memang seperti layaknya pegawai bank, masuk kantor pukul 08.30 sampai 17.00, Sabtu masuk sampai sekitar jam 10.30 pagi. Jam kantor UPK disesuaikan dengan jam kantor BPD Jateng karena sebelum UPK tutup harus selalu menyetorkan dana yang diterima ke BPD Jateng. Dalam satu hari UPK bisa menerima setoran sampai Rp100 juta.

Mengenai kinerja UPK, di satu sisi **UPK menunjukkan peran yang sangat dominan dalam mengatur pelaksanaan PNPM, dan sampai derajat tertentu UPK menyetir BKAD**. Sisi positifnya, UPK mampu berperan lebih dari apa yang diharapkan dalam PTO. Namun, peran lebih UPK bersifat mendominasi dan justru bobot penguatan kelompok-kelompok di desa yang menjadi salah satu tugas UPK tidak berjalan. Hubungan UPK ke desa-desa lebih banyak untuk memastikan kelancaran pembayaran pinjaman, sampai-sampai UPK membentuk kaki tangan di tingkat desa dengan memilih salah satu KPMD menjadi Koordinator SPP. Relasi antara UPK dan KPMD lalu dipersempit menjadi dorongan untuk membayar cicilan pinjaman.

Relasi kelompok PNPM di tingkat kecamatan

UPK menjadi lembaga yang sangat dominan sehingga ketika BKAD dibentuk tahun 2008 terdapat resistensi dari pihak UPK dan BPUPK yang merasa lahir lebih dulu. Ketua UPK tampak sangat dominan terhadap pelaku PNPM lainnya, terutama di tingkat kecamatan. Pembagian kerja antara BKAD, UPK, BPUPK, dan tim verifikasi berjalan sesuai dengan PTO. Namun di dalamnya terdapat dominasi beberapa individu yang cukup kuat seperti Ketua UPK, Ketua BPUPK dan Ketua BKAD, terutama Ketua UPK. Fasilitasi MAD dilakukan oleh BKAD dan UPK, dan dihadiri oleh FK dan pihak kecamatan.

Pengetahuan dan informasi mengenai apa yang terjadi dalam pelaksanaan PNPM di Ringinan tersebar secara terbatas pada Ketua UPK, pengurus BKAD, FK dan camat. Dalam hal ini, FK dilibatkan sebatas dalam tugasnya sebagai pendamping.

Dominasi Ketua UPK sangat tampak, baik terhadap staf UPK maupun terhadap BKAD dan BPUPK. Ketua UPK cukup besar pengaruhnya dalam mendorong pergantian kepengurusan BKAD periode pertama yang dianggap lebih banyak “merecoki”. Ketua UPK juga mendorong terjadinya musyawarah pra- MAD bersama BKAD dan camat pada momen MAD yang dianggap dapat menimbulkan konflik antar desa. Intinya, halangan apapun yang akan mengurangi prestasi dalam pelaksanaan program akan disingkirkan.

Gambar A1.4 Diskusi Peneliti dengan Camat Ringinan, Ketua UPK dan FK di Kantor UPK. Kantor UPK yang Berada di kompleks Kecamatan Memudahkan Camat Ringinan, FK dan Pengurus UPK Berdiskusi dan koordinasi.



Sumber: Dokumentasi FK

Terdapat dominasi elit yang cukup kuat di tingkat kecamatan. Kebanggaan karena beberapa kali mendapatkan penghargaan di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten membuat para pelaku di tingkat kecamatan semakin menegaskan pentingnya peran elit untuk melancarkan proses sesuai PTO. Kelembagaan yang kuat diukur dari indikator kemampuan menjalankan proyek, ketimbang internalisasi nilai dan prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipasi yang berkelanjutan, baik di dalam maupun di luar PNPM.

Relasi dengan FK sebatas tupoksi yang diminta dalam PTO. Kuatnya kelembagaan UPK dan BKAD serta dukungan dari pihak kecamatan membuat peran FK semakin lama semakin berkurang. Ketika para pelaku di tingkat kecamatan sudah memahami betul PTO, maka tugas FK hanya mengawasi dan membuat laporan sesuai tupoksinya. Peran FK sebagai orang luar pun semakin berkurang dengan kuatnya pengaruh UPK dan BKAD. Dari wawancara dengan kelompok SPP dan TPK, peran dan fungsi FK tampak kuat di awal-awal program (PPK) ketika masyarakat belum paham mekanisme PNPM. FK dan FT yang bertugas saat itu bahkan memiliki hubungan baik dan cukup intensif dengan KPMD dan kelompok SPP di desa.

Kinerja pelaku di tingkat desa

Alasan pemilihan Desa Kradenan

Secara praktis, Desa Kradenan dipilih karena cukup banyak disebut-sebut oleh FK, Camat, Ketua UPK dan Ketua BKAD sebagai contoh keberhasilan pelaksana PNPM di tingkat desa. Indikator keberhasilan utama yang biasa digunakan untuk menilai keberhasilan desa adalah tingkat kelancaran pengembalian pinjaman bergulir. Selain itu, Kepala Desa di Kradenan sangat suportif terhadap program PNPM dan secara langsung turut melakukan pembinaan terhadap kelompok. Salah satu keberhasilan kelompok PNPM adalah pembentukan dan pembinaan kelompok pengelola parkir di Pasar Gabus yang diukur telah berhasil membuka lapangan kerja dan mengurangi tingkat kriminalitas pemuda di wilayah tersebut. Selain itu, tidak banyak informasi yang cukup rinci mengenai capaian desa-desa lain di Ringinan.

TPK

Desa Kradenan menerima program sejak PPK 2001 sampai PNPM sekarang ini. Sejak awal, TPK di Kradenan bersifat ad hoc, hanya bertugas saat pelaksanaan kegiatan atau kurang lebih selama empat bulan setiap tahunnya. TPK tidak diproyeksikan menjadi tim yang permanen karena tidak ada honorinya. Pemilihan TPK setiap tahun dilakukan dalam musyawarah desa yang dihadiri oleh kepala desa, perangkat desa, BPD, tokoh masyarakat dan perwakilan perempuan.

Selama beberapa tahun terakhir, formula untuk memilih TPK sudah terpecahkan. Sama halnya dengan kelembagaan BKAD, pemilihan TPK juga dipengaruhi oleh suara perangkat desa. Seorang mantan kepala desa mengatakan, “TPK tidak harus semuanya dari unsur perangkat desa, tapi minimal harus ada satu yang dari unsur perangkat desa.”

TPK di Desa Kradenan dipilih yang sudah mapan secara ekonomi, dan cukup punya waktu untuk kegiatan-kegiatan PNPM. Dulu anggota TPK sering berganti-ganti setiap tahun, namun sejak beberapa tahun terakhir sudah ditemukan “komposisi” anggota TPK yang pas. Ketua TPK adalah pensiunan PNS dengan istri yang masih aktif bekerja di Dinas Pertanian, serta memiliki dua anak yang sudah mapan; satu dokter gigi dan satu lagi bekerja di Surabaya. Sekretaris TPK adalah sekretaris desa. Bendahara TPK dipilih warga biasa yang “bodoh tapi jujur dan mapan”. Bendahara TPK tidak terlalu aktif dalam kegiatan PNPM di Kradenan, namun pandai mengelola uang.

Peran TPK sebagai tim hanya khusus untuk pelaksanaan kegiatan dalam PNPM. Untuk tim pelaksana kegiatan ADD dan program lain selalu ada tim lain. Ketua UPK yang juga merupakan Ketua BPUPK Ringinan merupakan salah satu pelaku yang cukup banyak terlibat sebagai tim pelaksana atau tim pengelola program lain, yang semuanya bersifat ad hoc.

TPK di Kradenan bukan menjadi satu-satunya tim pelaksana kegiatan/proyek yang bersifat ad hoc. Hampir semua tim bersifat ad hoc, dan tata cara pemilihan pengurusnya relatif partisipatif namun tidak demokratis. Siapa-siapa yang ditunjuk sudah diarahkan sebelumnya. Ketua TPK saat ini merupakan orang kuat yang memiliki kedekatan relasi dengan perangkat pemerintahan karena juga menjadi pengurus KUD dan pengelola beberapa program lain di desa yang mendatangkan dana cukup besar.

Tim pemantau

Para pelaku PNPM selalu menjawab bahwa tim pemantau bukan tidak ada, tetapi “masyarakat langsung yang memantau”. Maksud dari penjelasan ini adalah masyarakat yang turut terlibat dalam swadaya tahu bahwa ada kegiatan PNPM. Para pelaku juga yakin bahwa warga tahu nilai proyek, siapa pengelolanya dan berapa dana yang dihabiskan untuk membeli material dan upah, serta nilai dari swadaya masyarakat.

Transparansi dan akuntabilitas TPK hanya ditujukan untuk pelaporan yang bersifat keproyekan. Ke tingkat masyarakat. Di Desa Kradenan, warga tahu mengenai pembuatan *shelter* parkir dan gerobak dagangan makanan yang berlabel PNPM untuk disewakan, pembuatan jalan dan talud. Namun dalam pelaksanaan pekerjaan, warga tidak merasa pernah mengawasi nilai proyek atau penggunaan dana. Dalam kegiatan rehab rumah dari dana surplus UPK, warga tetangga penerima manfaat cukup paham berapa dana yang diterima dari PNPM untuk rehab rumah (Rp5 juta), dan warga juga tahu bahwa mereka diminta kontribusinya untuk kegiatan rehab rumah dari surat yang diedarkan oleh Ketua RT.

BPD sebagai badan pengawas di tingkat desa juga tidak pernah dilibatkan dalam pengawasan kegiatan PNPM. Bahkan BPD juga tidak dilibatkan dalam pengawasan dana ADD.

Tim pemelihara

Tim pemelihara khusus bentukan PNPM tidak ada. Setiap infrastruktur yang telah diserahkan dari TPK kepada warga akan dipelihara oleh komunitas yang bersangkutan. Walaupun tidak ada tim pemelihara khusus, namun institusi di tingkat dusun yang sudah ada biasa mengambil alih peran pemelihara. Misalnya di dusun Tasgading Desa Kradenan, talud dan jalan lingkungan yang telah diserahkan dari TPK kepada warga dipelihara dengan dana kas kampung/dusun. Kas ini tidak semata-mata diadakan setelah ada PNPM, tetapi sejak dulu sudah ada. Kas dusun ini berasal dari iuran warga Rp1.000 per minggu, dan sejak dulu dipergunakan untuk memperbaiki jalan atau talud yang rusak.

Relasi kelompok PNPM di tingkat desa

Ditingkat desa relasi kelompok PNPM yang terlihat kuat adalah relasi antar individu, seperti relasi KPMD perempuan dengan Sekdes yang juga merupakan Sekretaris TPK. KPMD Perempuan menyatakan bahwa dia lebih sering berkoordinasi dengan Sekretaris TPK dibandingkan dengan Ketua dan Bendahara TPK. Menurut KPMD perempuan ini, dengan kemampuan Sekdes dalam bidang administrasi dan penguasaan IT/komputer lebih memudahkan dalam pelaksanaan kegiatan PNPM. KPMD perempuan justru tidak pernah berkoordinasi dengan KPMD laki-laki. Menurutnya, KPMD laki-laki sering berganti-ganti orang dan jarang terlibat aktif dalam kegiatan PNPM. KPMD laki-laki yang sekaligus ketua BPD ini mengakui bahwa dia belum ada koordinasi dengan KPMD perempuan dan masih kurang memahami program PNPM.

Relasi kelompok secara formal kelembagaan masih belum terlihat, seperti relasi TPK dan Tim Pemelihara. Tidak ada kejelasan siapa orang yang masuk dalam tim pemelihara dan berkoordinasi secara formal dengan TPK dalam kegiatan PNPM.

4. Interaksi Kelompok PNPM dengan Pihak Lain

Interaksi dengan sesama pelaku PNPM

Di tingkat kabupaten terdapat beberapa forum komunikasi pelaku PNPM seperti Forkom UPK, Forkom BKAD, dan Forkom BPUPK. Dari ketiga forum tersebut, Forkom UPK yang tampaknya paling aktif melakukan pertemuan. Sifat dan tujuan pertemuan Forkom UPK tidak selalu formal, lebih sering sambil bersantai di angkringan di alun-alun, saling menceritakan pengalaman dan masalah yang dialami di masing-masing kecamatan. Dari obrolan santai ini pulalah muncul gagasan untuk mengadvokasikan Perbup pelestarian aset dan kelembagaan PPK dan PNPM, serta keterlibatan dalam pameran-pameran produk UKM.

Secara formal, PNPM mengalokasikan dana tambahan untuk kegiatan Ruang Belajar Masyarakat (RBM) sebagai ajang untuk saling belajar dan membentuk Tim Pelatih Masyarakat (TPM) yang nantinya diharapkan mampu mensosialisasikan program ke tingkat warga yang lebih luas. Kegiatan dalam RBM ini cukup bervariasi dan kreatif, walaupun dampaknya pada pemahaman masyarakat belum terukur. Dari dana RBM tahun 2012 sebesar Rp300 juta dan tahun 2013 sebesar Rp180 juta, kegiatan yang dilakukan antara lain membuat CD wayang, lomba fotografi, siaran radio RSPD tentang tanya jawab program, siaran radio empat kali seminggu selama tiga bulan dengan biaya Rp1,5 juta. Dalam acara dialog di radio, cukup banyak keluhan yang masuk dari masyarakat. Kegiatan RBM dilaksanakan dengan cukup baik dan kreatif, namun tidak berlanjut setelah dana dari pusat tidak ada lagi.

Interaksi dengan pihak pemerintah

Interaksi dengan pemerintah kabupaten

Interaksi dengan pemerintah kabupaten lebih banyak dilakukan melalui mediasi dari Faskab yang memang memiliki hubungan baik dengan PjOKab di Bapermas Kab. Klaten. Dukungan Pemkab melalui rapat koordinasi di level kabupaten, sosialisasi, pengawasan dan pelestarian. PjOKab antara lain juga membantu penyelesaian konflik BKAD di salah satu kecamatan.

PjOKab terlibat dalam proses penyusunan dan pengesahan Perbup pelestarian aset dan kelembagaan PNPM yang menjadi payung hukum keberlanjutan BKAD, BPUPK, UPK dan aset masyarakat yang dikelolanya. Inisiatif ini berangkat dari kekecewaan terhadap program lain yang tidak pernah berlanjut setelah dana tidak ada lagi. Pembahasan Perbup pelestarian ini memakan waktu selama 2,5 tahun, dimulai sejak tahun 2010, melibatkan akademisi, pelaku PNPM dan perwakilan masyarakat. Aset yang dimaksud terutama adalah aset UPK dan infrastruktur yang harus dipelihara. BKAD diharapkan ke depan menjadi lembaga pengelola aset.

Pemkab juga melihat prospek penerapan prinsip PNPM ke depan yang sudah dimulai di tingkat kecamatan melalui pengelolaan dana pembangunan kecamatan dengan model kompetisi ala PNPM. ADD juga memiliki visi ke arah itu, dikompetisikan di tingkat dusun, namun kendalanya jumlah ADD untuk dana pembangunan relatif kecil (Rp9 juta sisa dari biaya operasional).

Interaksi dengan pemerintah kecamatan

Relasi yang cukup kuat dengan perangkat kecamatan dan perangkat desa tampak dalam wawancara dengan para pelaku. Disatu sisi relasi kuat ini merupakan faktor kunci kelancaran program. Namun disisi lain mendorong terjadinya dominasi segelintir elit dalam pengambilan keputusan, termasuk skenario pemilihan BKAD dan skenario yang hampir selalu dilakukan sebelum MAD pengambilan keputusan yang sebenarnya.

Internalisasi nilai dan prinsip PNPM tidak tercermin dalam kegiatan diluar PNPM. Integrasi PNPM dan proses perencanaan formal (musrenbang) tidak terjadi, dengan alasan tidak mendapatkan proyek PNPM Integrasi. Musrenbang dan PNPM berjalan sendiri-sendiri, walaupun ada pembagian antara kegiatan yang diajukan untuk didanai PNPM dan dana SKPD.

Tim-tim PNPM diberi fasilitas penggunaan bangunan dan ruang kantor di dalam bangunan kantor kecamatan. Bahkan UPK dan BKAD memiliki bangunan tersendiri yang agak terpisah dari kantor camat dan stafnya. Faskab mengatakan bahwa pilihan lokasi kantor tim PNPM memang disengaja berada di bangunan kantor kecamatan agar koordinasi dan komunikasi diantara keduanya bisa lancar. Setiap bulan ada pertemuan BKAD, UPK, FK dan camat.

Masalah-masalah dalam PNPM yang tidak dapat ditangani oleh UPK dan BKAD akan meminta bantuan camat. Pengalaman di Ringinan yang masih terekam dalam ingatan para pelaku adalah kasus salah satu kelompok SPP yang menunggak sampai Rp14 juta selama empat tahun (2008–2012). BKAD dan UPK meminta kepala desa untuk bertanggung jawab yang tentu saja ditolak karena tunggakan tersebut asalnya dari pinjaman pribadi/kelompok. Bahkan kepala desa yang bersangkutan sampai membawa pengacara dan mengatakan, tidak dapat PNPM tidak apa-apa, mau cari sumber bantuan lain. Tidak akan bayar utang warga (Camat Ringinan). Ketika upaya mediasi tidak membuahkan hasil, BKAD, UPK dan FK meminta bantuan camat yang kemudian menekankan pada kepala desa tersebut bahwa persoalan kelompok di desa tersebut telah menjadi persoalan kecamatan. Pada akhirnya desakan camat membuat kepala desa tersebut mau menutup utang warganya sebesar Rp14 juta, yang penting desanya bisa dapat kegiatan PNPM lagi.

Interaksi dengan pemerintah desa

Dengan mengambil contoh kasus Desa Kradenan, relasi dengan pemerintah desa dapat dikatakan sangat baik karena pemilihan TPK sebagai tim pelaku utama PNPM di tingkat desa diatur oleh kepala desa dan perangkatnya. Koordinasi antara pelaku PNPM dan perangkat desa juga baik karena Ketua dan Sekretaris TPK yang sudah terpilih beberapa kali berasal dari unsur desa dan tokoh masyarakat yang sangat dekat dengan pemerintahan desa.

Interaksi dengan program pemerintah lainnya

Integrasi PNPM dengan Musrenbang sudah mulai dilakukan melalui penyamaan jadwal musrenbang dan MAD. Pelaku MAD kebanyakan juga pelaku musrenbang, sehingga penyamaan jadwal tidak terlalu sulit. Musyawarah ini menghasilkan satu dokumen rencana yang terintegrasi, ada pembagian kegiatan/proyek yang dibiayai oleh PNPM dan ada yang oleh SKPD sesuai kewenangannya. Dalam Musrenbang disampaikan pagu indikatif SKPD.

Interaksi dengan pihak non-pemerintah

Beberapa kerjasama yang pernah dilakukan BKAD dan UPK Ringinan antara lain:

1. Kerjasama dengan Universitas Gadjah Mada dan KUD Ringinan dalam pemanfaatan air susu akhir yang tidak terpakai.
2. ASGROS Swalayan dalam pemasaran produk kelompok. ASGROS merupakan salah satu unit usaha milik KUD Ringinan yang dikelola oleh Ketua TPK Kradenan (sekaligus Ketua BPUPK Ringinan) dan Mantan Kades Kradenan.
3. Pengadaan alat pengering krupuk susu dengan Universitas Tunas Pembangunan Surakarta.
4. Pembinaan administrasi dan manajemen kelompok dengan Universitas Negeri Semarang.
5. Pengobatan massal dengan LSM Pusoko.
6. Pengadaan kegiatan pelatihan keterampilan dengan LPK.
7. Pengembangan apem sebagai ikon kuliner Kab Klaten, khususnya Ringinan, kerjasama dengan Badan Kerjasama Pelaku Ekonomi Daerah (BKPED).

5. Peran Fasilitator

Fasilitator tingkat kabupaten

Di tingkat kabupaten, terdapat Fasilitator Kabupaten (Faskab) dan Fasilitator Keuangan (Faskeu). Fasilitator Kabupaten di Klaten lebih banyak membangun relasi dengan pemerintah kabupaten dan pihak non pemerintah untuk mengadvokasikan perlunya pelestarian aset dan kelembagaan PNPM. Faskab juga cukup aktif mendorong keterlibatan BKAD dan UPK dalam pameran tingkat nasional dan daerah dengan tujuan memperkenalkan Klaten, produk Klaten dan juga membuka peluang pasar bagi kelompok-kelompok usaha yang menjadi nasabah UPK. Fasilitator keuangan lebih banyak berurusan dengan UPK di setiap desa. Lingkup yang ditangani berkaitan dengan upaya mendorong kelancaran pembayaran pinjaman.

Faskab dan Faskeu memiliki catatan pengalaman panjang sebagai fasilitator program PNPM, dan sebelumnya fasilitator dalam program-program organisasi nonpemerintah yang berlabel pemberdayaan masyarakat. Nilai dan prinsip PNPM dipahami secara mendalam oleh Faskab dan Faskeu, namun untuk mendorong penerapan nilai dan prinsip partisipasi, transparansi dan akuntabilitas yang lebih luas masih terbentur kuatnya pengaruh elit desa dalam kelembagaan PNPM di Ringinan.

Fasilitator tingkat kecamatan

Fasilitator tingkat kecamatan terdiri atas tiga orang, yaitu Fasilitator Kecamatan (FK), Fasilitator Teknik (FT) dan Pendamping Lapangan (PL). Keberadaan FK dan FT sudah sejak 2001, walaupun personelnya berganti-ganti. Tahun 2009 ditambah satu orang PL dan tahun 2012 ditambah lagi satu orang PL khusus untuk membantu UPK menangani tunggakan. FK dan FT merupakan pelaku yang direkrut dan dikontrak oleh Satuan Kerja PNPM sebagai konsultan dan biasanya orang luar kecamatan. PL adalah pelaku yang berasal dari warga lokal dan proses pemilihannya dengan mengikuti seleksi yang diselenggarakan oleh BKAD. PL saat ini di Ringinan memiliki pengetahuan dan pengalaman dalam bidang konstruksi, sehingga cukup dapat membantu TPK dan KPMD dalam pembuatan proposal teknis. Honor PL tahun 2009 sebesar Rp500 ribu dan sejak 2011 naik menjadi Rp1 juta.

Peran FK dan FT di Kecamatan Ringinan sangat besar pada saat PPK, khususnya pada saat pengenalan program, sosialisasi ke masyarakat dan pendampingan teknis sampai selesainya pelaksanaan kegiatan. Dalam ingatan para pelaku lama di tingkat kecamatan dan desa, FK dan FT PPK sering turun dan berinteraksi langsung dengan para pelaku di tingkat desa. Bahkan penyusunan proposal teknis dan pelaporan masih ditangani oleh FK dan FT.

Bagi FK, perbedaan PPK dan PNPM berimplikasi cukup signifikan terhadap beban kerja mereka dan juga siklus program. Dalam PNPM seperti dikejar-kejar, berorientasi pada proyek. Berbeda dengan FK dan FT pada periode PNPM dimana UPK dan TPK sudah mampu mengatasi kendala teknis seperti pembuatan proposal dan penyusunan laporan, kini peran FK dan FT semakin kecil. Di Kecamatan Ringinan, dengan SDM pelaku PNPM yang cukup baik, peran FK dan FT dalam membantu hal-hal teknis mulai dapat digantikan. Sebagai orang luar, FK mengambil posisi aman dengan tidak banyak campur tangan dalam pengambilan keputusan yang dilakukan oleh para kepala desa.

Di tingkat kecamatan terdapat setrawan, yaitu PNS staf kecamatan yang dipilih untuk secara bertahap menggantikan peran FK. Menurut FK dan wawancara dengan setrawan sendiri, peran dan fungsi setrawan belum optimal. Setrawan tidak terlibat secara aktif dalam kegiatan verifikasi maupun monitoring yang dilakukan BKAD, BPUPK dan UPK. Selama terlibat sejak 2010 baru ikut turun ke desa bersama FK sebanyak tiga kali. Secara personal, setrawan yang ditunjuk memiliki keinginan untuk tahu lebih banyak, tetapi tidak terwujud dalam tindakan. Keterlibatan minimalnya adalah hadir dalam MAD.

Untuk kegiatan pendampingan ke desa, peran PL secara teknis lebih besar dibanding FK dan FT saat ini. Sebagai orang lokal, PL mampu berbasa-basi dan bersopan santun dengan para pengurus TPK di desa-desa yang umumnya sudah relatif berumur. PL memberikan catatan dalam buku bimbingan TPK. Keuntungan menjadi PL adalah dikenal luas oleh masyarakat, namun “kerugiannya” adalah banyak undangan hajjat yang tidak mungkin ditolak.

Fasilitator tingkat desa

KPMD terdiri dari dua orang, laki-laki dan perempuan. Seleksi KPMD dilakukan oleh kepala desa, dipilih orang yang menurutnya mau bekerja dan orang yang kira-kira cukup kritis terhadap pelaksanaan PNPM di desa. KPMD perempuan mewakili orang yang mau bekerja, sekaligus merangkap sebagai Koordinator SPP dan tugas utamanya menagih ke kelompok. KPMD laki-laki mewakili golongan kritis di masyarakat.

Fasilitator perempuan terlibat sejak tahun 2002 ketika masih PPK. Ia sendiri tinggal di Kradenan sejak 1987, pindah dari Kecamatan Karanganyar. KPMD perempuan berusia 47 tahun dan menjadi mengepalai dua kelompok simpan pinjam (1 UEP dan 1 SPP) di Desa Kradenan. Posisinya sebagai KPMD membuatnya juga dipilih oleh UPK sebagai Koordinator SPP, yang merupakan “kepanjangan tangan UPK”. Selain aktif sebagai KPMD, ia juga aktif sebagai bendahara PKK dan bendahara arisan. KPMD laki-laki relatif sering berganti karena umumnya punya kesibukan lain. Mantan kepala desa Kradenan yang cukup dominan ini juga dulu pernah menjadi KPMD dalam program PPK (walaupun sebelum menjadi KPMD menduduki jabatan sebagai kepala desa).

Pemilihan KPMD dilakukan dalam musyawarah desa. Walaupun dipilih dalam musdes, namun nama-nama calon KPMD biasanya telah diarahkan oleh Kepala Desa. Seperti dikatakan mantan Kepala Desa Kradenan bahwa masyarakat belum cukup dewasa untuk memilih orang yang tepat, sehingga masih harus ada arahan dari pemimpinnya. KPMD mendapatkan honor dari DOK, besarnya Rp74 ribu, lalu naik pada tahun 2012 menjadi Rp91 ribu per bulan. Secara personal, KPMD perempuan memiliki relasi yang dekat dan baik dengan kepala desa dan sekretaris desa yang sama-sama menjadi pelaku PNPM di Desa Kradenan.

Tugas utama yang dijalankan KPMD perempuan saat ini adalah memastikan kelancaran angsuran pinjaman ke UPK. KPMD laki-laki sendiri relatif tidak aktif, bahkan dalam kedudukannya sebagai ketua BPD Desa Kradenan pun tidak aktif. KPMD pada kenyataannya menjadi pelaksana pembuatan proposal kegiatan, berperan sebagai Tim Penulis Usulan.

6. Faktor-faktor yang Memengaruhi Keberlanjutan

Kepemimpinan

Elitisme yang mendominasi kelembagaan PNPM di tingkat kecamatan dan desa memiliki dua sisi. Kelembagaan PNPM di Ringinan sendiri memang tidak demokratis, dan cenderung didominasi oleh sekelompok elit. Pelaku-pelaku utama pengambil keputusan di tingkat kecamatan dan desa semaksimal mungkin diupayakan berasal dari unsur perangkat desa atau tokoh masyarakat yang dekat dengan perangkat. Di satu sisi, sistem kepemimpinan elitis dalam BKAD, UPK dan TPK memang menjadi faktor utama Ringinan berprestasi dalam mematuhi aturan main PNPM. Disisi lain sistem kepemimpinan elitis yang ada justru sama sekali tidak mendorong terjadinya proses demokratisasi dan partisipasi dari warga, kecuali yang bersifat artifisial seperti swadaya. Masalahnya, swadaya masyarakat sudah dan selalu ada di tingkat komunitas tanpa perlu ada PNPM. Uang kas dan sumbangan yang dikumpulkan warga di tingkat kampung sudah sejak dulu dipergunakan untuk keperluan membangun dan merehabilitasi sarana prasarana publik di lingkungan komunitas. Warga cukup paham untuk tidak menggantungkan diri pada pemerintah.

Dengan model kepemimpinan elit seperti saat ini, cukup besar potensi keberlanjutan kelembagaan PNPM ke depan, tetapi jangan berharap bahwa lembaga tersebut demokratis dan merepresentasikan kepentingan warga. PNPM dianggap sebagai mainan yang lebih menarik dibandingkan ADD yang kecil. Kepentingan elit sangat kuat mendominasi program PNPM, namun di tingkat warga pun tidak ada penolakan atau sikap kritis untuk menuntut partisipasi dan transparansi. Bisa jadi karena pemahaman yang tidak utuh, atau juga karena manfaat langsung dari kegiatan PNPM dapat dinikmati oleh warga. Sejauh ini, tampaknya hal itu sudah cukup memenuhi harapan warga.

Gambar A1.5 Gotong-royong Warga dalam Kegiatan Infrastruktur PNPM di Desa Kradenan



Sumber: Dokumentasi FK

Sumber daya lokal

SDM pelaku kelembagaan di tingkat kecamatan dan desa cukup bagus sehingga tidak sulit bagi setiap lembaga tersebut untuk menjalankan peran dan fungsinya dalam program. Beberapa peran fasilitator kecamatan bahkan sudah dapat digantikan oleh pelaku lokal.

Mekanisme kontrol

Mekanisme kontrol yang terjadi di kelembagaan PNPM di tingkat kecamatan maupun desa bersifat artifisial, sebatas memenuhi ketentuan proyek. Terkait dengan keberlanjutan, jika model kelembagaan yang ada sekarang tetap dipertahankan, mekanisme kontrol tidak akan berjalan karena yang terjadi adalah “melapor pada diri sendiri”. Kelembagaan BKAD dan UPK akan menjadi eksklusif dan kuat karena memegang sumber daya finansial yang besar. Sebagai sebuah lembaga, potensi untuk berlanjut sangat tinggi, tapi lagi-lagi tidak akan bersifat transparan dan demokratis. Warga masyarakat akan tetap menjadi objek pembangunan, tanpa punya suara untuk mengontrol keputusan dan tindakan yang dilakukan BKAD dan UPK. BPUPK sebagai lembaga pengawas dapat dikatakan tidak berfungsi, bahkan secara internal, karena isinya orang-orang yang punya kedekatan relasi dan kepentingan dengan para elit di BKAD dan UPK.

Peran pemerintahan desa dan kecamatan

Dukungan dari pemerintahan kecamatan dan desa di Ringinan menunjukkan sisi positif bahwa PNPM tidak menjadi program yang tidak disukai perangkat pemerintahan. Sebaliknya, program ini malah menjadi favorit perangkat karena besarnya dana (dibanding ADD) dan tingginya kepastian untuk merealisasikan kegiatan sesuai rencana (dibanding proses musrenbang). Sisi negatifnya, program dan kelembagaan PNPM menjadi eksklusif dan elitis. Aparat kecamatan dan desa merasa perlu untuk “menguasai” kelembagaan PNPM melalui BKAD. Forum MAD saja dinilai tidak cukup, namun perlu ditegaskan dalam kepemimpinan formal dalam BKAD.

Peran pemerintah kabupaten

Pemerintah kabupaten cukup suportif terhadap program ini, terutama Badan Pemberdayaan Masyarakat dan juga Bupati Klaten. Terbitnya Peraturan Bupati tahun 2012 mengenai Pelestarian Aset dan Kelembagaan PPK dan PNPM merupakan bentuk kepedulian pemerintah kabupaten agar aset dan kelembagaan PNPM terus berkelanjutan. Namun, visi mengenai kelembagaan BKAD, UPK dan BPUPK ke depan memang masih belum jelas. Perbup memang masih dinilai sebagai PTO yang mendapatkan status legal yang lebih permanen, lebih daripada sekadar proyek.

Peran fasilitator

Hal menarik dari temuan di Klaten, peran fasilitator masih sangat signifikan namun perlu ada pergeseran. Dalam banyak hal, peran fasilitator sebagai pembuat laporan dan pendamping dalam penyelenggaraan MAD dan Musdes sudah dapat digantikan oleh pelaku lokal (terutama Ketua UPK). Setelah para pelaku PNPM memahami betul isi PTO dan cukup terhubung jalur komunikasi dengan pelaku PNPM di tingkat kabupaten dan pusat, para pelaku ini sudah bisa memainkan peran dan fungsinya dalam pelaksanaan program tanpa fasilitator.

Akan tetapi, keberadaan fasilitator di Ringinan masih merupakan hal mutlak. Karakter kelembagaan yang terbangun selama ini kuat karena diisi oleh para elit desa yang punya posisi dan pengaruh besar. Kuatnya pengaruh elit dan karakter kelembagaan yang bersifat eksklusif tanpa mekanisme kontrol yang transparan dan akuntabel, maka kemungkinan bahwa kelembagaan ini akan digunakan untuk kepentingan sekelompok orang menjadi besar. Selama ada fasilitator, masih ada pihak yang disegani ataupun ditakuti. Walaupun keberadaan FK di Ringinan tampak tidak dianggap, namun keberadaannya saja sudah cukup sebagai bentuk kontrol terhadap kelembagaan yang bersifat eksklusif tadi. Oleh karena itu, untuk model-model kelembagaan PNPM yang mirip seperti Ringinan ini, fungsi dan peran FK masih sangat dibutuhkan sebagai pengawas yang memastikan masih ada mekanisme kontrol yang berfungsi.

Keberadaan fasilitator tingkat kabupaten sangat penting sebagai penghubung dengan pihak Pemda dan non pemerintah. Ruang Belajar Masyarakat (RBM) hanya berjalan saat ada dana, sehingga peran Faskab cukup signifikan dalam membagi pengetahuan untuk pelaku yang lebih luas. Pelaku-pelaku PNPM di Ringinan sebenarnya masih kurang inisiatif dan kreatif di luar batas-batas aturan proyek, sehingga gagasan dari Faskab masih dibutuhkan. Misalnya ide-ide untuk memperkenalkan produk-produk kelompok dalam kegiatan pameran dan brosur yang disebarluaskan, gagasan untuk melakukan advokasi ke pihak pemerintah, dan mediasi agar BKAD sebagai lembaga dapat diakui. Selain itu, sama halnya dengan FK, keberadaan Faskab menjadi sangat signifikan sebagai pengawas bagi model-model kelembagaan yang bersifat eksklusif dan elitis seperti yang terjadi di Ringinan.

7. Potensi Keberlanjutan

Kelembagaan PNPM di tingkat kecamatan dan desa di Ringinan memiliki potensi keberlanjutan yang cukup tinggi selama ada dana. Jika tidak ada lagi dana BLM yang turun langsung, kinerja kelembagaan ini dapat menurun karena para pelaku sendiri mengakui bahwa ketergantungan yang besar pada pendanaan BLM membuat mereka mencurahkan cukup energi, waktu dan pikiran untuk melancarkan program ini. Istilahnya, tanpa dana PNPM tidak akan ada pembangunan di Ringinan, sehingga upaya memelihara kelembagaan dikaitkan dengan harapan akan terus mendapatkan BLM.

Mekanisme kontrol yang transparan dan akuntabel dapat dikatakan kurang berjalan. Dominasi elit dalam kelembagaan PNPM tampak cukup besar, baik secara langsung dengan mendudukkan kepala desa dalam BKAD dan perangkat desa dalam TPK, maupun memilih dan mempertahankan orang-orang yang dekat dengan elit dalam UPK dan BPUPK. Sejauh untuk memenuhi kepentingan pertanggungjawaban proyek, kelembagaan PNPM sudah relatif mahir.

Untuk model kelembagaan seperti di Ringinan yang secara kuat dipengaruhi oleh elit, mekanisme kontrol di tingkat kecamatan (MAD) cukup signifikan untuk dipertahankan. Lemahnya mekanisme kontrol secara internal bisa diimbangi melalui MAD di tingkat kecamatan di mana kepentingan desa dan peta politik antar elit desa lebih variatif. Fokus penguatan untuk keberlanjutan kelembagaan PNPM tidak dapat dilakukan di tingkat desa, karena karakter kelembagaan cenderung ad hoc (TPK) dan tidak ada mekanisme kontrol yang dapat mengawasi tindakan para pelaku. Mekanisme kontrol dari warga hampir tidak ada.

Potensi keberlanjutan BKAD dan UPK sebagai lembaga yang andal dan dapat dipercaya mengelola proyek swakelola cukup besar kemungkinannya untuk terjadi. Akan tetapi jika visinya adalah membangun kelembagaan masyarakat yang representatif, akuntabel, transparan dan partisipatif maka kelembagaan PNPM di Ringinan masih jauh untuk dicapai. Penerapan nilai dan prinsip PNPM diluar program hampir tidak terjadi, kecuali pada inisiatif camat dengan dana pembangunan kecamatan. Secara personal, para pelaku PNPM tidak menerapkan nilai dan prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipasi dalam pengelolaan dana ADD dan proyek lain.

Kelembagaan pengawasan di tingkat desa sangat lemah, baik dalam kasus PNPM maupun ADD. PNPM belum berhasil mengubah cara pandang dan tradisi pemerintahan desa untuk mengelola dana ADD dengan cara yang transparan dan akuntabel. Kecilnya dana ADD selalu dijadikan alasan untuk tidak menerapkan prinsip-prinsip tersebut.

Kelembagaan di tingkat komunitas yang potensial berkelanjutan adalah pemeliharaan sarana dan prasarana publik yang memang sudah ada sejak dulu, dengan atau tanpa PNPM. Kelembagaan di tingkat dusun ini tidak dibentuk oleh PNPM, namun dengan adanya kegiatan PNPM yang bersifat swakelola membuat kelembagaan ini memiliki kegiatan yang lebih nyata. Sifat pekerjaan yang melibatkan swadaya warga dan proses serah terima sarana prasarana publik kepada warga membuat kelembagaan di tingkat dusun ini memiliki legitimasi untuk memiliki dan memelihara sehingga dapat digunakan oleh warga.

8. Kesimpulan dan Rekomendasi

Kelembagaan PNPM di Ringinan relatif memiliki kinerja baik dalam melaksanakan aturan (PTO) proyek. Pandangan bahwa PNPM merupakan program favorit karena besarnya dana, tingginya kepastian dan keleluasaan pengelolaan oleh masyarakat membuat kelembagaan di tingkat kecamatan dan desa memberikan perhatian penuh untuk melaksanakan PNPM secara benar (*high level of compliance*). Tingginya tingkat pengembalian dan rapinya pelaporan menjadi prestasi yang dibanggakan, tanpa melihat apakah proses tersebut transparan, akuntabel dan partisipatif. Mekanisme kontrol berjalan secara artifisial, melapor pada diri sendiri karena para pelaku di BKAD adalah para kepala desa yang melapor kepada MAD yang juga dihadiri oleh mereka sendiri sebagai perwakilan desa.

Sisi positif dari kelembagaan PNPM di Ringinan, baik itu di tingkat kecamatan maupun desa, adalah kekompakan dan relasi yang baik antara pelaku PNPM dengan perangkat pemerintahan, dan antara pemerintahan kecamatan dan desa. Sejak awal PPK, program ini hampir tidak menimbulkan resistansi dengan kepala desa, karena memang telah melibatkan elit dan perangkat desa dalam proses perencanaan dan pelaksanaan kegiatan. Jika di tingkat BKAD kepala desa dilibatkan sebagai pengurus dan anggota, maka di tingkat TPK keterlibatan perangkat desa juga cukup besar.

UPK di Ringinan merupakan lembaga yang cukup dominan, terutama Ketua UPK yang sudah terlibat sejak PPK pertama tahun 2001. Walaupun pada awalnya UPK resisten terhadap pembentukan BKAD, namun dalam perjalanannya secara personal UPK mampu menguasai BKAD. Dominasi UPK diperkuat dengan besarnya aset yang dikelola, mencapai Rp5 miliar, menjadi sesuatu hal yang tidak biasa di Ringinan. Bandingkan dengan ADD yang jumlahnya Rp25–Rp30 juta per tahun, dan dana pembangunan kecamatan yang besarnya sekitar Rp200–Rp400 juta per tahun. UPK kemudian merasa sebagai mesin uang bagi BKAD, namun UPK juga menjadi kebanggaan pelaku PNPM dan aparat pemerintah di tingkat kecamatan dan desa sebagai BCA-nya Ringinan.

Melihat tingginya dominasi UPK dan kuatnya pengaruh elit di Ringinan, potensi keberlanjutan kelembagaan BKAD dan UPK cukup tinggi. Namun jika sudah tidak terikat pada PTO proyek, kemungkinan besar UPK akan mengambil peran faktual sebagai pengambil keputusan, walaupun secara formal keberadaan BKAD dan MAD akan tetap dipertahankan. Fungsi BPUPK sendiri saat ini pun kurang terlihat karena orang-orang yang dipilih relatif dekat dengan elit dan memiliki kepentingan dengan para elit dan perangkat pemerintahan.

Potensi keberlanjutan kelembagaan PNPM di Ringinan perlu difokuskan di tingkat kecamatan untuk memastikan agar mekanisme kontrol bisa berjalan. Kalaupun mekanisme kontrol secara internal di dalam BKAD, BPUPK dan UPK tidak berjalan efektif, tetapi masih ada MAD yang melibatkan kepentingan antardesa serta ada perangkat kecamatan yang bisa memetakan perbedaan kepentingan dalam lingkup yang lebih luas. Upaya untuk menguatkan kelembagaan PNPM di tingkat desa saja bisa berbahaya karena mekanisme kontrol di tingkat desa tidak berjalan. Tidak ada penerapan nilai dan prinsip PNPM di tingkat desa, baik dalam ADD (kecil kemungkinan karena sisa dana untuk pembangunan Rp9 juta) maupun program lain yang dijalankan sebagai *business as usual*.

Camat Ringinan cukup progresif dalam upaya menerapkan beberapa prinsip PNPM dalam pengelolaan dana kecamatan. Tahun 2012, bantuan bupati untuk kecamatan dihentikan karena dianggap tidak efektif. Lalu ada gagasan dari camat ini untuk menerapkan prinsip kompetisi dan MAD seperti dalam PNPM

dalam pengelolaan dana bantuan bupati tersebut. Bupati Klaten merespon baik gagasan tersebut, walaupun camat-camat lain masih enggan mengikuti cara yang sama untuk mengelola dana ini. Tahun 2013 mekanisme musyawarah antar desa dan kompetisi tersebut mulai diuji coba secara bertahap. “Sementara belum ada namanya, tapi kira-kira mekanisme seperti MAD,” camat menjelaskan. Di tahun pertama (2013) turun dana Rp1,6 miliar ke kecamatan yang harus dikompetisikan oleh desa—tidak lagi dibagi rata. Mekanisme “MAD” dipergunakan untuk sosialisasi mekanisme baru dan musyawarah kesepakatan. Indikator utama dalam memutuskan kegiatan yang didanai adalah persentase capaian pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan per desa dan usulan kegiatan yang mengadopsi format proposal dan RAB dari PNPM.

Tahun ini persentase capaian pembayaran PBB tahun 2011 dijadikan indikator utama membagi pagu dana per desa. Perhitungan PBB bukan tanpa alasan. Selama ini ada keengganan membayar PBB disebabkan dua alasan, yaitu ketidakjelasan manfaat PBB yang dibayarkan dan banyaknya tanah/bangunan yang dimiliki orang luar sehingga sulit ditagih. Dalam MAD diumumkan oleh camat capaian masing-masing desa dan disepakati pagu dana per desa berdasarkan persentase PBB yang dikumpulkan. Ini memacu desa untuk mengumpulkan PBB. Setelah pagu dana diketahui, setiap desa diminta membuat proposal kegiatan dan RAB sesuai pagu dana tersebut. Proposal tersebut diverifikasi oleh tim yang dibentuk oleh camat—sementara ini terdiri atas sekretaris camat, para kepala seksi dan staf kecamatan. Verifikasi tersebut antara lain menilai sasaran dan manfaat kegiatan yang diajukan. Jika ada indikasi kegiatan fiktif atau tidak memenuhi syarat, camat berhak mencoret usulan. Namun, karena ini dana pemerintah daerah sendiri, camat mengambil kebijakan untuk tidak mencoret desa, tetapi meminta desa untuk mengalihkan kegiatan yang dinilai kurang bermanfaat ke kegiatan lain. Keputusan tersebut dibahas dalam MAD. Setelah ada keputusan, setiap desa diminta membuat kelengkapan administrasi pencairan dan surat pernyataan kesanggupan melaksanakan kegiatan, seperti dalam PNPM. Pelaporan kegiatan pun harus dilengkapi dengan kuitansi dan laporan seperti dalam PNPM.

“Penerapan mekanisme PNPM secara total perlu dilakukan bertahap karena SDM kecamatan dan desa masih belum seanggih BKAD, UPK dan TPK. Akan tetapi upaya ini juga dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas perangkat dan staf kecamatan dan desa. Ke depan ingin juga diupayakan agar dana-dana aspirasi dari DPRD juga dapat dimasukkan dalam pagu dana kecamatan tersebut.”

Camat melihat fasilitator atau pendamping masih sangat dibutuhkan untuk memperkuat kapasitas SDM perangkat kecamatan dan desa. Ia berencana akan memberdayakan setrawan untuk menjadi fasilitator. “Masalahnya terletak di SDM. Harusnya ada pendampingan untuk perangkat desa seperti halnya di PNPM. Kalau tidak ada yang mengawal, perangkat desa akan kacau,” kata camat. Saat ini masih sulit meminta perangkat desa membuat APBDes. Dengan adanya mekanisme yang baru, desa akan terdorong untuk membuat perencanaan pembangunan yang benar.

SITE REPORT 2
KECAMATAN PANTAI ELOK
KABUPATEN DONGGALA
PROVINSI SULAWESI UTARA
KASUS: PNPM PERDESAAN

Indriana Nugraheni & Nelti Anggraini

1. Pemilihan Lokasi dan Karakteristik Lokasi

Pilihan lokasi

Kecamatan Pantai Elok menjadi salah satu lokasi studi berdasarkan pertimbangan bahwa UPK di Kecamatan Pantai Elok pernah meraih predikat sebagai UPK Terbaik tingkat nasional untuk kategori pemetaan UPK dengan nilai A (2009) artinya bahwa kesehatan UPK masuk dalam kriteria cukup sehat –sehat. Selain itu UPK Kecamatan Pantai Elok juga diakui sebagai UPK terbaik II di tingkat provinsi pada tahun 2010. Disamping itu proses musyawarah dan partisipasi masyarakat dalam rapat-rapat dinilai cukup aktif dan baik. Secara geografis, Kecamatan Pantai Elok dipilih untuk mewakili wilayah Indonesia bagian timur khususnya pulau Sulawesi.

Untuk tingkat desa, lokasi studi yang dipilih adalah Desa Berbakti di Kecamatan Pantai Elok. Pemilihan Desa Berbakti dilakukan pada saat dilakukan wawancara dan diskusi dengan para pelaku di tingkat kecamatan. Desa Berbakti disebut-sebut sebagai salah satu desa yang memiliki kelembagaan yang bagus di tingkat desa. Penilaian ini didasarkan pada bahwa TPK dan KPMD yang bagus dan kuat adalah yang memiliki komunikasi baik dengan pemerintah desanya, tepat waktu dalam penyelesaian pekerjaan fisik dan juga memiliki tingkat pengembalian dana bergulirnya bagus atau rata-rata 90 persen (per Mei 2013 tingkat pengembalian dana bergulir sebesar 97 persen). Dalam hal penanganan keluhan dan pengaduan dari masyarakat, Desa Berbakti dinilai cepat dalam menanganinya. Pengakuan atas prestasi TPK nya ditunjukkan dengan diberikannya kesempatan kepada TPK Desa Berbakti untuk menjadi pelatih dalam pelatihan penyegaran bagi TPK di tingkat Kecamatan Pantai Elok. Meskipun tidak terdapat pengakuan secara tertulis atas prestasi dari TPK sebagai TPK terbaik namun beberapa pihak di UPK, BKAD dan KPMD maupun TPK sendiri menyatakan bahwa TPK Desa Berbakti pernah masuk sebagai 10 besar TPK terbaik tingkat nasional pada tahun 2008 dan TPK terbaik tingkat kabupaten pada tahun 2005 dan 2007.

Karakteristik Kecamatan Pantai Elok dan Desa Berbakti

Kecamatan Pantai Elok

Kecamatan Pantai Elok terletak di Provinsi Sulawesi Tengah tepatnya di Kabupaten Donggala dan berjarak sekitar kurang lebih 200 km dari ibukota Provinsi Sulawesi Tengah - Palu. Kecamatan Pantai Elok merupakan salah satu dari 16 kecamatan di Kabupaten Donggala yang terdiri dari 13 desa (pemekaran dari 12 desa menjadi 13 desa sejak 2013). Secara geografis Kecamatan Pantai Elok berupa dataran rendah, perbukitan dan berada di sepanjang garis pantai yang dilintasi jalan utama trans Sulawesi dari arah kota Palu ke Toli-toli di arah utara.

Jumlah penduduk Kecamatan Pantai Elok pada tahun 2012 adalah sebesar 29.031 jiwa dengan jumlah Rumah Tangga Miskin (RTM) penerima program raskin sebanyak 1942 RT atau 9100 jiwa (31 persen dari total penduduk). Mata pencaharian utama penduduk Kecamatan Pantai Elok adalah sebagai petani untuk perkebunan coklat, kopi, cengkih, dan juga sebagai nelayan dan buruh perkebunan. Namun sejak lima tahun terakhir komoditas coklat di Pantai Elok khususnya mengalami penurunan produksi dan kualitas akibat dari rusaknya tanaman coklat atau disebut ‘kanker coklat’ yang menyebabkan coklat sudah tidak berbuah lagi. Selain itu juga harga yang rendah menjadikan para petani beralih kepada perkebunan cengkih. Pada saat coklat masih menjadi primadona di Kecamatan Pantai Elok dan

menjadi andalan penghasilan utama sebagian besar penduduk Pantai Elok maka telah meningkatkan taraf hidup penduduk Kecamatan Pantai Elok. Dilihat dari kondisi rumah tempat tinggal yang sudah berinding permanen dan berlantai di sekitar kota kecamatan dan di Desa Berbakti maka cokelat memang telah menunjukkan buktinya sebagai komoditas yang meningkatkan perekonomian warga.

Mulai tahun 2003 Kecamatan Pantai Elok menerima Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang setelah melalui sosialisasi maka kegiatan dimulai 2004 setelah adanya pencairan dana BLM sebesar Rp1 miliar. Sejak tahun 2007, Kecamatan Pantai Elok menerima program PNPM-PPK yang kegiatannya dimulai pada tahun 2008. Pada tahun 2006 Kecamatan Pantai Elok sempat tidak mendapat BLM atau dikategorikan sebagai kecamatan yang masuk masa *phasing-out*. Para pelaku PNPM di Kecamatan Pantai Elok tidak mengetahui alasan dari tidak diterimanya BLM pada tahun 2006 tersebut dan mengapa pada tahun 2007 kecamatan menerima PNPM-PPK yang kemudian menjadi PNPM Mandiri Perdesaan (PNPM MPd) dari tahun 2008 hingga tahun 2013 ini. Alokasi BLM yang pernah diterima oleh Kecamatan Pantai Elok selama ini adalah pada tahun 2007 sebesar Rp1,25 miliar, tahun 2008 menjadi Rp1 miliar, pada tahun 2009 meningkat menjadi Rp3 miliar kemudian turun menjadi Rp1,5 miliar dan selanjutnya menurun dari rata-rata setiap tahunnya Rp1 miliar maka pada tahun 2011 menjadi Rp450 juta, lalu tahun 2012 Rp800 juta, dan 2013 sebesar Rp1,2 miliar. Alasan dan pertimbangan dari bervariasi dan menurunnya BLM tidak diketahui oleh para pelaku di kecamatan bahkan menimbulkan pertanyaan dasar penentuan besarnya BLM tersebut.

Desa Berbakti

Desa Berbakti terdiri dari enam dusun yang terbagi dalam 22 RT, dan merupakan wilayah dataran rendah, perbukitan dan hampir 70 persen wilayahnya adalah pegunungan. Dengan luas wilayah sebesar 12,74Km² jumlah penduduk Desa Berbakti sebesar 4039 jiwa adalah desa yang memiliki jumlah penduduk terbesar di kecamatan Pantai Elok atau sekitar 317 jiwa per kilometernya³. Dari total 985 Kepala Keluarga (KK) sekitar 196 nya adalah RTM per 2013 (20 persen). Hampir semua keluarga di desa Berbakti adalah keturunan dari keluarga transmigran yang telah menempati desa Berbakti dari sejak tahun 1976. Dari enam dusun maka setiap dusun mewakili daerah asal dari para keluarga transmigran, contohnya dusun pertama biasa dikenal dengan Dusun Bali karena banyak warganya berasal dari Bali, dusun dua banyak dihuni oleh keluarga dari Lombok, dusun tiga berasal dari Jawa Tengah, dusun empat dari Madura dan dusun lima banyak berasal dari wilayah Jawa Timur.

Desa Berbakti mendapatkan program PPK pertama kali pada tahun 2003 dan pada tahun 2007 mendapatkan PNPM PPK kemudian tahun 2008 PNPM Mandiri Perdesaan. Pada tahun 2011 dan 2013, Desa Berbakti tidak masuk peringkat dalam pembagian BLM PNPM Mandiri Perdesaan sehingga diikutsertakan dalam pengajuan program pada PNPM Mandiri Integrasi atau P2SPP (Program Pembangunan Sistem Perencanaan Partisipatif). Sedangkan pada tahun 2012, Desa Berbakti tidak mendapatkan BLM dari PNPM Mandiri Perdesaan maupun dari pengajuan program di P2SPP.

³ Sumber: Data BPS Kecamatan 2011

2. Kinerja Kelompok

Tingkat kecamatan

Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD)

a. Proses pembentukan BKAD

BKAD kecamatan Pantai Elok dibentuk mulai pada tahun 2006. BKAD yang sekarang terbentuk pada awalnya disebut wakil masyarakat yang berasal dari tokoh masyarakat pada periode 2003–2005 selanjutnya disebut forum MAD pada tahun 2005–2007.

Ketua BKAD yang saat ini dipegang oleh Bapak EU dipilih dari 12 orang yang direkomendasikan oleh wakil desa yang hadir dalam musyawarah yang dihadiri oleh kepala desa, masyarakat, dan BPD yang berjumlah kurang lebih 40 orang pada tahun 2007. Dari 12 yang direkomendasikan oleh seluruh desa hanya empat orang yang bersedia untuk dipilih. Dan dari empat orang tersebut dipilih oleh BPD, tiga orang yang selanjutnya merembuk sendiri siapa sebagai ketua forum, bendahara dan sekretaris.

Susunan pengurus BKAD di kecamatan Pantai Elok terdiri dari ketua, bendahara dan sekretaris. Pada periode pertama di tahun 2007 kepengurusan BKAD, baik bendahara maupun sekretaris mengundurkan diri setelah 1,5 tahun terlibat dalam BKAD. Disampaikan bahwa alasan pengunduran diri sekretaris dan bendahara dikarenakan kurangnya insentif yang diterima sebagai pengurus BKAD. Ketua BKAD saat ini adalah mantan Kepala Desa Salam- ibukota Kecamatan Pantai Elok.

“Mungkin mereka pikir di BKAD ada duit, padahal tidak ada. Kalau saya pikir, demi kepentingan orang banyak. Jadi teman-teman itu kan mundur,” ujar ketua BKAD.

Selanjutnya Ketua BKAD mengusulkan dua orang yang dinilai aktif dalam berorganisasi baik di desa maupun di kemasyarakatan ke forum MAD, maka dipilih dan ditetapkanlah sekretaris (yang juga adalah BPD di Desa Salam) dan bendahara (yang juga merupakan LPM di Desa Salam) yang keduanya masih memiliki hubungan kekeluargaan dengan Ketua BKAD. Ketiga pengurus BKAD berasal dari Desa Salam yang merupakan ibukota Kecamatan Pantai Elok. Alasan ditunjuknya sekretaris dan bendahara dari wilayah yang sama adalah untuk memudahkan koordinasi dan komunikasi antar pengurus BKAD.

Pada tahun 2010 pemilihan BKAD melalui MAD dan ketua lama BKAD langsung ditetapkan oleh MAD demikian pula dengan sekretaris dan bendaharanya. Masa bakti BKAD di Kecamatan Pantai Elok adalah selama tiga tahun.

Kuatnya pengaruh Ketua BKAD sebagai tokoh masyarakat mampu memengaruhi forum MAD untuk menunjuk langsung pengganti sekretaris dan bendahara tanpa melalui pemilihan terbuka melalui wakil dari desa-desa. Selain itu pada pemilihan pengurus BKAD selanjutnya dengan model penetapan oleh forum MAD, menunjukkan dominasi dan kekuatan Ketua BKAD di lingkungan kecamatan.

b. Kinerja BKAD Kecamatan Pantai Elok

Menurut Ketua BKAD, kerja BKAD itu adalah relawan, bahkan lebih sering harus keluar uang sendiri untuk biaya bensin bila ke desa-desa, jadi harus “siap rugi” karena insentif BKAD setiap bulannya sebesar Rp50.000 yang dibayarkan setiap tiga bulan sekali. Tugas BKAD sebagaimana disampaikan oleh ketua BKAD adalah membantu menyelesaikan masalah terkait PNPM contohnya bila ada tunggakan SPP juga bila terjadi konflik di desa terkait pelaksanaan PNPM. Selain itu BKAD juga harus turun ke desa-desa untuk melihat pelaksanaan proyek fisik PNPM, ikut dalam musdes (termasuk Musyawarah Khusus Perempuan – MKP) dan juga rapat koordinasi (rakor). BKAD juga menilai kinerja TPK, salah satu cara penilaiannya adalah dengan menanyakan langsung kepada masyarakat tentang hasil pekerjaan TPK, bila ada yang tidak sesuai maka pengurus TPK diganti dengan melalui musyawarah desa. Dalam proses pergantian pengurus TPK, Ketua BKAD mengarahkan agar ada pengurus TPK yang bagus dapat dipertahankan atau paling tidak ada satu orang dari kepengurusan lama yang tetap menjabat sebagai TPK.

Terkait penanganan kredit bermasalah, BKAD juga sering turun tangan secara langsung untuk menanganinya dengan menanyakan kepada UPK dan kemudian menyurati kepada warga tersebut untuk datang ke BKAD dan membuat kesepakatan untuk pembayaran tunggakan.

“Kadang saya tinggal minta nama-nama mereka ke UPK, terus saya undang ke sini (ke kantor UPK) dan saya tanya, kalau mau bayar kapan dan bagaimana bentuknya,” ujar EU yang menjabat sebagai Ketua BKAD.

Selain itu pernah dibentuk Tim Penanganan Masalah khusus untuk menangani pengembalian SPP dan UEP. Tim Penanganan Masalah yang beranggotakan BKAD, UPK, BPUPK, setrawan dan PjOK dibentuk sekitar tiga tahun yang lalu ketika Kecamatan Pantai Elok dinyatakan memiliki tunggakan pinjaman SPP dan UEP hingga sebesar Rp1,6 miliar. Tim yang dibentuk tersebut turun ke desa-desa yang memiliki tunggakan tinggi dengan mengundang kelompok-kelompok yang bermasalah dengan melibatkan TPK dan KPMD. Dari hasil kunjungan langsung ke desa-desa diketahui bahwa penyebab tunggakan adalah karena sedang kondisi paceklik dengan turunnya produksi dan anjloknya harga kopra dan cokelat yang merupakan sumber penghasilan utama warga yang rata-rata adalah buruh tani. Tim juga memberikan pengertian kepada warga bahwa dana SPP bukan merupakan dana hibah tapi harus dikembalikan agar dapat dipinjam oleh warga yang lain. Kesepakatan yang diambil adalah warga masyarakat dapat membayar tunggakan dengan apa saja yang mereka miliki contohnya dengan ternak atau dengan minyak kelapa yang dihasilkan yang diserahkan kepada UPK untuk dijual. Akhirnya dapat diturunkan tunggakan hingga tinggal Rp900 juta.

Ketua BKAD adalah orang yang cukup aktif berkegiatan di tingkat kecamatan dan kabupaten. Di tingkat kabupaten Ketua BKAD menjabat sebagai Ketua KTNA (Kontak Tani Nelayan Andalan) sehingga memiliki jejaring yang cukup luas di tingkat kabupaten. Sebagai Ketua KTNA maka terlibat pula dengan program PUAP (Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan), namun keterlibatannya tersebut tidak dikaitkan dengan jabatannya sebagai Ketua BKAD. Demikian pula bila terlibat dalam penanganan konflik di tingkat desa, Ketua BKAD tidak menganggap bahwa perannya sebagai Ketua BKAD namun lebih pada berperan sebagai tokoh masyarakat.

Menurut pemahaman Ketua BKAD, peran dan tugas BKAD hanya di lingkungan PNPM, hubungan yang terjalin dengan program lain seperti Pamsimas bersifat tidak formal karena saling mengenal pengelola program dan bukan atas nama BKAD dan koordinasi antar program. Demikian pula adanya program PNPM lainnya di kecamatan yang melibatkan pelaku-pelaku di PNPM Mandiri Perdesaan khususnya BKAD, sehingga BKAD tidak mengetahui adanya PNPM Pariwisata di desa Sabang Kecamatan Pantai Elok.

Namun demikian BKAD selalu dilibatkan dalam rapat di kecamatan, tidak hanya mencakup masalah pembangunan di PNPM. BKAD juga meminta kepada camat agar diundang dan dilibatkan dalam rapat musrenbang kecamatan, sehingga dapat menyampaikan dan berbagi perkembangan hasil musrenbangdes yang berisi pula kegiatan yang akan didanai oleh PNPM dan mana yang belum diusulkan pada Pemkab. BKAD juga terlibat dalam perencanaan program dalam P2SPP atau PNPM Integrasi. Tetap saja perlu ada pengawasan dari pelaku-pelaku di tingkat kecamatan untuk pelaksanaan program P2SPP.

Dalam kaitannya dengan peran dan fungsi BKAD yang diamanatkan dalam PTO maka BKAD Kecamatan Pantai Elok telah mampu menerapkan beberapa tugas pokok dan fungsinya sebagai BKAD, yaitu menjembatani penggalian gagasan untuk pengembangan desa, mengatasi masalah yang timbul meskipun belum sampai permasalahan yang terjadi antar desa atau masih dalam lingkup permasalahan yang terjadi di dalam desa terkait pelaksanaan kegiatan PNPM, melakukan monitoring rutin. Namun beberapa hal pokok yang belum terlihat dalam peran dan kinerja yang ditunjukkan oleh BKAD Kecamatan Pantai Elok adalah dalam kaitannya dengan kerjasama dengan pihak ketiga khususnya untuk pengelolaan aset produktif dan pengembangan sumber daya lokal. Kegiatan masih terpusat pada penyelamatan aset yang dikelola UPK.

Unit Pengelola Kegiatan (UPK)

a. Proses pembentukan UPK

UPK telah terbentuk sejak PPK pada tahun 2003. Periode 2003–2007 pengurus UPK dipilih setiap tahun melalui tahap seleksi dari wakil desa setelah melalui MD sosialisasi, setiap desa mengajukan perwakilan yang diusulkan pada MAD dan dipilih secara voting (pengambilan suara) melalui forum MAD untuk memilih ketua, bendahara dan sekretaris. Ketua UPK saat ini pada awalnya adalah sekretaris UPK pada periode 2005–2008. Untuk pemilihan periode tahun 2005–2008 prosesnya melalui tahap seleksi dari wakil desa. Setiap desa mengajukan perwakilan kemudian dalam forum MAD wakil tersebut disampaikan dalam forum MAD dan dilakukan pengambilan suara untuk memilih ketua, sekretaris dan bendahara.

Pada periode tahun 2008–2010, pemilihan masih melalui perwakilan tiap desa. Terdapat 11 orang dari 12 desa yang diusulkan oleh desa. Kemudian dilakukan tes administrasi dan wawancara oleh Pjok, FK dan UPK lama selanjutnya empat orang terseleksi dan menyampaikan visi misinya di depan forum MAD. Tahap berikutnya adalah dilakukan pengambilan suara dengan aturan satu desa satu suara, suara terbanyak terpilih sebagai ketua selanjutnya sekretaris kemudian bendahara.

Sekretaris yang terpilih pada periode 2008–2010 tersebut pernah terpilih sebagai TPK dari tahun 2003–2008, sedangkan bendahara UPK adalah mantan TKW di Saudi Arabia selama tujuh tahun yang sejak kembali ke desanya telah menjadi pengajar di TK dan PAUD. Masa kerja UPK ditetapkan selama tiga tahun dan dinilai kinerja untuk dapat dipilih kembali.

Untuk periode kepengurusan tahun 2011–2013, pengurus UPK langsung ditetapkan dan disepakati oleh MAD berdasar kinerja UPK tanpa melalui pemilihan kembali. UPK berharap agar masa kerja mereka tidak perlu dibatasi namun diserahkan kepada penilaian dan keputusan MAD.

b. Peran dan kinerja UPK

Kinerja UPK dinilai oleh BPUPK dan BKAD dengan melihat pada pelaporan misalnya pada administrasi keuangan maupun administrasi program termasuk juga pelayanan kepada kelompok. Pelayanan kepada kelompok peminjam dana bergulir bentuknya adalah berupa fasilitasi dan pembinaan kelompok yang terlihat pada pengembalian dana bergulir kelompok yang tinggi. Masyarakat dapat mengetahui kinerja UPK melalui forum MAD pada saat UPK menyampaikan laporan pertanggung jawabannya.

Dalam pekerjaan sehari-hari, ketiga orang pengurus UPK melakukan pembagian tugas agar efisien. Tugas ketua UPK lebih banyak berhubungan dengan pihak luar yang terkait PNPM antara lain dengan pelaku dan konsultan di tingkat kabupaten, mengurus dan menangani pengajuan dana ke pencairan dana di KPPN dan berhubungan dengan pihak kecamatan untuk pengurusan Surat Penetapan Camat (SPC). Sekretaris UPK fokus pada administrasi kantor UPK, penyiapan administrasi dan data-data kelompok ketika akan dilakukan verifikasi oleh Tim Verifikasi. Sedangkan bendahara bertugas pembukuan UPK and pelaporan keuangan serta pembinaan kelompok yang berupa pelatihan tentang administrasi pembukuan kelompok.

Dari sisi kelembagaan, UPK Kecamatan Pantai Elok telah beberapa kali mendapat penghargaan baik dari tingkat nasional sebagai UPK terbaik dengan penilaian tingkat A (pengelolaan keuangan kategori cukup sehat menuju sehat) pada tahun 2009 dan sebagai UPK terbaik kedua tahun 2010 tingkat provinsi.

Pada tahun 2013, Kecamatan Pantai Elok adalah satu dari dua kecamatan di Kabupaten Donggala yang dapat mengusulkan dana SPP dari BLM nya karena tidak memiliki *idle money* atau alokasi untuk SPP terserap dan tersalurkan kepada kelompok dan tingkat pengembalian per Mei 2013 untuk UEP mencapai 90 persen dan untuk SPP sebesar 98 persen.

Kantor UPK Kecamatan Pantai Elok menempati rumah tinggal yang telah menjadi aset UPK dan UPK selalu buka setiap hari. Masyarakat dapat selalu datang ke kantor UPK setiap saat khususnya pada saat akan dilakukan pelaksanaan kegiatan untuk menanyakan proses dan prosedur dan melakukan pembayaran pinjaman dana bergulir. UPK juga menerima laporan tentang pelaksanaan kegiatan, keluhan dan permasalahan yang dihadapi masyarakat melalui para pelaku di tingkat desa yaitu TPK dan KPMD yang disampaikan pada setiap rapat koordinasi tingkat kecamatan yang dilakukan bergantian dari desa ke desa setiap bulannya maupun dari laporan langsung dari TPK dan KPMD.

Apabila tolak ukur penilaian UPK dilihat dari tingkat pengembalian pinjaman dana bergulir maka UPK Kecamatan Pantai Elok mampu menunjukkan kinerja yang bagus di bidang tersebut. Kaitannya dengan

tugas-tugas pokok UPK yang tertuang dalam PTO penjelasan kelima maka kinerja UPK Kecamatan Pantai Elok juga telah mencakup semua tugas yang diwajibkan, namun mengingat belum pernah terjalannya kerjasama dengan pihak ketiga di luar program maka UPK belum menunjukkan dukungan teknis dalam hal ini. Kemampuan individu pengurus UPK yang rata-rata lulusan SMA masih dapat dikembangkan, bahkan bendahara UPK saat ini tengah mengambil pendidikan ke jenjang sarjana di UT.

Badan Pengawas UPK (BP UPK)

a. Proses pembentukan

BP UPK Kecamatan Pantai Elok dipilih berdasarkan penetapan musyawarah melalui forum MAD berdasar pengalaman sebagai Ketua UPK demikian pula dengan pemilihan anggota BPUPK berdasarkan musyawarah di MAD. Alasan pemilihan Ketua BP UPK berdasarkan pada pengalaman di program PNPM sebagai Ketua UPK sehingga dianggap mengetahui seluk beluk UPK dan juga memiliki latar belakang pendidikan di bidang ekonomi. Kepengurusan BP UPK terdiri dari ketua, sekretaris dan satu orang anggota.

Ketua BP UPK periode 2009 hingga saat ini adalah mantan Ketua UPK pada periode 2003–2007. Berdasarkan peraturan program PNPM maka Ketua UPK tidak diperbolehkan dari PNS, sehingga pada tahun 2007 FA (Ketua BP UPK saat ini) diterima sebagai guru PNS untuk mata pelajaran ekonomi, mengundurkan diri sebagai Ketua UPK. Selai itu, Ketua BP UPK juga terlibat sebagai TPM (Tim Pelatih Masyarakat) pada PNPM Mandiri Integrasi (P2SPP).

b. Peran dan kinerja BP UPK

Tugas utama BP UPK adalah mengawasi kinerja UPK dalam hal keuangan UPK dan penyaluran dana dari UPK, juga pembinaan kepada kelompok perguliran. Keberhasilan BP UPK tercermin ketika kegiatan UPK berjalan lancar dan tidak adanya masalah pada pembukuan UPK serta tidak adanya penyelewengan dana serta penyaluran dana sesuai pagu yang ditetapkan. BP UPK memiliki jadwal pertemuan rutin setiap bulan untuk memeriksa UPK.

“Saya tanamkan disiplin kepada pelaku di tingkat kecamatan ataupun setiap melatih masyarakat. Jangan coba-coba kasih kemana-mana uang ini,” ujar Ketua BP UPK ketika dimintai keterangan.

BP UPK bekerjasama dengan UPK, BKAD dan PJOK dan tim penyehatan pinjaman untuk mengatasi kredit bermasalah. Dalam menangani kasus pinjaman bermasalah ini semua pelaku turun ke desa- desa untuk mengetahui penyebab utama kredit macet dan melakukan pendekatan ke warga dan kelompok peminjam. BP UPK juga terlibat pada saat penyaluran peguliran ke desa-desa dan juga ikut dalam memberikan pengarahan kepada masyarakat tentang hasil verifikasi kelayakan usaha. Mereka berperan agar tidak terjadi kesalahpahaman antara warga dengan pengurus UPK terkait besaran jumlah pinjaman. BP UPK Kecamatan Pantai Elok sempat beberapa kali diminta untuk memberikan presentasi oleh BP UPK lain dalam kesempatan Musyawarah Antar Kecamatan (MAK) terkait dengan penanganan masalah dan pengawasan khususnya pinjaman dana bergulir.

Peran dan fungsi BP UPK hanya terbatas pada pengawasan UPK saja, namun sebenarnya dengan fungsinya yang ada di tingkat kecamatan, seharusnya memberikan wewenang lebih dari sekadar mengawasi UPK namun juga kegiatan dan program pembangunan lainnya. Namun karena dibatasi dengan aturan program PNPM maka BP UPK tidak berani 'bergerak'.

Tim Pelatih Masyarakat (TPM)

TPM dibentuk sejak 2011 pada saat mulai PNPM P2SPP, pembentukannya berdasarkan penetapan dan tidak disahkan dengan SK. TPM terdiri dari tujuh orang termasuk satu orang koordinator TPM. Koordinator TPM adalah juga Ketua UPK, anggota TPM adalah juga orang-orang yang terlibat pada PNPM Mandiri Perdesaan, antara lain Ketua BKAD, Ketua BP UPK, setrawan PNPM Mandiri Perdesaan, setrawan PNPM Integrasi, dan guru SMA di Kecamatan Pantai Elok. Sebelum dibentuknya TPM, individu yang terlibat dalam TPM saat ini juga telah melakukan pelatihan kepada pelaku di tingkat desa antara lain BKAD dan setrawan. Untuk UPK sendiri pembinaan kelompok adalah bagian dari tugas pokoknya, sehingga pelatihan kepada kelompok telah dilakukan oleh UPK.

TPM bersama FK memberikan pelatihan berdasarkan materi dari kabupaten untuk disampaikan kepada TPK dan KPMD dan pelaku di tingkat desa. Jadwal pelatihan yang disusun oleh UPK disetujui dan ditetapkan pada MAD II berdasarkan pada anggaran yang telah ditetapkan dan diajukan pada MAD.

Tingkat desa

Tim Pengelola Kegiatan (TPK)

a. Proses pembentukan TPK

TPK Desa Berbakti dibentuk mulai tahun 2003 sejak adanya PPK. Proses pembentukan awal dilalui dengan pengajuan tiga calon dari setiap dusun pada musyawarah desa sosialisasi dengan undangan dari kepala desa. Selanjutnya dari 15 orang yang diajukan oleh dusun dipilih lima orang berdasarkan pemilihan suara terbanyak. Kemudian dari lima orang tersebut dipilih tiga orang untuk dinominasikan sebagai ketua, sekretaris, bendahara. Selanjutnya dilakukan pengambilan suara terbanyak kembali untuk memilih ketua, bendahara dan sekretaris. Suara terbanyak pertama sebagai ketua selanjutnya suara terbanyak kedua sebagai sekretaris dan bendahara. Jumlah peserta rapat yang hadir saat itu ada sekitar 50 orang. Terpilih ketua TPK pada tahun 2003 tersebut adalah SM, SH (bendahara) serta A sebagai sekretaris.

Sekretaris pertama TPK tersebut sebelum dimulainya program telah mengundurkan diri dengan alasan tidak mampu karena terlalu berat dan harus intensif bertemu dengan masyarakat. Selain itu dia juga merasa tidak mendapat insentif yang cukup. Demikian pula, sekretaris TPK kedua, yang dipilih pada tahun 2004 juga mengundurkan diri karena merasa tidak sanggup. Posisi sekretaris kemudian digantikan oleh Fasilitator Desa (FD) yang dipilih kembali melalui musyawarah desa. Ketiga ibu yang terpilih tersebut menjadi TPK sejak 2003 hingga tahun 2010.

Pada pemilihan tahun 2011, baik ketua maupun sekretaris TPK periode 2003–2010 tidak bersedia dipilih kembali menjadi sebagai pengurus TPK dengan alasan ingin memberikan kesempatan kepada warga desa lainnya untuk menjadi pengelola kegiatan PNPM. Proses pemilihan TPK pada tahun 2011 juga

dilakukan melalui voting atas wakil-wakil yang diusulkan oleh tiap dusun. Susunan kepengurusan TPK Desa Berbakti tetap menyisakan satu orang pengurus lama untuk tetap terlibat yaitu bendahara TPK, hal ini dimaksudkan agar transfer pengetahuan lebih cepat dan tidak membutuhkan pembinaan dari awal kembali dalam pengelolaan dana kegiatan untuk bendahara TPK. Pada pemilihan tahun 2011 tersebut menurut dugaan beberapa pihak terdapat campur tangan pemerintah desa untuk memenangkan Ketua TPK yang menjabat sekarang karena kepala desa dianggap tidak kooperatif dengan pengurus TPK lama.

b. Peran dan kinerja TPK

Tugas TPK adalah mengelola keuangan bila desa mendapatkan proyek dan melaksanakan kegiatan, menerangkan dan mensosialisasikan kegiatan ke masyarakat dari tingkat dusun, serta terlibat dalam penyusunan usulan desa. Bendahara TPK Desa Berbakti membantu ketua dan sekretaris untuk membagi-bagikan undangan dan melakukan pencatatan administrasi. Tugas selama menjadi TPK adalah mengawasi sarana-sarana yang dibangun dan melaporkan pada saat rakor.TPK yang dibentuk pada periode tahun 2011 hingga 2013 bertugas mengelola dana P2SPP.

Bila terjadi kasus *force majeure* contohnya lenyapnya pasir material karena terbawa air hujan dan naiknya harga bahan bakar sehingga meningkatkan harga-harga material maka TPK tidak mengambil keputusan sendiri. Tindakan yang dilakukan adalah konsultasi kepada kepala desa dan fasilitator teknik untuk diadakan musyawarah khusus untuk perubahan RAB dan permintaan swadaya tambahan dari masyarakat.

Kotak A2.1 Kinerja TPK Desa Berbakti Periode 2003 – 2010

TPK Desa Berbakti

TPK periode 2003–2010 dengan tim yang terdiri dari perempuan semua dianggap masih muda dan anak-anak serta diremehkan, namun justru hal tersebut yang menyemangati tim TPK untuk membuktikan bahwa program tersebut dapat diraih.

“Masyarakat kalau perempuan yang ngomong lebih agak dipercaya, lebih mudah untuk ini....untuk undangan pun kita yang antar langsung kadang mereka respon banyak yang hadir....sehingga mau tidak mau kita sendiri yang turun untuk antar undangan,” terang mantan Ketua TPK Desa Berbakti

TPK periode 2003–2010 dinilai telah berhasil dalam melaksanakan tugasnya dengan pengakuan dari tingkat kabupaten dan provinsi serta dari NMC. TPK Desa Berbakti masuk sebagai 10 besar TPK terbaik tingkat nasional pada tahun 2008 dan TPK terbaik tingkat kabupaten pada tahun 2005 dan 2007. Administrasi TPK Desa Berbakti dinilai bagus dan rapi oleh NMC dan dijadikan contoh di provinsi lain (di Papua) meskipun TPK tidak mengetahui dibagian mana yang menunjukkan bahwa administrasinya bagus karena dilakukan sesuai petunjuk (PTO).

Keberhasilan yang tampak bukti nyata dari TPK Desa Berbakti adalah pembangunan gedung sekolah Madrasah Aliyah (setaraf SMA) pada tahun 2007 karena mampu menunjukkan bukti nyata untuk peningkatan pendidikan dan sarana di Desa Berbakti dengan membantu pembangunan gedung sekolah yang dibutuhkan. Gedung diajukan oleh dusun empat setelah kepala sekolah MA mendatangi kepala dusun empat dan meminta agar dalam MKP diusulkan pembangunan gedung tersebut mengingat selama ini siswa MA masih menumpang di gedung MTs. Pembangunan dilakukan kurang dari tiga bulan dan menelan biaya sebesar Rp270 juta.

Kinerja TPK periode 2011–2013 dinilai oleh masyarakat lebih menurun dibanding dengan TPK periode 2003–2010 karena dibuktikan dengan kualitas bangunan fisik yang dibangun tidak maksimal (dalam waktu beberapa bulan talut yang dibangun telah jebol). Selain itu tingkat partisipasi masyarakat dalam musyawarah desa juga menurun. Penyebabnya karena Ketua TPK dan salah satu KPMD nya adalah orang yang sibuk dengan pekerjaan sehari-hari, akibatnya pemberitahuan adanya musyawarah kepada masyarakat sering dilakukan secara mendadak. Masyarakat memandang bahwa tidak masuknya Desa Berbakti dalam perankingan di PNPM Mandiri Perdesaan pada tahun 2011 dan 2013— bahkan sama sekali tidak mendapatkan BLM baik dari PNPM Perdesaan maupun dari P2SPP— adalah akibat kurang aktifnya TPK dalam menggalang partisipasi masyarakat, untuk terlibat dalam MAD dan memberikan pemahaman tentang usulan Desa Berbakti. Namun demikian partisipasi masyarakat yang menurun disampaikan juga dikarenakan kondisi ekonomi yang menurun dalam lima tahun terakhir akibat produksi cokelat menurun, sehingga warga yang biasanya menjadi buruh di perkebunan cokelat bekerja di luar desa dari pagi hingga sore hari.

TPK bekerja sama dengan KPMD yang memiliki latar belakang di bidang pembangunan fisik selain juga selalu mendapat pelatihan-pelatihan di program PNPM. Pelatihan tentang pengelolaan kegiatan secara keseluruhan dan tentang pembagian tugas di dalam TPK, namun selama ini tetap mendapat pendampingan dari fasilitator teknik untuk menggambar desain bangunan.

BKAD menilai kinerja TPK dengan melihat dari pengelolaan tugasnya dan ketepatan waktu penyelesaian pekerjaan, tingkat pengembalian SPP yang tinggi, adanya koordinasi dengan pemerintah desa yang bagus serta mendapat kepercayaan masyarakat dan dari sisi administrasi yang lengkap dan rapi.

Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD)

a. Proses pemilihan KPMD

Awal mula proses pemilihan KPMD berbarengan dengan musyawarah desa sosialisasi untuk pemilihan TPK. Seperti halnya pemilihan TPK, maka dari 15 orang wakil desa yang diusulkan dipilih lima orang berdasarkan suara terbanyak, dan dari lima orang ini dipilih melalui suara terbanyak pula dua orang sebagai KPMD, satu orang perempuan dan satu orang laki-laki. Kriteria sebagai KPMD yang ditetapkan oleh warga adalah memiliki waktu, harus aktif dan mempunyai kemampuan kerja.

Periode 2009 – sekarang posisi KPMD ditunjuk oleh masyarakat melalui musyawarah desa karena tidak ada yang bersedia untuk dicalonkan sebagai KPMD maka ketua LPMD yang ditunjuk sebagai KPMD.

b. Peran dan kinerja KPMD

Tugas KPMD adalah memfasilitasi setiap rapat dan musyawarah di desa terkait PNPM, berkoordinasi antar KPMD (laki-laki KPMD teknis, perempuan KPMD ke pemberdayaan dan pinjaman Dana Bergulir), serta mengawasi pelaksanaan kegiatan fisik di PNPM. KPMD juga aktif memberikan sosialisasi kepada warga agar terlibat pada program PNPM dengan melakukan pendekatan kepada kepala dusun, RW dan tokoh masyarakat.

Dalam pelaksanaannya antara TPK dan KPMD di Desa Berbakti, pada periode 2003–2010 telah mampu menunjukkan kerjasama dan pembagian tugasnya sesuai kemampuan. KPMD yang memiliki kemampuan teknik dalam pembangunan fisik membantu TPK dalam setiap tahap proses pelaksanaan kegiatan pembangunan fisik. Namun demikian sebagai pengelola dana kegiatan peran TPK lebih dianggap penting dibanding KPMD, hal ini tampak dalam proses pengalihan jabatan TPK kepada LPMD dan TPK yang saat ini sudah dipilih dijadikan sebagai KPMD teknik untuk mengelola P2SPP. Meskipun tanggung jawab pekerjaan sebagai KPMD lebih ringan dibanding TPK namun pengalihan peran tersebut tetap tidak diharapkan terjadi pada saat kegiatan akan dilaksanakan.

3. Interaksi atau Kegiatan dengan Luar PNPM

Interaksi dengan pihak pemerintah

Interaksi di tingkat kecamatan

Program-program pembangunan lainnya di luar PNPM Mandiri Perdesaan yang diterima Kecamatan Pantai Elok antara lain PNPM Integrasi (P2SPP), PNPM Pariwisata, Pamsimas, PUAP dan PPIP (Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan). Hanya PNPM Mandiri Perdesaan dan P2SPP yang menggunakan fasilitator yang sama, sedangkan program lainnya seperti PPIP, Pamsimas dan PNPM Pariwisata memiliki fasilitator dan menggunakan mekanisme program tersendiri di luar PNPM. Selain itu tim-tim yang di bentuk di PNPM tidak dilibatkan dalam proses perencanaan dan pelaksanaannya, tidak ada mekanisme dalam program-program pembangunan lainnya yang melibatkan BKAD maupun tim-tim di PNPM.

“Saya tidak pernah melihat mereka jalan bersama, cuma di rapat TKPKD saja mereka *koar-koar* koordinasi, namun keluar dari ruang rapat mereka beraksi sendiri karena rambu-rambu tiap program berbeda. LKM-nya PPIP lain, LKM-nya Pamsimas juga lain padahal di satu desa,” terang Bappeda Kabupaten Donggala.

Menurut para informan, kelebihan dari program PNPM dibanding program pembangunan lainnya adalah karena para pelaku sering mendapat pelatihan sehingga hasilnya lebih bagus dan juga masyarakat dilibatkan dalam pengerjaan kegiatan baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasannya.

Di Kecamatan Pantai Elok, keterlibatan camat, sekretaris camat dan Pjok lebih banyak berinteraksi dengan BKAD dan UPK terkait koordinasi dalam upaya mensosialisasikan program-program PNPM ke masyarakat dan pelaporan administrasi UPK. Selain itu pemerintah kecamatan juga terlibat dalam monitoring kegiatan di desa. Keterlibatan BKAD dan tim-tim di PNPM Mandiri Perdesaan baik di tingkat kecamatan dan desa dengan pemerintah kecamatan dan desa adalah dalam proses musrenbang di tingkat desa dan kecamatan dikarenakan adanya program PNPM Integrasi di Kecamatan Pantai Elok.

Dalam tataran kelembagaan hanya BKAD dan UPK yang telah memiliki forum atau asosiasi. BKAD dengan forum BKAD tingkat kabupaten dan UPK dengan forum atau asosiasi UPK namun belum terdapat asosiasi untuk BP UPK. Namun demikian BKAD Kecamatan Pantai Elok dinilai oleh fasilitator di tingkat kabupaten tidak terlalu aktif dalam kegiatan forum BKAD, hal ini juga dibuktikan dengan tidak diketahuinya tentang draf rancangan Perda BKAD di tingkat kabupaten oleh BKAD Kecamatan Pantai Elok yang diusulkan oleh Forum BKAD.

Interaksi di tingkat desa

Di tingkatan desa, khususnya di Desa Berbakti, hubungan antara program-program pembangunan di luar PNPM Mandiri Perdesaan hanya terjalin dengan P2SPP yang melibatkan fasilitator yang sama. Mulai tahun 2013 pelaksana program P2SPP adalah LPMD, sedangkan TPK di Desa Berbakti sudah dibentuk.

Untuk itu dalam prosesnya terjadi alih kelola dari ketua TPK kepada ketua LPMD dengan dilakukan kompromi akibat pengalihan tersebut yaitu ketua TPK yang digantikan oleh Ketua LPMD ditunjuk sebagai KPMD teknik yang pada awalnya dipegang oleh ketua LPMD, namun tetap mempertahankan bendahara dan sekretaris TPK untuk membantuk ketua LPMD.

Kepengurusan LPM yang dipilih melalui proses pengajuan calon dari tiap dusun sebanyak tiga calon telah menghasilkan tujuh orang sebagai pengurus inti LPM (ketua, bendahara, sekretaris dan seksi-seksi) lainnya sebagai anggota LPM. Tugas dari LPMD antara lain merancang Perdes, ikut ‘ngopyakopyak’ (mengingatkan) Pemdes untuk pembuatan Perdes, meneruskan program-program pemerintah ke masyarakat dan membantu Pemdes untuk hal tersebut, pengawasan pembangunan yang dilakukan oleh kontraktor dari dinas. Dengan diterapkannya LPM sebagai pelaksana kegiatan P2SPP maka tugas LPMD menjadi lebih tampak nyata selain hanya mengawasi pekerjaan dari kontraktor dan dinas saja.

Desa Berbakti menolak untuk mendapatkan program Pamsimas karena desa dituntut harus menyediakan swadaya di awal sebelum program masuk sebesar Rp11 juta. Pada tahun 2010, Desa Berbakti pernah mendapatkan bantuan PPIP untuk pembangunan jembatan dan jalan. PPIP ini dikelola oleh Organisasi Masyarakat Salam (OMS) dan tidak melibatkan TPK maupun KPMD yang dibentuk pada tahun tersebut. Sinergi yang dilakukan oleh pemerintah desa agar tidak terjadi tumpang tindih dalam pembangunan di desanya maka dibahas dalam musrenbangdes dan dituangkan dalam RPJMDes. Para pelaku yang terlibat dalam PPIP dipilih orang-orang yang dulu juga pernah terlibat dalam PNPM antara lain mantan KPMD dan kepala dusun. Ia dipilih dengan pertimbangan sebagai mantan pelaku PNPM dan sudah pengalaman dalam mengelola kegiatan serta dapat membagikan ilmu dan pengalamannya kepada para pelaku lain di desa sehingga terjadi proses yang berkelanjutan.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan program PNPM Mandiri Perdesaan dan PNPM Integrasi (P2SPP) di Desa Berbakti maka peran serta pemerintah desa adalah kunci utamanya karena kepala desa melakukan koordinasi di tingkat desa. Pemerintah desa bertanggung jawab untuk mengundang warga dalam setiap musyawarah serta memimpin rapat, dan melibatkan warga dalam kegiatan PNPM. Kepala desa juga berfungsi dalam mengontrol dan mengawasi pelaksanaan PNPM di desanya. Keterlibatan pemerintah desa dalam pelaksanaan PNPM tampak nyata dibanding dengan program pemerintah regular lainnya yaitu dalam hal pengawasan dan penanganannya. PNPM memiliki pengawasan ketat baik dari sisi administrasi maupun dalam hal pelaksana yang dilakukan oleh TPK, sedangkan program pembangunan dari pemda sering kali tidak diketahui oleh pemerintah desa kapan dan dimana program tersebut akan dilaksanakan. “Masuk gak bilang, pulang gak pamitan,” ungkap Kepala Desa Berbakti. Meskipun dimungkinkan bahwa program yang masuk di desa adalah hasil dari usulan di musrenbangdes namun pemerintah desa tidak mengetahui mana dari usulan yang diajukan melalui musrenbang yang akhirnya terealisasi dilaksanakan di tingkat desa.

Desa Berbakti juga menerima dana PUAP dengan keharusan untuk membentuk Gapoktan (Gabungan Kelompok Tani), seperti halnya pembentukan OMS maka kepala desa memilih mantan pelaku di PNPM untuk terlibat sebagai sekretaris gapoktan tingkat desa. Pemilihan ini dilakukan atas dasar pengalaman dari orang tersebut yang telah terlibat dalam program PNPM yang memberikan banyak pengalaman dan ilmu dalam bidang administrasi dan pengelolaan kegiatan.

Desa Berbakti sendiri memiliki Alokasi Dana Desa (ADD) yang pada tahun 2013 sebesar Rp101 juta sedangkan pada tahun-tahun sebelumnya berkisar antara Rp70 juta hingga Rp80 juta. Dengan perbandingan penggunaan dana 30 persen untuk belanja aparatur dan operasional pemerintah desa dan 70 persen untuk pemberdayaan masyarakat maka besarnya pembiayaan untuk pembangunan fisik perbaikan prasarana dan sarana publik hanya berkisar antara Rp4–Rp5 juta per tahunnya. Biaya tersebut umumnya hanya untuk perbaikan gedung kantor desa dan pembangunan fisik yang kecil saja. Belum ada alokasi yang dapat menyentuh langsung rumah tangga miskin.

Perbedaan antara ADD dengan PNPM antara lain bahwa penggunaan dana PNPM harus melalui pembentukan kepengurusan yaitu TPK untuk pembangunan fisik dengan melibatkan tender, sedangkan untuk penanggung jawab ADD adalah kepala desa yang diberi wewenang untuk mengolah anggaran sesuai dengan yang diusulkan pada anggaran desa. Penetapan ADD melalui musyawarah desa yang melibatkan aparat desa namun terbatas hanya pada BPD, LPM dan wakil dari dusun yaitu RT, RW dan warga yang diwakili oleh BPD.

“ADD yang melengkapi kebutuhan kecil-kecil dan bukan sebaliknya PNPM yang melengkapi ADD,” kata Kepala Desa Berbakti.

Meskipun PNPM diakui sebagai program yang jelas kelihatan wujudnya dan melibatkan langsung masyarakat serta pelaksanaannya teratur, sayangnya insentif yang diberikan kepada tim-tim yang ada di PNPM dianggap masih kecil yaitu untuk KPMD sebesar Rp100 ribu per bulan. Untuk itu ADD membantu memberi tambahan insentif sebesar Rp35.000 per bulan.

Dengan minimnya ADD untuk program pemberdayaan masyarakat maka desa tidak memiliki anggaran untuk ‘meniru’ proses PNPM melalui beberapa tahapan musyawarah desa yang membutuhkan anggaran untuk menghadirkan warga. Dengan ADD untuk pembangunan tugu desa yang memakan biaya sebesar Rp6 juta, kepala desa cukup mengumpulkan tokoh masyarakat, termasuk kepala dusun dan RT, kemudian menyampaikan ide pembangunan tugu, selanjutnya mendapat persetujuan dan kemudian tugu bisa dibangun, lalu dilaporkan kembali dalam musyawarah ketika pekerjaan telah selesai.

Interaksi dengan pihak non-pemerintah

Baik Kecamatan Pantai Elok maupun Desa Berbakti tidak memiliki kemitraan dengan pihak di luar pemerintah, baik dengan pihak swasta maupun pihak perbankan. Hubungan dengan bank (yaitu Bank BRI) hanya sebatas dalam pengelolaan dana BLM dan DOK program.

4. Faktor-faktor yang Memengaruhi

Kepemimpinan

Ketua BKAD di Kecamatan Pantai Elok termasuk salah satu tokoh masyarakat yang disegani selain karena juga mantan Kepala Desa Salam berasal dari keluarga yang memiliki riwayat kepemimpinan di desanya. Hal ini menjadikan perannya dalam menangani masalah, khususnya dalam hal penanganan pinjaman bermasalah menjadi cepat teratasi. Ia juga terlibat dalam pemilihan tim-tim di tingkat desa dan memengaruhi masyarakat dalam menentukan kriteria tim yang harus dipilih. Ketua BKAD langsung turun tangan memanggil warga yang memiliki pinjaman bermasalah. Dalam pemilihan tim tingkat desa, Ketua BKAD terlibat dalam memfasilitasi proses pemilihan dan menyarankan kepada warga agar penggantian pengurus masih menyisakan satu orang dari kepengurusan lama untuk dipilih dalam kepengurusan baru. Tujuannya agar alih dan transfer pengetahuan serta kemampuan tidak dimulai dari tahap awal kembali. Keaktifan ketua BKAD juga dipengaruhi karena keberadaan waktu yang diluangkan untuk terlibat langsung dalam kegiatan program. Meskipun mendapat penggantian biaya transportasi namun dengan frekuensi kunjungan yang sering dilakukan maka kesediaan dari ketua BKAD selain memberikan waktu dan biaya lebih untuk mengawasi program PNPM.

Keterlibatan langsung semua pelaku di tingkat kecamatan selain BKAD juga BP UPK, PJoK, setrawan dan UPK dalam penanganan pinjaman bermasalah menjadi faktor yang memengaruhi tingginya tingkat pengembalian dana bergulir. Para pelaku turun langsung ke kelompok untuk memberikan penyadaran tentang pengembalian pinjaman dana bergulir.

Di tingkat desa, kepala desa yang berkeinginan menempatkan orang-orang baru yang dekat dengannya menjadikan hasil pemilihan TPK dan KPMD menghasilkan orang-orang yang sama sekali belum pernah terlibat secara langsung dalam kegiatan PNPM. Para pelaku yang terpilih dianggap masyarakat sebagai orang-orang yang sibuk dalam pekerjaan keseharian mereka sehingga tidak memiliki waktu lebih untuk mengelola secara optimal pelaksanaan kegiatan. Kurang aktifnya tim-tim tersebut dinilai berpengaruh pada hasil perankingan pembagian BLM selama tiga tahun terakhir, tingkat partisipasi masyarakat dalam musyawarah-musyawarah yang menurun dan dalam hasil pekerjaan fisik yang kualitasnya dinilai kurang bagus. Meskipun menurunnya tingkat partisipasi masyarakat menurut KPMD bukan karena kurang aktifnya tim dalam mengajak masyarakat dan kedekatan kepada masyarakat namun karena kondisi ekonomi dari hasil perkebunan yang menurun menyebabkan masyarakat tidak dapat meluangkan banyak waktu lagi untuk terlibat dalam musyawarah karena harus bekerja di luar desa untuk mencari penghasilan tambahan.

Sumber daya lokal

Desa Berbakti sebagai desa yang terdiri dari bermacam suku (Jawa, Bali, Madura, Lombok, Bugis) adalah suatu kekuatan tersendiri dalam membangun desanya. Dari setiap wawancara dengan para informan baik di tingkat kecamatan maka desa-desa dengan latar belakang transmigran lebih memiliki kesadaran tinggi dalam pengembalian pinjaman dana bergulir. Hal ini bukan dikarenakan kesukuan namun karena dorongan untuk maju dan membangun desanya sebagai warga pendatang lebih besar. Tingkat kesadaran untuk pendidikan juga lebih tinggi dengan dibangunnya MA di Desa Berbakti agar tidak perlu menempuh perjalanan jauh ke ibukota kecamatan atau pergi ke luar kota untuk bersekolah

sampai tingkat SMA. Setiap dusun yang mewakili daerah asalnya juga memiliki adat masing-masing yang menjadi mekanisme kontrol warga apabila terjadi pinjaman bermasalah atau penentuan wakil yang terlibat di kegiatan tingkat desa. Contohnya di dusun 1 yang memiliki Wahidi (Wanita Hindu Dharma) adalah juga kelompok SPP, sistem kontrol di dalam kelompok diatur menggunakan mekanisme yang berlaku di dalam lembaga ini. Kelompok ini juga memiliki kekuatan dalam menyampaikan usulan dalam MKP dan menggalang partisipasi masyarakat untuk terlibat dalam musyawarah-musyawarah desa serta kegiatan PNPM.

Pada periode awal program pemilihan TPK telah menghasilkan tim yang terdiri dari tiga orang perempuan setelah juga beberapa pengurus lama yang laki-laki mengundurkan diri karena merasa tidak mampu. Faktor penentu keberhasilan TPK waktu itu dikarenakan para perempuan ini mampu melakukan pendekatan langsung kepada warga, mengajak warga secara langsung untuk terlibat dalam musyawarah dan kegiatan, dan mampu menghasilkan pembukuan administrasi kegiatan yang rapi serta mendapat pengakuan dari berbagai pihak. Desa Berbakti yang memberi kesempatan kepada para perempuan yang bersedia meluangkan waktu dan belajar serta memiliki kemampuan latar belakang pendidikan yang cukup telah pernah menunjukkan keberhasilannya dalam pelaksanaan program PNPM.

Meskipun tidak cukup banyak digali tentang masih aktifnya budaya gotong royong di Desa Berbakti, menurut kepala desa apabila tidak ada BLM dari PNPM maka pembangunan di desa selain dari dinas juga akan lebih menggali swadaya masyarakat dan meningkatkan gotong royong kembali. Tingkat swadaya masyarakat Desa Berbakti telah diuji ketika dalam pembangunan fisik dan material pasir yang sebelumnya telah tersedia hanyut oleh hujan. Masyarakat harus mengganti semua dengan menggunakan swadaya.

Cuaca hujan yang sering terjadi di Kecamatan Pantai Elok disebut sebagai kendala utama dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan fisik. Menurut data, Kecamatan Pantai Elok memiliki curah hujan yang cukup tinggi dalam setahun dan bulan Oktober adalah bulan dengan curah hujan paling tinggi sedang bulan Februari merupakan curah hujan terendah.⁴ Kendala pelaksanaan tersebut dipengaruhi juga oleh tahapan pencairan dana BLM yang mendekati bulan-bulan terakhir dalam satu tahun anggaran pada saat curah hujan tinggi. Dengan adanya aturan baru dalam PNPM Mandiri Perdesaan yang mengatur bahwa dana untuk pembangunan fisik harus terserap hingga akhir tahun (bulan Desember)— dan apabila tidak terserap maka dana harus dikembalikan kepada KPPN kabupaten— menjadikan beberapa kegiatan fisik yang belum sepenuhnya terselesaikan harus dilanjutkan dengan swadaya masyarakat.

Mekanisme kontrol

Kecamatan Pantai Elok telah memilih BP UPK yang memiliki latar belakang pendidikan di bidang ekonomi yang tepat berperan sebagai pengawas dari UPK dan menilai kinerja UPK secara keseluruhan. Selain itu Ketua BP UPK adalah mantan Ketua UPK yang memahami seluk beluk pengelolaan dana dan administrasi UPK. Hal ini menjadikan pengawasan dan kontrol terhadap UPK dapat lebih optimal karena pengawas memiliki pengetahuan lebih dibanding yang diawasi dalam hal ini UPK. Sayangnya pengawasan hanya terbatas pada program yang dikelola oleh UPK tidak di luar program PNPM.

⁴ Curah hujan per tahun 1.705mm dengan frekuensi 244 hari per tahun dan curah hujan Oktober 199mm (DataBPS Kecamatan. 2012)

Pada periode kepengurusan TPK tahun 2003–2010 di Desa Berbakti, informasi tentang kegiatan dan penggunaan dana disampaikan melalui papan informasi dan pengumuman di masjid-masjid. Tim pemantau atau tim 18 pada masa tersebut juga bekerja optimal dengan mengecek pembukuan TPK, penyaluran dana bergulir dan memantau setiap proses pengerjaan pembangunan fisik namun pada masa kepengurusan TPK saat ini tim pemantau tidak bekerja optimal.

Dana operasional masih tetap dianggap sebagai pemicu peran serta pelaku dalam pelaksanaan program, contohnya banyak yang mengundurkan diri setelah terpilih karena merasa tidak mendapat cukup insentif. Biaya operasional untuk KPMD dianggap masih terlalu kecil meskipun ADD menambahkan telah menambahkannya.

Pemerintah desa tidak memiliki wewenang dan kontrol atas program-program pemberdayaan dan pengentasan kemiskinan yang masuk di wilayahnya. Program berjalan dengan mekanisme sendiri-sendiri sehingga tidak melibatkan tim-tim yang telah dibentuk dalam PNPM. Kekhawatiran yang muncul dengan pengelolaan P2SPP oleh LPMD adalah peran pengawasan yang diberikan kepada tim pemantau atau tim 18 lagi, karena selama ini LPMD tidak melaksanakan kegiatan tapi lebih banyak mengawasi pekerjaan pembangunan dari dinas.

Peran pemerintah

Peran pemerintah desa

Peran pemerintah desa dalam pelaksanaan PNPM adalah dalam hal alokasi untuk penambahan insentif untuk pelaku di tingkat desa dari ADD. Pemerintah desa menganggap bahwa dengan ditambahkan insentif untuk para pelaku maka peran serta dan kinerja pelaku dapat lebih meningkat. Selain itu dipilih pula tiga orang sebagai unsur tambahan untuk KPMD di tingkat desa yang didanai dari ADD dengan maksud untuk membantu setiap ada program pemberdayaan di desa.

Peran kecamatan dan kabupaten

Dari tingkat kabupaten, maka faktor yang memengaruhi pelaksanaan program PNPM adalah dukungan Pemda dalam bentuk dana sharing yang disyaratkan dalam PNPM. Faktor pendukung lainnya adalah optimalisasi kelembagaan tim koordinasi PNPM melalui rapat-rapat koordinasi dengan menghadirkan DPRD sehingga DPRD juga diberikan penguatan dan pemahaman tentang PNPM karena eksekusi anggaran ada di tangan DPRD. Penggunaan dana *cost sharing* tersebut juga untuk pengawasan, monitoring ke lapangan, rapat-rapat koordinasi tingkat kabupaten, serta pelatihan bagi PJoKecamatan.

Saat ini Pemda Kabupaten Donggala tengah menyusun draft Perda tentang BKAD, meskipun penyusunan Perda ini agar dapat difasilitasinya penambahan insentif untuk BKAD sekabupaten Donggala dan dukungan pendanaan untuk kelembagaan BKAD.⁵ Namun tidak hanya insentif atau dana operasional BKAD yang masih dinilai kecil, untuk para pelaku di tingkat kecamatan dan kelurahan keluhan yang disampaikan pelaku sampai ke tingkat kabupaten adalah kecilnya dana operasional.

⁵ Draft Perda BKAD belum dapat dibagikan dengan alasan karena masih dalam tahap pembahasan bagian hukum dan belum final.

Dari sisi pemerintah kabupaten, pengawasan dan monitoring program kurang optimal karena setiap program pemberdayaan berjalan sendiri-sendiri. Koordinasi hanya sekedar rapat-rapat dan tidak ada aksi konkret yang ditindaklanjuti karena setiap program di bawah instansi atau dinas yang berbeda. Akibatnya program pembangunan tidak terintegrasi dan masyarakat merasakan manfaat secara parsial dan keproyekan saja.

Di tingkat Kecamatan Pantai Elok, kendala yang dihadapi adalah pada saat memfasilitasi setiap musyawarah antar desa dan khususnya dalam perankingan kegiatan. Fasilitasi menjadi berat karena dana BLM yang diterima kecamatan menjadi berkurang sehingga kompetisi menjadi ketat. Pihak kecamatan merasa terjadi 'ketidakadilan' dalam persentase pembagian BLM. Kecamatan besar dengan jumlah RTM besar menurut perhitungan kecamatan namun mendapat BLM lebih sedikit dibanding kecamatan dengan desa sedikit dan RTM lebih sedikit. Pembagian juga tidak memerhatikan sulitnya geografis, menjadikan kecamatan dengan jumlah desa besar tingkat partisipasinya menurun dalam MAD karena perankingan menjadi ketat.

Peran fasilitator

Fasilitator memiliki peran yang besar dalam setiap proses pelaksanaan program khususnya fasilitator yang terlibat pada awal program pertama kali masuk. Fondasi dan pemahaman program menjadi baik apabila fasilitator mampu meletakkan dasar program pemberdayaan yang tepat kepada masyarakat. Fasilitator juga berperan dalam proses pemilihan tim-tim, dengan fasilitasi dan pengawalan dari fasilitator maka pemilihan pelaku baik di tingkat kecamatan dan desa dapat dioptimalkan. Fasilitator dinilai oleh masyarakat tidak hanya sebagai pendamping namun juga pengawas, tanpa adanya fasilitator maka pengawasan tidak optimal karena adanya segan untuk mengoreksi pekerjaan tim lainnya yang dianggap 'saudara'.

Selama ini di Kecamatan Pantai Elok, fungsi fasilitator kecamatan tidak selalu lengkap personalnya, karena fasilitator lebih sering hanya terdiri dari satu orang (ada kalanya hanya fasilitator teknik namun lebih sering hanya terdiri dari fasilitator CD saja). Keadaan ini menghambat dalam pembahasan dan fasilitasi untuk bidang teknik dan fisik karena fasilitator teknik tidak selalu ada sehingga membutuhkan waktu untuk membahas RAB dengan berkonsultasi kepada fasilitator teknik tingkat kabupaten. Terhambatnya pembahasan ini maka akan menghambat pencairan dana dan termin pencairan serta pelaksanaannya. Selain itu fasilitator yang dinilai sebagai pengawas yang mampu mengawasi secara ketat tahapan pekerjaan pembangunan fisik tidak ada.

5. Potensi Keberlanjutan

Potensi keberlanjutan tim-tim di PNPM

Dalam kaitannya dengan potensi keberlanjutan tim-tim yang dibentuk dalam program PNPM setelah 2014 maka tetap adanya pengelolaan pinjaman dana bergulir oleh UPK yang merupakan salah satu faktor dari keberlanjutan UPK. Keberlanjutan UPK didukung dengan keberlanjutan dari BKAD yang dimaksudkan untuk tetap mendukung UPK, demikian pula dengan BP UPK sebagai lembaga yang mengawasi UPK.

Namun demikian keberlanjutan tim-tim tersebut tidak terlepas dari harapan akan adanya petunjuk lebih lanjut mengenai mekanisme keberlanjutannya tersebut. Dengan tidak adanya PNPM dan BLM maka UPK yang masih akan tetap mengelola dana bergulir membutuhkan penambah modal untuk melayani kelompok-kelompok yang makin berkembang dan juga kelompok baru selain dalam rangka untuk membiayai operasional UPK dan tim-tim lainnya.

Disamping petunjuk pengelolaan UPK, untuk keberlanjutannya, tim-tim yang ada saat ini berharap mendapatkan petunjuk untuk menjalin hubungan dan kerjasama dengan pihak-pihak di luar yang selama ini terlibat dalam PNPM, antara lain kerjasama dengan pihak swasta maupun perbankan. Perangkat kelembagaan untuk bekerja sama tersebut perlu disiapkan khususnya bagi UPK dan BKAD. BKAD yang perannya diharapkan lebih dari sekadar mengoordinasi program PNPM di tingkat kecamatan, idealnya mampu mengoordinasi desa-desa untuk bekerja sama dalam program pemberdayaan yang masuk ke desa bersama dengan BP UPK. Dengan petunjuk tersebut, peran UPK juga tidak hanya mengelola dana bergulir namun tetap dalam pemberdayaan masyarakat untuk mengelola dana dari luar kecamatan bagi pembangunan fisik dan sosial.

Di tingkat kabupaten, dalam rangka keberlanjutan BKAD maka telah disusun draf Perda tentang BKAD yang hingga saat ini masih dalam tahap pembahasan di bagian hukum dan masih diperlukan uji publik dan naskah akademis. Finalisasi Perda BKAD perlu segera dilakukan untuk optimalisasi peran dan fungsi agar tidak terbatas pada PNPM dan juga agar BKAD mendapat dukungan insentif yang memadai dalam menjalankan perannya.

Pada tingkat desa, apabila sudah tidak terdapat BLM lagi maka program-program yang masuk ke tingkat desa secara otomatis akan dilaksanakan oleh LPM dan diawasi oleh BPD dan masyarakat. Namun demikian BPD dan LPM tidak akan bisa untuk melanjutkan prinsip-prinsip yang ada di PNPM karena mereka tidak mendapat pelatihan intensif seperti yang diterima oleh pelaku-pelaku di PNPM. Contohnya TPK dengan hanya tiga orang lebih mampu menangani pelaksanaan program namun LPM yang berjumlah lebih banyak belum tentu mampu menangani program karena tidak terlatih. Bila peran TPK dialihkan kepada LPMD maka perlu pelatihan khusus untuk LPMD seperti pelatihan kepada TPK. LPMD tidak memiliki ilmu dalam pengelolaan dana dan kegiatan serta sistem administrasi, kecuali untuk penghitungan retribusi desa sedangkan pelaku-pelaku PNPM sudah ditempa dengan pelatihan dan sudah diatur secara jelas dalam PTO. Pelaku-pelaku yang terlibat di PNPM dilibatkan kembali dalam tim-tim di desa agar keberlanjutan ilmu dan prinsip yang selama ini telah terjadi tetap berjalan.

Program PNPM dinilai lebih efisien dalam penggunaan dana sehingga apabila pemerintah daerah mau melaksanakan program pembangunan seperti PNPM, maka tetap dibutuhkan dampingan fasilitasi. Contohnya FT untuk menyusun RAB, dan RAB yang disusun oleh FT ini lebih efisien dibanding bila dilakukan oleh dinas. Selain itu untuk mengurangi ketergantungan sepenuhnya kepada fasilitator dari luar kecamatan maka peningkatan kapasitas Pendamping Lokal (PL) sebagai kader agar perlu ditingkatkan sejalan dengan tuntutan terkait peningkatan honor untuk PL. Keberadaan fasilitator dari luar masih tetap dibutuhkan karena di kecamatan semua adalah saudara sehingga sungkan untuk tegas.

Dalam kaitannya dengan pelatihan-pelatihan yang ada maka TPM yang dibentuk dengan maksud untuk memberikan pelatihan kepada masyarakat perlu dibekali dengan materi-materi yang lebih lengkap dan mampu dikembangkan. Penguatan untuk TPM itu sendiri agar juga tidak tergantung pada FK untuk memberikan pelatihan.

Salah satu hal yang dinilai sebagai faktor pendukung dari keberlanjutan tim-tim tersebut setelah adanya petunjuk yang jelas untuk terus menjalankan peran dan fungsinya adalah adanya dukungan insentif bagi anggota tim yang memadai.

Potensi replikasi prinsip-prinsip PNPM dan programnya

Potensi replikasi prinsip-prinsip PNPM maupun programnya di Kecamatan Pantai Elok dan di Desa Berbakti tidak tampak karena program pembangunannya yang minim dana dari ADD tidak memungkinkan untuk mereplika mekanisme dan proses yang ada di PNPM. Dengan tidak ada lagi BLM dan tidak ada pembiayaan untuk insentif tim-tim, maka pelaksanaan pembangunan fisik di desa yang tidak dapat didanai oleh ADD maupun oleh dinas-dinas akan dikembalikan kembali kepada swadaya masyarakat dalam bentuk gotong royong. Fungsi-fungsi TPK dan tim pemantau akan langsung ditangani oleh LPM. Selain itu replikasi akan sulit dilakukan karena format pelaporan yang dipergunakan di PNPM berbeda dengan yang dipergunakan di desa. Dokumen-dokumen di PNPM juga terlalu rumit untuk direplika di tingkat desa. Bentuk akuntabilitas kepada masyarakat akan dilakukan secara umum saja dalam bentuk pertemuan atau forum, namun kelemahannya tidak ada pemeriksaan atas bukti kuitansi yang dipegang oleh kepala dusun seperti halnya dalam PNPM yang memiliki badan pengawas yang memeriksa pembukuan UPK.

Pada tingkat kecamatan tidak memiliki dana guna meniru PNPM karena dana operasional di kecamatan hanya sekitar Rp200 juta, dan tidak ada dana pembangunan untuk ke desa.

Bila dibanding dengan program-program lain, PNPM lebih diketahui oleh masyarakat di desa karena musyawarah-musyawarah yang diadakan, bangunan fisik yang tampak dengan monumennya, dan melibatkan warga di sekitar lokasi pembangunan fisik. Diharapkan program yang masuk ke kecamatan dan desa dapat menerapkan prinsip dan mekanisme yang ada di PNPM sehingga program yang masuk tersebut menggunakan BKAD dan UPK sebagai koordinator antar desa dan pengelola administrasi program. Hal ini dilihat dari adanya pengelolaan dan koordinasi yang bagus antar tim baik dengan fasilitator juga dengan tim-tim di tingkat desa dan dengan pemerintahan kecamatan dan desa.

6. Kesimpulan dan Rekomendasi

Kesimpulan

1. Kuatnya pengaruh ketua BKAD sebagai tokoh masyarakat mampu memengaruhi forum MAD untuk menunjuk langsung sekretaris dan bendahara BKAD. Ketua BKAD juga turut berperan dalam proses pemilihan tim-tim di tingkat desa dalam rangka memfasilitasi keberlangsungan tim-tim di tingkat desa.
2. Dalam proses selanjutnya setelah tim-tim awal terbentuk maka pemilihan ulang anggota tim lebih pada penetapan atas pelaku-pelaku yang tengah memegang jabatan tersebut.
3. Tim-tim yang dibentuk di PNPM meskipun memiliki interaksi dengan pemerintah desa dan kecamatan namun hanya terbatas pada pengelolaan kegiatan program. Tim tidak mengembangkan interaksi dengan pihak ketiga maupun upaya mengembangkan potensi kerjasama antar desa. Penyebabnya, meskipun tugas tersebut merupakan bagian tugas dari BKAD namun lingkup kerja masih sebatas pada program dan penyelamatan asset program.
4. Peran tim-tim di PNPM di Kecamatan Pantai Elok dan Desa Berbakti belum bisa sampai keluar dari program karena masih tunduk dan dibatasi oleh aturan program (PTO), hanya pengembangan peran keluar per individu pelaku saja yang bisa terjadi.
5. Bahwa riwayat TPK dengan prestasi yang telah berjalan bertahun-tahun tidak menjadi jaminan akan terus berlangsungnya kinerja yang bagus meskipun transfer pengetahuan telah coba dilakukan
6. Pengalihan peran dari tim-tim di PNPM seperti TPK dan KPMD kepada LPM tidak akan memberikan hasil semaksimal yang telah ditampilkan oleh TPK karena LPMD tidak memiliki kapasitas sebesar TPK dalam pengelolaan kegiatan dan administrasi.
7. Masih besarnya ketergantungan pada fasilitator di lapangan dalam pengelolaan kegiatan.
8. Replikasi program seperti PNPM di tingkat kecamatan dan desa tidak dimungkinkan karena dana pembangunan di tingkat kecamatan dan ADD minim.
9. Kendala utama yang selalu disampaikan berupa cuaca hujan yang tak terhindarkan menjadi faktor yang selalu mengganggu jalannya pelaksanaan pembangunan fisik, meskipun dimulainya pelaksanaan kegiatan dipengaruhi oleh periode turunnya dana ke desa.
10. Program-program yang ada baik ditingkat kabupaten, kecamatan dan desa berjalan sendiri-sendiri dengan mekanisme sendiri-sendiri tanpa memanfaatkan tim-tim serta mekanisme yang telah ada. Dimana pemanfaatan tim dan mekanisme yang telah ada akan dapat menjadikan keberlanjutan tim-tim tersebut

11. Usulan desa yang tidak mendapat perankingan dalam PNPM Mandiri Perdesaan diusulkan dalam pembahasan pengusulan di P2SPP. Hal ini mengesankan bahwa usulan yang tidak menjadi prioritaslah yang diajukan dalam musrenbang tingkat kecamatan dan kabupaten.

Rekomendasi

1. Peran BKAD harus dioptimalkan tidak sebatas pada koordinasi, pengawasan dan monitoring program PNPM saja namun juga program pemberdayaan lainnya di tingkat kecamatan dan desa. BKAD didorong untuk lebih meningkatkan kerjasama dengan pihak ketiga demi keberlanjutan program pemberdayaan di wilayahnya, bahwa tugas dan peran tersebut telah tertuang dalam PTO perlu diperjelas dan disosialisasikan kembali. Hal ini juga dimaksudkan bahwa peran BKAD maupun BP UPK tidak semata tergantung dengan adanya kegiatan dana bergulir yang dikelola oleh UPK maka BKAD dan BP UPK tetap akan aktif.
2. Pengalihan peran dan tugas dari TPK ke LPMD dibarengi dengan penguatan kapasitas LPMD sebagaimana yang selama ini telah diberikan kepada TPK sehingga kepercayaan masyarakat akan kemampuan dan kinerja LPMD dapat meningkat. Selain itu diperlukan penguatan terhadap pendamping lokal (PL) untuk mendukung LPMD dan tim yang telah ada di desa.
3. Penggunaan tim-tim atau lembaga yang sudah ada di desa maupun di kecamatan untuk pelaksanaan program-program pemberdayaan yang masuk ke desa harus didukung dengan petunjuk teknis yang memadai dan terintegrasi yang dapat diterapkan dalam berbagai program pemberdayaan yang ada dan tetap mendapat dampingan dari fasilitator yang juga dimaksudkan sebagai pengawas pelaksanaan kegiatan.
4. Peran fasilitator tidak hanya dimaksudkan untuk memfasilitasi pelaksanaan kegiatan dan mengawasinya namun juga mengawal proses pemilihan tim-tim yang akan terlibat dalam program, hal ini apabila program yang masuk ke desa tidak menggunakan lembaga yang sudah terbentuk di desa.
5. Koordinasi dari tingkat pusat untuk mekanisme pelaksanaan program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat perlu ditingkatkan agar masyarakat tidak hanya dijadikan objek penerima program-program tanpa bisa menentukan mana yang dibutuhkan oleh masyarakat sendiri.

SITE REPORT 3
KECAMATAN SUMBER AIR
KABUPATEN LOMBOK BARAT
PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT
KASUS: PNPM PERDESAAN

Ratih Dewayanti & Siti Ruhanawati

1. Profil Lokasi

Profil kecamatan

Fisik dan administrasi

Kecamatan Sumber Air mempunyai luas 107,62 km² dengan jumlah penduduk 87.815 jiwa terdiri dari laki-laki sebanyak 42.791 jiwa dan perempuan sebanyak 45.024 jiwa (BPS,2010). Kecamatan ini terdiri dari 21 desa. Pusat Kecamatan Sumber Air letak 10 kilometer di sebelah timur kota Mataram. Daerah ini merupakan daerah pinggiran antara kota dan desa. Jalanan di Kecamatan Sumber Air sudah beraspal bagus sampai jalan menuju desa dan dusun.

Kecamatan Sumber Air dikenal mempunyai banyak mata air. Wilayah ini dikenal sebagai wilayah wisata pemandian yang bernuansa Hindu, dan telah dibangun dua kawasan wisata pemandian. Kecamatan ini juga memiliki hutan lindung dengan luas terkecil di dunia dan beberapa mata air dari pegunungan yang dipergunakan sebagai sumber air bagi PDAM Lombok Barat dan perusahaan air kemasan swasta. Kondisi rumah warga Kecamatan Sumber Air sudah bangunan semen, sangat jarang bangunan dari bambu. Banyak ditemukan berugak (saung lesehan, dari kayu/bambu) dirumah warga Sumber Air.

Gambar A3.1 Tempat Wisata Pemandian di Kecamatan Sumber Air



Sumber: <http://lombok.panduanwisata.com> dan melancongkelombok.blogspot.com

Karakter masyarakat

Mata pencaharian utama masyarakat Sumber Air yaitu bertani dan berdagang, serta kombinasi dengan industri rumah tangga, seperti pembuatan tikar bambu dan makanan kecil. Wilayah Desa Selayar memiliki cukup banyak penduduk yang bekerja di pabrik air kemasan yang terletak di wilayah yang sama. Pabrik ini memiliki kesepakatan dengan Desa Selayar untuk mempekerjakan penduduk lokal sebagai pekerja *outsourcing* melalui BUMD setempat. Selain itu ada sebagian kecil penduduk yang menjadi tenaga kerja migran keluar kota atau keluar negeri.

Meski sebagian besar masyarakat Sumber Air beragama Islam, namun masih ada penganut Hindu di sana dan ada beberapa peninggalan kebudayaan Hindu yang dulu dibangun oleh Raja Anak Agung Karang Asem dari Bali.

Profil desa

Fisik dan administrasi

Desa Selayar berdiri sejak tahun 1939, mempunyai wilayah seluas +346,39 Ha, sebagian besar terdiri dari kebun (181 Ha) dan sawah (120 Ha) (Profil Desa tahun 2013). Dengan wilayah yang sangat luas dan semakin bertambahnya jumlah penduduk maka untuk memudahkan dalam pelayanan pemerintahan dan pembangunan, desa ini dimekarkan menjadi tiga desa. Profil Desa tahun 2013 juga menyebutkan, Desa Selayar terdiri dari tujuh dusun dengan jumlah penduduk sebanyak 6.000 jiwa terdiri dari 2.998 perempuan dan 3.002 laki-laki.

Karakter masyarakat

Mata pencaharian utama penduduk di sektor pertanian (sebagai petani, buruh tani) dan kerajinan. Sekarang sudah mulai bergeser dari sektor primer ke penerapan teknologi pada usaha pertanian, kerajinan mulai berkembang (Gambaran Umum Desa tahun 2012, 2013). Ada beberapa orang yang merantau ke Malaysia. Rata-rata pendidikan penduduk adalah SD dan SMP (Profil Desa Selayar tahun 2013). Di desa ini terdapat pabrik air minum kemasan yang beroperasi sejak tahun 1991, dan karyawannya kebanyakan berasal dari Desa Selayar.

Dahulu tahun 1979, Desa Selayar ini masih rawa-rawa dan sepi. Sekarang, Selayar sudah ramai penduduknya. Tanah-tanah di pinggir jalan desa sudah berpindah tangan, sekarang menjadi hak milik orang dari Sumber Air, kebanyakan etnis Cina dari daerah Cakra dan Ampenan. Sepanjang pinggiran jalan di Desa Selayar sudah berubah menjadi kebun, dan luas tanah yang masih dimiliki warga lokal semakin berkurang. Ketika memasuki Desa Selayar seolah-olah tidak ada dusun, sebagian besar kebun-kebun, dan pemukiman warga berada didalam. Di luar, tanah pinggiran jalan itu tanah sudah habis dijual, lalu ditanami buah oleh pemiliknya. Sawah masih banyak dimiliki warga lokal, dengan masa panen tiga kali setahun. Pengelolaan irigasi dilakukan melalui suba. Air bersih yang dibendung dialirkan ke pipa, sisanya masuk ke kali untuk mengairi sawah.

2. Gambaran Program PPK, PNPM dan Program lain di Kecamatan Sumber Air

Sejarah PPK dan PNPM

Kecamatan Sumber Air merupakan kecamatan tertua di Lombok barat yang **mendapatkan PNPM sejak tahun 2003, sejak masih PPK**. Alokasi Dana pertama PPK Kecamatan Sumber Air tahun 2003 sebesar Rp1 miliar, tiap tahun jumlahnya sama sampai tahun 2007. Tahun 2008 kecamatan ini mulai mendapatkan PNPM MP dengan alokasi dana sebesar Rp1,25 miliar, dan tahun 2009 mendapatkan dana Rp2 miliar. Selama tiga tahun berturut-turut dari tahun 2010 sampai tahun 2012 Kecamatan Sumber Air mendapatkan alokasi dana sebesar Rp3 miliar per tahun. BLM PNPM MP tahun ini turun dari Rp3 miliar pada tahun sebelumnya menjadi Rp1,2 miliar.

Perubahan penurunan BLM PNPM tahun ini menurut beberapa informan dipengaruhi oleh berkurangnya RTM miskin. Ada juga yang menyampaikan bahwa pengurangan BLM memang sudah ditetapkan dari pusat dan juga dipengaruhi faktor negosiasi.

Kegiatan dalam PPK dan PNPM

Alokasi BLM PPK dan PNPM MP dialokasikan untuk kegiatan yang kurang lebih sama. Kecamatan Sumber Air, BLM PPK maupun PNPM MP kebanyakan dipergunakan untuk kegiatan sarana prasarana fisik (jalan, rehab jembatan, irigasi, rehab Polindes, bangunan sekolah, dan air bersih) dan kegiatan sosial (peningkatan kapasitas, beasiswa, pelatihan menjahit, pelatihan tata boga, kerajinan), serta untuk kegiatan perguliran SPP.

Kegiatan-kegiatan tersebut dipilih karena menjadi kebutuhan masyarakat, khususnya yang terkait sarana prasarana yang belum ada dan memang belum dibangun pemerintah. Kegiatan sosial diusulkan oleh masyarakat juga sesuai dengan kondisi masyarakat setempat yang masih memerlukan peningkatan kapasitas keterampilan dan mempertimbangkan potensi lokal yang bisa dikembangkan di daerah tersebut.

Pada awal program PNPM, dana BLM dibagi untuk semua desa di Kecamatan Sumber Air. Dalam perkembangannya, alokasi Rp3 miliar tidak mencukupi untuk dibagi ke 21 desa. **Sistem pemerataan tidak bisa dijalankan, sehingga dibuat skala prioritas melalui perangkingan dan sistem antrean.** Implikasinya, setiap desa mendapatkan giliran menerima BLM setiap dua tahun sekali. Setiap tahun kira-kira yang mendapatkan alokasi BLM sebesar 11 desa, yang belum dapat tahun ini menunggu tahun berikutnya. Dengan kondisi dana BLM sekarang yang menurun dari Rp3 miliar menjadi Rp1,2 miliar dan hanya bisa dialokasikan untuk empat desa, membuat daftar tunggu desa semakin panjang.

Perubahan mekanisme penentuan kegiatan per tahun dilakukan setelah munculnya konflik di dalam MAD pada tahun 2009. Saat itu perwakilan desa yang hadir dalam MAD melakukan protes sehingga MAD harus diulang. Tahun 2009 adalah awal perubahan mekanisme akibat perubahan program dari PPK ke PNPM MPd. Sebelum MAD ulang, **camat mengadakan rapat dengan para kepala desa untuk menyepakati mekanisme baru dalam penentuan kegiatan, yaitu sistem antrean.** Kesepakatan ini yang dibawa dalam MAD. Saat itu BKAD belum begitu punya pengaruh karena masih relatif baru dibentuk, sehingga UPK yang berperan memfasilitasi MAD tersebut bekerja

sama dengan camat. Dalam sistem antrian ini, ditetapkan desa yang secara akumulatif mendapatkan dana PNPM paling kecil akan diprioritaskan lebih dulu. Mekanisme antrian ini diberlakukan sejak itu sampai sekarang dan relatif tidak ada konflik lagi diantara perwakilan desa di dalam MAD.

Program lain yang terkait

Program lain yang terdapat di Kecamatan Sumber Air selain PNPM MP adalah PNPM Integrasi, PNPM Generasi Sehat Cerdas (GSC) serta PPIP. Selain PNPM, terdapat juga program penyediaan air bersih melalui CARE dan WSLIC. Berdasarkan laporan data sekunder, di wilayah ini terdapat program ACCESS dari Ausaid, namun ketika ditelusuri dilapangan, peneliti tidak mendapatkan informasi mengenai program tersebut.

Sejak tahun 2008, PNPM GSC telah masuk Kecamatan Sumber Air. Program GSC fokus pada isu pendidikan dan kesehatan. Alokasi GSC tahun ini sebesar Rp1,8 miliar. Kegiatan PNPM GSC dialokasikan untuk kegiatan seperti Pemberian Makanan Tambahan (PMT), pelatihan kader Posyandu, dan senam ibu hamil. GSC mempunyai fasilitator tersendiri di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa. Faskab dan FK GSC tersendiri, tidak bergabung dengan PNPM MP. Demikian juga dengan Fasilitator Desa (FD) ditetapkan harus orang yang berbeda dengan FD PNPM MP. Namun untuk sementara di desa- desa yang baru mendapatkan program GSC, Fasilitator Desa GSC masih sama dengan Fasilitator Desa MP. Mereka merangkap posisi sebelum ada orang untuk menjadi FD GSC. GSC menunjuk bendahara yang kemudian masuk dalam struktur UPK PNPM, sehingga UPK memiliki dua bendahara yang menangani PNPM MP dan GSC. Pengelolaan dana MP menyatu di UPK MP, namun dengan rekening dan pembukuan yang berbeda.

Sejak tahun 2009, Kabupaten Lombok Barat mendapat dana PNPM Integrasi. Menurut FT, integrasi merupakan program andalan setelah phase out. Dana integrasi sebesar Rp1 miliar, dengan dana sharing dari Pemda. Sebanyak 75 persen alokasi dana PNPM Integrasi berasal dari Pusat (APBN), dan pemerintah daerah menyiapkan 25 persen sisanya. Tahun 2012 hampir semua desa mendapat integrasi, besarnya alokasi masing-masing ditentukan dalam MAD. Dalam MAD juga ditentukan lokasi mana yang mendapatkan integrasi, karena integrasi ini kegiatan antar kecamatan/desa. Dengan nilai proyek integrasi maksimal Rp500 juta, sementara kegiatan MP maksimal hanya Rp350 juta.

Pelaku PNPM Integrasi menggunakan struktur yang sama dengan PNPM MP, sehingga pelakunya pun sama antara Integrasi dan PNPM MP, khususnya dilevel kabupaten dan kecamatan. Faskab integrasi merangkap sebagai Faskab PNPM MP. FK integrasi di kecamatan merangkap sebagai FK MP. Begitu pula pengelolaan dana integrasi menyatu dengan PNPM MP, tanpa menunjuk bendahara tersendiri.

Sampai dengan tahun 2013, belum semua desa mendapatkan giliran mendapatkan PNPM Integrasi, misalnya Desa Selayar. Salah satu target kegiatan integrasi adalah fasilitasi penyusunan RPJMDes. Desa Selayar yang belum mendapatkan PNPM Integrasi, proses penyusunan RPJMDes dilakukan oleh aparat desa dengan konsultasi ke pihak kecamatan, FK dan BKAD.

Kecamatan Sumber Air pernah mendapatkan Program PNPM Pasca Krisis berupa pinjaman alat-alat usaha/pelatihan usaha bagi mereka yang kena PHK dan usahanya macet terkena dampak krisis global

tahun 2008. Selain itu kelompok tani ternak juga mendapat bantuan sapi Bali dari pemerintah provinsi untuk program pelestarian sejuta sapi lokal. Program sapi ini dikelola melalui kelompok tani yang dibentuk oleh warga dan mendapatkan dana Rp250 juta untuk pembelian ternak. Selain itu, kelompok tani perikanan juga mendapatkan bantuan dari Dinas Perikanan dan Kelautan sebesar Rp65 juta per kelompok.

Untuk mendapatkan alokasi proyek pemerintah ini tidak semua dilakukan dengan mekanisme secara transparan dan adil. Masih ada informan yang menyampaikan bahwa untuk mendapatkan alokasi proyek pemberdayaan perlu “sogokan” dana terlebih dahulu, seperti dalam proyek PPIP.

Manfaat kegiatan PNPM dari berbagai perspektif

PNPM dirasakan oleh pelaku PNPM sendiri dan aparat sebagai program yang berhasil dan lebih baik apabila dibandingkan dengan program lain. **PNPM MP dinilai lebih partisipatif, lebih transparan, lebih ada kepastian dan hasil lebih baik dibanding program-program yang lain.** Uang PNPM langsung dikelola dan diawasi masyarakat, tidak lewat birokrasi yang banyak tidak sampainya ke warga.

“Secara umum Sumber Air bisa saya katakan bahwa PNPM ini adalah antusiasnya luar biasa terhadap masyarakat karena pelaksanaan PNPM ini adalah nyata. Bahkan kita di Lombok Barat, pemerintah kabupaten Lombok Barat belajar cara dalam pelaksana dalam **PNPM ini yang transparan**, baik dari segi pelaksanaannya, administrasi, terbuka, nyata dan dikawal dan bahkan tiap bulan minimal di kecamatan,” ungkap oleh BP UPK Lombok Barat.

Selain itu mantan Kepala Desa Selayar mengungkapkan kekagumannya, “PNPM sangat luar biasa, sangat bermanfaat sekali karena bisa kita rasakan langsung. Kalau kita bandingkan dengan musrenbang, PNPM sudah pasti ada dananya, kalau musrenbang belum tentu dapat. **Kalau PNPM masyarakat ada jaminan dapat**, sehingga merasa terbantu sekali. Terkait dengan itu pihak desa sudah jelas, untuk ikut dan berpartisipasi terkait dengan swadaya. Masyarakat terlibat. Besar sekali bantuan terutama saat rabat jalan itu. Sampai-sampai satu RT dapat tiga kali keluar, keterlibatan masyarakat luar biasa saat itu. Dalam waktu singkat selesai.”

Hal senada diungkapkan oleh KPMD Desa Selayar, “Setiap kegiatan saya lihat itu bermanfaat ya. Pengerasan misalnya dari 2009 sampai sekarang masih bagus. Masyarakat kemarin kita ajak gotong royong, artinya **tingkat kepedulian itu tinggi, jadi kebersamaan itu sangat terasa**. Sekarang itu mobil sudah bisa lewat jalan itu, dulu itu jurang kiri kanan. Sekarang dengan adanya jalan, harga tanah juga sudah tinggi.”

KPMD Selayar menambahkan bahwa kegiatan PNPM telah memberikan dampak pada peningkatan partisipasi kaum perempuan. Ibu-ibu di Desa Selayar bertambah partisipasinya, mereka terlibat aktif dalam perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan program PNPM.

Salah satu warga perempuan penerima manfaat SPP PNPM menyatakan, “Banyak yang tertarik PNPM, soalnya ga terasa mengembalikannya itu. **Bunga PNPM sedikit dibandingkan dengan bank rontok atau bank subuh**. Soalnya bank rontok pagi-pagi sudah didatangi belum dapat uang sudah ditagih. Kalau PNPM ini ada kesempatan pinjam dan pengembalian tiap bulan, bukan tiap pagi datang.”

Beberapa warga penerima manfaat sarana air bersih yang ditemui di salah satu dusun menyatakan kepuasannya. Masyarakat merasa bersyukur dengan adanya sarana tersebut karena selama ini mereka kesulitan mendapatkan air bersih. Kepuasan warga terutama berkaitan dengan kualitas air dan kemudahan akses melalui sambungan pipa yang dialirkan ke rumah-rumah warga. Kualitas air menurut warga sangat baik karena berasal langsung dari sumber mata air di pegunungan. Dua warga yang ditemui sudah sekitar enam bulan menggunakan air PNPM dan tidak ada keluhan.

3. Kinerja Kelompok PNPM

Kinerja pelaku di tingkat kecamatan

Hal menarik dari kelembagaan PNPM di Kecamatan Sumber Air, **pelaku-pelaku yang terlibat disepakati tidak berasal dari unsur perangkat pemerintah maupun PNS untuk menjamin netralitas dan keberpihakan terhadap masyarakat.** Para pelaku di BKAD, BPUPK dan UPK juga berasal dari desa-desa yang beragam, dan tidak selalu dari desa yang punya suara kuat di kecamatan.

Kelembagaan PNPM di Kecamatan Sumber Air sudah menampakkan kreativitas dan memainkan peran-peran yang lebih luas dari sekadar menjalankan ketentuan program. BKAD dan UPK saat ini mampu menjalankan program sesuai dengan PTO, walaupun di masa lalu terjadi kasus penggelapan dana oleh pengurus UPK lama. Kreativitas BKAD dan UPK tampak pada upaya untuk membangun relasi yang baik dengan pihak desa, kecamatan dan kabupaten sehingga pernah mendapatkan penghargaan BKAD terbaik tingkat nasional pada tahun 2012. UPK sejauh ini juga sudah mulai melakukan pendampingan usaha di tingkat kelompok peminjam (UEP dan SPP) dan tidak melulu menekankan pada kelancaran cicilan pinjaman.

Kelembagaan PNPM di Sumber Air ini mengalami ujian berat ketika terjadi penyelewengan dana oleh mantan pengurus UPK (PPK) pada tahun 2008, dan sampai sekarang kasusnya belum selesai secara hukum. Kecamatan ini mendapat predikat “kecamatan potensi bermasalah” dari KMP PNPM di pusat. Namun ujian ini justru mendorong munculnya pemimpin-pemimpin baru yang kuat dan berpengaruh di dalam BKAD maupun UPK. Dalam upaya mengembalikan kepercayaan terhadap UPK, tim BKAD dan UPK membangun kemitraan dengan Pemkab, perangkat kecamatan dan desa untuk mengadvokasikan penyelesaian kasus ini ke kepolisian dan kejaksaan. BKAD, UPK, PL dan FK dengan bantuan dari Faskab/Faskeu membentuk tim investigasi untuk melakukan verifikasi kelompok fiktif di desa yang menjadi modus penyelewengan oleh pengurus UPK lama, serta melakukan pembinaan ke tingkat kelompok SPP agar mereka dapat memajukan usaha produktifnya sehingga mampu membayar angsuran pinjaman. Tim-tim ini berkomitmen pada peningkatan usaha produktif kelompok, tidak sekadar menekan kelompok untuk membayar angsuran tepat waktu.

Negosiasi dengan Pemkab dilakukan bersama dengan BKAD dari kecamatan-kecamatan lain di Lombok Barat dan juga para kepala desa di Sumber Air. Dana RBM digunakan untuk kegiatan advokasi ke Pemkab dan kepolisian. BKAD berupaya mendapatkan kontak dengan Pemkab melalui asisten daerah yang dekat dengan bupati sehingga akhirnya dapat berdialog dengan bupati dan jajarannya. Sebelumnya BKAD berupaya menembus akses pada bupati tetapi selalu menemui jalan buntu, sampai akhirnya mendapatkan informasi mengenai adanya asisten daerah yang sangat mendukung PNPM dan bersedia membantu penyelesaian kasus tersebut.

Advokasi ke Pemkab dan kepala desa di Sumber Air mengalami proses yang cukup alot dan panjang karena pihak-pihak tersebut tidak bersedia menanggung renteng kesalahan yang dilakukan pengurus UPK lama. Namun setelah dua tahun proses negosiasi, dalam bulan Juni 2013 Pemkab dan para Kepala Desa Sumber Air bersedia patungan dana untuk menebus BLM yang dibekukan. Seluruh kepala desa Sumber Air mengumpulkan Rp21 juta, sementara Pemkab mengalokasikan Rp200 juta yang diambil

dari sisa anggaran APBD yang dialokasikan untuk sebagai dana pendamping untuk PNPM Integrasi. APBD Lombok Barat mengalokasikan Rp1,2 miliar untuk PNPM Integrasi, namun Rp200 juta kemudian digunakan sebagai dana talangan untuk mengatasi pembekuan dana BLM untuk Kecamatan Sumber Air.

Sanksi dari PNPM Pusat yang membekukan BLM Sumber Air tidak lantas membuat tim-tim ini berhenti melakukan kegiatan PNPM. Siklus kegiatan PNPM tetap dijalankan, dengan kesadaran kepala desa dan TPK bahwa dana tidak akan cair selama masalah UPK belum terselesaikan.

Secara internal, keberadaan dan pengaruh BKAD Sumber Air diakui oleh perangkat kecamatan, sehingga **BKAD selalu diikuti sertakan dalam kegiatan kecamatan diluar PNPM MPd.** Pelaksanaan PNPM Integrasi hampir seluruhnya dipercayakan pada BKAD dan UPK, dan juga kegiatan pengelolaan pembangunan kecamatan lainnya. Saat ini BKAD Sumber Air ibarat menjadi dewan penasihat Camat Sumber Air untuk konsultasi masalah-masalah yang dihadapi kecamatan. Bahkan, jika ada tamu dari luar yang menanyakan tentang masalah pendataan dan pembangunan di kecamatan, camat biasanya merujuk tamu tersebut untuk bertemu dengan BKAD yang dianggap lebih paham masalah yang terjadi di tingkat masyarakat.

Dalam kaitan kemitraan dengan kecamatan lain, BKAD Sumber Air saat ini sedang berupaya menghidupkan kembali Radio Komunitas (Rakom) yang dulu pernah berjalan baik dengan dana bantuan Bank Dunia. Setelah dana tersebut tidak ada lagi, beberapa Rakom mati namun fasilitasnya masih ada. Ketua BKAD Sumber Air mengadakan diskusi-diskusi dengan BKAD di kecamatan lain untuk membangun kembali Rakom dengan dana swadaya.

BKAD

a. Proses pembentukan

BKAD Kecamatan Sumber Air dibentuk atas dasar kesepakatan seluruh desa di Kecamatan Sumber Air, yang diwakili oleh tokoh masyarakat, tokoh pemuda, tokoh agama, tokoh perempuan, anggota BPD/LKM, 30 persen unsur perempuan dan ada unsur masyarakat miskin. Deklarasi pembentukannya dilakukan pada saat Musyawarah Antar Desa yang dilaksanakan pada tanggal 30 Januari 2007. BKAD terbentuk setelah UPK.

b. Proses pemilihan

Selama dua kali kepengurusan, pemilihan pengurus BKAD diputuskan melalui MAD. Ketua BKAD pertama meninggal, kemudian digantikan oleh ketua baru. Ketua baru yang potensial ini diusulkan terlebih dahulu dan baru kemudian dipilih melalui MAD.

c. Latar belakang pengurus BKAD

Pengurus BKAD Kecamatan Sumber Air terdiri dari ketua, sekretaris dan bendahara. Ketiganya laki-laki. Pengurus BKAD saat ini sudah menjalani dua periode kepengurusan. Pengurus merupakan orang non perangkat pemerintah dan bukan PNS karena dianggap lebih netral, lebih punya banyak waktu dan komitmen.

Ketua BKAD berlatar belakang pendidikan Sarjana Teknik Sipil dari Universitas Mataram. Ketua tersebut dulunya bekerja pada perusahaan kontraktor, namun setelah terpilih menjadi Ketua BKAD Sumber Air, ia mengurangi aktivitasnya dalam bidang pekerjaan teknik sipil. Curahan waktunya lebih banyak digunakan untuk mengurus PNPM, misalnya dengan berkantor setiap harinya secara penuh waktu. Untuk itu Ketua BKAD mendapatkan tunjangan per bulannya. Selain aktif dalam kegiatan PNPM, Ketua BKAD juga kerap diundang menjadi narasumber dalam acara-acara pemberdayaan masyarakat di lingkungan Provinsi NTB. Ia juga kadang-kadang masih terlibat dalam pekerjaan di perusahaan konsultan teknik, tetapi tidak sepadat sebelumnya. Melihat potensi Ketua BKAD ini, Korprov dan Faskab pernah menawarinya untuk menjadi FT secara langsung tanpa tes, namun Ketua BKAD menolak dan lebih memilih meneruskan perannya sebagai ketua BKAD. Ketua BKAD berasal dari desa yang menjadi pusat Kecamatan Sumber Air. Jarak rumah Ketua BKAD ke kantor PNPM Sumber Air yang berada di seberang kantor kecamatan relatif dekat.

Sekretaris BKAD berlatar belakang pendidikan pesantren dan mengelola salah satu pesantren terbesar di wilayah Sumber Air. Pesantren tersebut dimiliki oleh masyarakat desa, namun murid yang belajar disitu berasal dari beragam daerah di NTB. Sekretaris BKAD juga cukup aktif dalam kegiatan kemasyarakatan di lingkungannya. Ia mengatakan bahwa desanya merupakan desa dengan luas terkecil di Sumber Air, dan bukan merupakan desa yang vokal di kecamatan.

d. Kinerja BKAD vs Tupoksi

BKAD Sumber Air mempunyai visi menjaga hasil-hasil program PNPM berlanjut, jangan sampai yang sudah dibangun ternyata tidak dipakai atau rusak. BKAD mendapatkan alokasi dana operasional tahun ini sebesar Rp45 juta, dari surplus UPK dan BOP. Ketua BKAD mendapat tunjangan transport setiap bulannya, kurang lebih Rp50.000 untuk 22 hari kerja per bulannya. Sekretaris dan bendahara BKAD juga mendapat tunjangan dengan jumlah yang lebih kecil sesuai dengan porsi kerjanya. Pada kenyataannya, FK dan UPK mengakui bahwa jam kerja BKAD melebihi 22 hari per bulan.

BKAD, UPK dan FK/FT PNPM MPd dan GSC berbagi ruangan kantor di bangunan yang dipinjamkan oleh BPMPD. Dengan demikian komunikasi dan koordinasi berjalan lancar, sehingga kegiatan dan masalah sehingga antar tim dapat berbagi tugas untuk setiap kegiatan dan masalah yang harus ditangani. Mereka mengistilahkan “menyamakan isi laptop sehingga suara kami sama”.

BKAD berperan untuk semua program PNPM, baik PNPM MP, GSC dan Integrasi. Peran BKAD tidak sebatas dalam program PNPM, namun juga di luar PNPM. Dalam PTO tidak banyak disebutkan peran BKAD. BKAD mempunyai fungsi perencanaan strategis, memayungi kelembagaan bentukan PNPM, ikut dalam pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi, kegiatan di luar yang dimandatkan PTO. BKAD Sumber Air mempunyai posisi kuat, bahkan terlibat pada hal-hal teknis. BKAD Sumber Air sejauh ini sudah sampai melakukan peran pengawasan terhadap UPK dan BP-UPK, melaksanakan pendampingan, mengoordinasikan kegiatan RBM, terlibat dalam pelatihan-pelatihan pelaku PNPM di tingkat Kabupaten Lombok Barat, dan memfasilitasi pelaksanaan musrenbang.

FK dan FT PNPM berperan aktif dalam pelaksanaan musrenbang kecamatan dan desa, bersama dengan BKAD. Bahkan merekalah yang seolah-olah menjadi pelaku utama musrenbang, dan bukan sestrawan serta staf kecamatan lain yang ditugaskan mengawal musrenbang.

“Justru PNPM yang punya inisiatif membentuk tim kecamatan memfasilitasi musrenbang desa, termasuk melibatkan perangkat kecamatan dan SKPD yang ada di kecamatan. Seharusnya mereka yang menyampaikan. Misalnya anggaran dari Dispora tahun ini rencananya ini. Alokasi untuk apa jadi masyarakat tahu usulan dalam RPJM. Tapi justru mereka melepas kita, mereka terima beres. Setelah merekap hasil usulan masyarakat, yang merekap juga kita. Jadi kadang-kadang kalau kita mau melaksanakan musrenbang kecamatan dia bingung, mana hasilnya,” terang BKAD Sumber Air.

BKAD ikut berkontribusi dalam membantu penyelesaian kasus penyalahgunaan dana UPK tahun 2008. Sehingga tingkat pengembalian sekarang sudah 94 persen. Untuk penyelesaian itu BKAD sudah melobi pihak pusat (PMD) dan Pemda untuk ikut memikirkan penyelesaian masalah. Setelah ada negosiasi yang alot antara pihak BKAD yang didukung oleh kepala desa dan camat, maka pihak Pemkab bersedia menalangi Rp200 juta yang diambil dari sisa alokasi dana sharing untuk PNPM Integrasi. Pendekatan yang dilakukan oleh BKAD melalui asisten I, sangat tepat. Awal pendekatan BKAD dengan sekda namun tidak berhasil, dan dengan asisten I bupati, orang kunci kepercayaan bupati, lebih bisa mendengarkan dan menyetujui talangan dana sebesar Rp200 juta tersebut.

BKAD dianggap berhasil untuk kemitraan dengan pihak luar, termasuk Pemda dan dalam penyelesaian masalah UPK 2008. Dari kondisi jatuh (karena kasus penyelewengan UPK diatas) bisa bangkit kembali. Tahun 2012 mendapat penghargaan sebagai salah satu BKAD terbaik tingkat nasional untuk kategori kemitraan. Dengan peran dan kinerja yang telah disebutkan diatas, hampir semua informan menyampaikan kinerja BKAD secara positif. “BKAD di Sumber Air memang kuat, tapi ini bukan kondisi umum yang terjadi”, papar ketua UPK.

BPUPK

a. Proses pembentukan

Saat ini BP UPK baru mulai “hidup” dan bergerak, tahun sebelumnya BP UPK kurang berjalan. Bulan Mei 2013 sudah dilaksanakan pelatihan BP UPK. Sebelumnya fungsi pengawasan terhadap UPK sangat kurang, terbukti ada kasus penyelewengan dana UPK.

b. Proses pemilihan

Tim BPUPK yang ditemui relatif baru, yang bergabung sejak tahun 2011. Mereka dipilih dalam musyawarah antar desa (MAD). Sebelum MAD mereka diundang oleh BKAD setelah melihat kinerja pelaku untuk menjadi kandidat BP UPK.

“Saya sebelumnya jadi sekdes, saya yang nyusun RPJMDES, mungkin mereka (BKAD) melihat kinerja saya di penyusunan itu. Secara pribadi kalau memang amanah ini cukup berat, namun harus tuntas, akhirnya sebelum jangka waktunya harus selesai,” jelas seorang mantan sekdes yang sekarang menjadi BP-UPK.

c. Latar belakang BP UPK

Latar belakang pelaku tim BP UPK beragam. Mereka bukan PNS, dengan pertimbangan netralitas dan mempunyai waktu yang lebih panjang. Anggota BP UPK laki-laki, yang belum setahun menjadi

BP UPK, sebelumnya menjabat sekretaris desa dan menjadi pelaku PNPM di desa. Anggota BP UPK perempuan yang masuk bersamaan dengan anggota BP UPK laki-laki, selain aktif di BP UPK, juga lama aktif di koperasi. Salah satu pengurus BP UPK bekerja di KUD Waja, yang mempunyai usaha penggilingan padi, peternakan sapi, dan persewaan. Pendidikannya SMA dan dia juga terlibat aktif sebagai Ketua SPP di desanya.

d. Kinerja BP UPK Vs Tupoksi

Peran BP UPK yaitu mengawal, mengawasi dan mengaudit. Menurut salah satu anggota BPUPK, tugas pokok fungsi BP UPK yaitu, “Mengawal dana yang masuk ke UPK, dan memeriksa dana yang telah disalurkan, apa benar dana itu sudah masuk ke TPK dan berapa rupiahnya untuk apa pelaksanaannya itu. Bukti secara fisik dan administrasi pun perlu ada buktinya. Perannya tidak hanya masalah perguliran, namun kegiatan fisik dan sosial juga. Hasil temuan BP UPK disampaikan ke BKAD.” Menurut BKAD, pengetahuan BP UPK masih dibawah UPK. Dalam pengamatan peneliti, tim BP UPK yang baru masih belum terlalu banyak memahami tugas dan fungsinya. Dalam melakukan tugasnya BP UPK yang seharusnya memeriksa UPK, BP UPK justru banyak dibantu oleh UPK dan BKAD.

Seorang anggota BP UPK menyatakan, “Banyak temuannya BP UPK, bisa melihat bukti-bukti, ada kuitansi, tanda tangan kurang lengkap, ini administrasi. Namanya juga manusia, paling tidak di saldo berjalannya berapa bisa kita lihat uangnya ada berapa. Kita rekomendasikan hasil temuan ke UPK dan BKAD, BKAD pun luar biasa dan mereka langsung menindaklanjuti hasil temuan. Kita kasih batas waktulah untuk rekomendasinya. Dalam hal laporannya kita sama, kita kerja bertiga (dengan UPK dan BKAD).”

Jadwal pemeriksaan BP UPK ke UPK dilaksanakan rutin yaitu sebulan sekali. Sementara jadwal BP-UPK memeriksa UPK, masing-masing TPK harus dua kali sebulan diperiksa oleh BP UPK. Menurut BKAD, BP UPK kurang berfungsi karena alokasi transportasi yang minim. Kemudian BKAD menyampaikan dalam MAD dan sekarang ada perubahan tambahan alokasi transportasi.

UPK

a. Proses pembentukan

UPK berdiri sejak masuk program PPK tahun 2003, lebih dahulu terbentuk dibanding BKAD. Sejarah UPK tidak banyak terduga dari para pelaku yang aktif sekarang, baik dari tingkat desa sampai tingkat kabupaten. Setelah kasus UPK tahun 2008, semua pengurus diganti. Sehingga pengurus yang duduk dalam kepengurusan sekarang adalah pengurus baru.

b. Proses pemilihan

Sejak tahun 2003 (PPK), rekrutmen staf UPK dilakukan melalui pencalonan wakil dari tiap desa. wakil-wakil tersebut lalu dites dan dipilih dalam MAD. Pemilihan dilakukan secara terbuka dalam MAD. Sejak 2003 sudah dilakukan tiga kali perubahan pengurus UPK. Pengurus pertama ketiganya terlibat kasus penggelapan dana sehingga dipecat pada tahun 2008. Pada tahun 2009 dilakukan pemilihan ulang pengurus baru, namun ketua UPK terpilih mengundurkan diri setelah lima bulan karena diterima sebagai FK di kecamatan lain. Calon pengurus UPK disepakati sedapat mungkin memiliki pengalaman sebagai

pelaku PNPM sebelumnya, baik di kecamatan atau di desanya. Ketua UPK saat ini terpilih dalam MAD untuk menggantikan, dan memegang posisi tersebut sampai sekarang. Usulan untuk memilih ketua UPK saat ini dilakukan antara lain atas saran FK dan FT yang melihat kinerjanya sebagai TPK di desanya cukup bagus.

Evaluasi terhadap pengurus UPK dilakukan dalam MAD setiap tahunnya. Pada periode kepengurusan lama yang bermasalah, mekanisme MAD dan pengawasan dari FK tidak berjalan, termasuk evaluasi terhadap kinerja mereka. Sejak pergantian pengurus baru, evaluasi dilakukan setiap tahun dalam MAD yang dipimpin oleh BKAD.

c. Latar belakang UPK

Struktur UPK terdiri dari ketua, sekretaris, bendahara umum dan bendahara yang khusus menangani PNPM GSC. Ketua UPK baru, biasa dipanggil ustaz bergabung dengan UPK Sumber Air sejak 2009. Sosok yang berpengetahuan dan visioner ini merupakan alumni STAI dan pernah kuliah di IAIN. Sebelum masuk UPK, dia mempunyai pengalaman di program lain, seperti di PNPM Agribisnis atau SADI. Ketua UPK pernah mengikuti pelatihan microfinance dan pelatihan UPK. Dia ikut terlibat dalam penanganan masalah ketika kasus penyalahgunaan UPK sebagai tim investigasi di desanya. Bendahara umum UPK dulu merupakan bendahara di TPK di desanya. Sekretaris UPK, sebelumnya pernah menjadi KPMD di Desa Selayar.

“Hampir rata-rata teman UPK berangkat dari pelaku desa, niat awalnya untuk membangun desa. Niat sosialnya masih ada. Di kecamatan lain juga hampir tidak ada pengurus UPK yang tidak berasal dari pelaku PNPM desa,” kata Ketua UPK.

d. Kinerja UPK vs Tupoksi

Staf UPK tidak permanen dan dievaluasi setiap tahun oleh MAD. “Kalau mikir nasib ada ditangan MAD, maka tidak akan main-main dengan MAD.” Banyak yang melihat UPK sebagai mesin uang. “Memang demikian, UPK mengelola banyak uang, belum termasuk surplusnya. Kalau bahasa teman-teman UPK, kita ini kelola uang besar tapi dari segi penampilan tidak sebanding. Dari segi pendapatan juga biasa saja, cuma sedikit kita dapat”. Total honor yang diterima UPK rata-rata Rp2 juta per bulan sudah termasuk gaji pokok, tunjangan transport dan komunikasi.

Aset UPK Kecamatan Sumber Air saat ini adalah yang paling besar di Kabupaten Lombok Barat, yaitu mencapai Rp6 miliar lebih. UPK Sumber Air mengelola dana-dana dari PNPM MPd, GSC dan Integrasi, namun untuk PNPM integrasi RAB sudah ditentukan oleh kabupaten. Tingkat pengembalian (RR) sekarang mencapai 94 persen, surplusnya sudah mencapai Rp636 juta tahun 2012 yang digunakan untuk penambahan modal (50%–70%), kelembagaan (15 persen), dana sosial (20 persen). Perkembangan modal UPK dalam kurun waktu tahun 2003 sampai dengan 2012 terhadap pengelolaan dana bergulir menunjukkan penambahan dari modal awal Rp 3.196.500.000,- menjadi Rp 4.737.697.347,- (naik 48,21 persen).

Gambar A3.2 Aktivitas Simpan Pinjam di UPK Sumber Air



Sumber: www.kampoengnarmada.blogspot.com

Saat ini terdapat 432 Kelompok SPP di Sumber Air yang dikelola oleh UPK dengan penambahan jumlah kelompok sejak awal naik menjadi 52 persen dan hanya 20 kelompok yang sudah dianggap matang. Indikator SPP matang adalah memiliki *awik-awik* kelompok (aturan atau kesepakatan lokal), simpanan digulirkan dari bunga usaha, dan pembukuan yang rapi. Saat ini setiap kelompok SPP sudah memiliki rekening sendiri sehingga pencairan dana dari UPK dilakukan melalui transfer bank. Kondisi ini sudah sejalan dan menggambarkan visi dari UPK ke depan yaitu memperkuat kelompok SPP agar dapat mandiri baik di bidang usaha maupun pendanaan di tingkat kelompok.

Peran UPK sejauh ini tidak hanya pada perguliran dana saja, namun ikut membantu tugas fasilitasi di tingkat desa. Staf UPK ikut terlibat menjadi fasilitator dalam musyawarah di desa, karena musdes mengejar target jumlah dan waktu. Musdes seharusnya difasilitasi oleh FK. Tetapi karena jumlah desa besar, sampai 21 desa, sehingga UPK juga membantu memfasilitasi FK.

UPK terlibat dalam kegiatan reguler mulai dari MAD sosialisasi. Pada saat MAD, UPK menyiapkan fasilitas musyawarah, termasuk konsumsi, undangan rapat, termasuk menyiapkan berita acara. UPK berperan selaku penyelenggara MAD bersama dengan BKAD. Tugas pokok UPK dalam MAD yaitu menyiapkan seluruh kebutuhan MAD, terutama pendanaan dan persiapan teknis administrasi. UPK berkoordinasi dengan FK, terkait dengan pembiayaan MAD dan penyediaan konsumsi rapat.

UPK sudah mampu melaksanakan fungsi pengelolaan dana, namun masih ada beberapa kekurangan dalam penilaian Faskeu, misalnya administrasi dan pemberdayaan kelompok. Untuk itu UPK menyusun rencana kerja tiga bulanan dan pembagian wilayah staf UPK dan digilir tiga bulan sekali untuk menghindari penyalahgunaan disalah satu lokasi dan untuk memperkuat pendampingan.

Menurut Faskeu, kemitraan UPK sejauh ini sudah mulai diinisiasi, meski belum ditunjukkan adanya komitmen dari mitra potensial saat ini yaitu pihak perbankan. UPK berpikir bahwa PTO sebagai salah satu tantangan yang membuat UPK tidak leluasa dalam mendorong kemitraan.

Beberapa inisiatif dalam pengembangan UPK dibatasi oleh PTO. Meski demikian, UPK Sumber Air cukup menarik bagi institusi perbankan di Sumber Air. Perbankan menawarkan kemudahan dalam penyeteroran dan pengambilan kredit lebih besar bagi kelompok SPP dengan rekomendasi UPK.

Gambar A3.3 Pembinaan Kelompok SPP oleh UPK dan BKAD Kecamatan Sumber Air



Sumber: <http://bkadnarmada40.blogspot.com/2012/06/photo-pembinaan-kelompok-spp.html>

Kotak A3.1 Kasus Penggelapan Dana oleh Pengurus UPK semasa PPK

Pada tahun 2013, Kecamatan Sumber Air diberi peringatan sebagai kecamatan potensi bermasalah dan sedang mendapatkan sanksi pembekuan BLM karena adanya kasus penggelapan dana UPK oleh pengurus lama. Kasus terjadi pada tahun 2008, namun sampai saat ini belum bisa selesai. Tiga orang pengurus UPK lama menjadi tersangka, namun sampai saat ini kasus tersebut belum dapat diproses secara hukum. Pada tahun 2011, kasus sudah dilaporkan ke kepolisian tapi pihak kepolisian tidak dapat memproses lebih lanjut karena bendahara UPK melarikan diri dan menjadi DPO. Bendahara tersebut baru pulang tahun 2013 setelah lari selama tiga tahun dan akhirnya menyerahkan diri. Saat itu baru terbongkar bahwa ketua dan sekretaris UPK saat itu juga terlibat, dengan derajat keterlibatan yang berbeda-beda. Pembekuan dana BLM akibat penggelapan sebesar Rp 249 juta (tadinya sekitar Rp400 jutaan, tapi ketua dan sekretaris sudah mengembalikan dana yang mereka gelapkan sekitar Rp199 juta).

Kasus UPK sebelumnya diidentifikasi dengan modus kelompok fiktif. Tidak ketahuan karena pengawasan kurang, FK/ketua UPK saat itu terlalu percaya dengan bendahara dan sekretaris. Bendahara menjadi DPO. Masalah UPK sebelumnya telah memberikan dampak berat buat pelaku UPK sekarang, karena kepercayaan masyarakat yang menurun. Pengurus UPK sekarang terlibat dalam mencari bukti ke kelompok dan ke kepolisian. Pengurus UPK yang sekarang ikut dalam proses penyelesaian masalah kasus tersebut. Ada warga yang marah, ada yang tidak mau setor ke UPK. Namun pengurus UPK bangkit, UPK berhasil mengembalikan kepercayaan terhadap warga. Kinerja UPK bagus, hal ini ditunjukkan dengan kinerjanya yakni *repayment rate* (RR) mencapai 94 persen, dan mencapai surplus lebih dari Rp600 juta.

Sumber: Wawancara dengan BKAD, UPK, Faskeu, Faskab dan PL, 2013

Pendamping Kelompok (PK)

Pendamping Kelompok (PK) merupakan inisiatif Korprov dan Pemerintah Provinsi NTB untuk mengintensifkan pendampingan Kelompok SPP. Kebijakan di provinsi NTB ini cukup menarik, kebijakan yang diinisiasi oleh Koordinator Provinsi NTB (Korprov). Pemberdayaan kelompok SPP diperkuat oleh kebijakan Pemprov NTB membentuk Pendamping Kelompok yang ditugaskan mendampingi usaha-usaha anggota SPP dan memberdayakan kelompok. PK mendapatkan honor yang berasal dana dari surplus UPK. Honor PK dihitung berdasarkan prestasi, 5 persen dari bunga/jasa angsuran yang dibayarkan kelompok setiap bulannya.

Tugas PK masih belum maksimal. **Pada kenyataannya PK tidak melakukan tugas untuk pemberdayaan kelompok, namun justru sebagai juru tagih.** Karena kinerja PK tidak maksimal, maka terdapat wacana dilevel kabupaten PK ini akan diberhentikan dan menunggu ketersediaan posisi baru PL UPK, pendamping lapangan yang khusus akan mendampingi UPK. UPK Sumber Air sendiri belum mendapatkan informasi tersebut. Dalam kasus Sumber Air, keberadaan PK justru sangat membantu kerja UPK dalam pengawasan kelompok karena PK lebih banyak mengunjungi kelompok. Menurut salah satu pengurus UPK menyampaikan bahwa inovasi dengan **keberadaan PK perlu didukung oleh pengawasan agar tidak terjadi penyelewengan**, belajar dari kasus sebelumnya yang kurang pengawasan agar tidak terulang kembali.

Menurut aturan provinsi, PK berasal dari orang lokal, bertempat tinggal di desa setempat, dan tidak boleh memiliki peran ganda sebagai pelaku PNPM. Namun ada tiga KPMD yang direkrut sebagai PK dengan alasan KPMD tersebut memiliki kinerja yang baik dan cukup kenal dengan kelompok SPP. Salah satu KPMD terbaik tingkat nasional dari Desa Selayar juga direkrut sebagai PK.

Ruang Belajar Masyarakat (RBM)

RBM tidak hanya membahas kegiatan praktis atau seremonial, namun juga isu strategis. Yang strategis ini diantaranya kegiatan terkait dengan regulasi dan advokasi peraturan desa. RBM akan mengadakan workshop dengan Pemda, akademisi, bagian hukum untuk memecahkan masalah perdes. Anggaran RBM makin menurun dari Rp300 juta tahun 2010, sekarang menjadi Rp150 juta.

Fokus kegiatan RBM pada peningkatan kapasitas dan sosialisasi program. Kegiatan dalam RBM meliputi pelatihan, workshop, serta sosialisasi lewat media seperti radio komunitas (rakom) dan buletin. Bantuan ke radio komunitas lebih diprioritaskan khususnya radio komunitas yang tidak mendapat bantuan namun masih cukup aktif. Radio komunitas pernah menyiarkan kasus penyelewengan dana UPK dan siaran langsung rapat MAD. Radio komunitas menyampaikan sosialisasi semua program PNPM selama tiga jam setiap harinya. Rakom bisa diakses melalui internet. Yang menjadi tantangan rakom adalah kurangnya pendanaan, tidak boleh komersial dan persaingan media yang makin ketat.

Kegiatan RBM yang belum terasa manfaatnya adalah peningkatan kapasitas pelaku di tingkat masyarakat. Didalam workshop sudah diusulkan untuk membuat buletin, membuat papan informasi. Namun belum sampai ke arah sana realisasinya. Kegiatan yang cukup efektif adalah dengan media budaya, wayang sasak dalam bahasa sasak. Sosialisasi MP dan GSC masuk lewat media tersebut, diputar di masyarakat cukup mengena. Pesan sampai ke masyarakat karena sesuai karakteristik lokal di mana masyarakat di Lombok Barat masih suka menonton Wayang Sasak.

Gambar A3.4 Pelatihan IT oleh Pokja RBM



Sumber: Dokumentasi FK dan BKAD

Relasi kelompok PNPM di tingkat kecamatan

Kerjasama antara FK GSC dan MP serta BKAD dan UPK tampak dalam pembagian kerja untuk sosialisasi, pengawasan, pendampingan dan bahkan teknis pembagian kerja di dalam ‘kantor’. Keempat tim tersebut berkantor di dalam ruangan yang sama, dan ada suasana cair diantara mereka. Besarnya jumlah desa yang ditangani (21 desa) tidak menjadikan hal tersebut masalah besar. Keempat tim tersebut berbagi peran dan tanggung jawab. Mereka saling tahu situasi yang dihadapi masing-masing tim, sehingga saat harus berbagi tugas sudah satu pengetahuan dan satu suara.

Relasi internal antar program PNPM terlihat kompak, tidak mengedepankan tupoksi masing-masing, tidak ada dikotomi kerja antar fasilitator, UPK dan BKAD. Saling berbagi dalam tim. UPK ikut membantu FK menjadi fasilitator MAD dan Musdes. FT PNPM MP membantu penyusunan RAB fisik PNPM GSC. FT menjadi jadi fasilitator dan koordinator PNPM Integrasi. BKAD ikut menjadi pelatih bagi PNPM MP dan GSC. Mereka membangun tim secara kekeluargaan, ada kegiatan rekreasi bersama dilanjutkan makan bersama antar tim tiap Jumat. Untuk memudahkan koordinasi vertikal, ada koordinator integrasi, FT yang memperlancar komunikasi dari atas ke bawah atau sebaliknya. Penanganan kasus penyelewengan dana UPK dengan sinergi semua pihak, termasuk kerjasama yang kuat didalam tim, Fasilitator, UPK, BKAD, tim verifikasi semua turun dan berperan sesuai dalam kapasitasnya. Prestasi yang dicapai mengembalikan defisit UPK tahun 2008–2009 menjadi surplus tahun 2012 sebesar Rp632 juta, dan tingkat pengembalian sebesar 94 persen.

Relasi pelaku PNPM di kecamatan terlihat adanya keterbukaan di antara BKAD, UPK, dan FK/FT. Pengetahuan diantara pelaku-pelaku tersebut juga relatif merata. Di dalam UPK juga tampak adanya pemerataan informasi dan tanggung jawab, tidak tampak dominasi salah satu pihak.

Kinerja pelaku di tingkat desa

Desa yang dipilih sebagai studi kasus penelitian adalah Desa Selayar. Pada awalnya cukup sulit memilih desa yang akan menjadi kasus karena beberapa desa menunjukkan potensi dan keunikan yang cukup beragam. Pilihan jatuh pada Desa Selayar karena desa ini memiliki pengalaman dalam kerjasama dengan desa lain dalam masalah pengadaan air bersih dan juga adanya tim pengelola air bersih yang profesional. Alasan lainnya desa ini termasuk lancar dalam perguliran simpan pinjam, tidak pernah menunggak. Hal ini dikarenakan keaktifan KPMD dan PK (pendamping kelompok). KPMD perempuan Desa Selayar yang sekaligus menjadi PK ini merupakan KPMD kedua terbaik tingkat nasional.

TPK

a. Proses pemilihan

Proses pemilihan TPK lewat musyawarah desa. Tim Pelaksana Kegiatan dari masyarakat semua, warga yang memilih. Kades ikut terlibat dalam proses pemilihan. “Yang dipilih disamping punya kemauan, kita pertimbangkan juga kemampuannya,” ujar mantan Kades Selayar. Meskipun lewat musyawarah desa, namun terkesan ada “intervensi” kepala desa, yaitu penilaian dari Kades terhadap kandidat TPK yang akan dipilih. TPK bukan berasal dari perangkat desa, namun warga biasa, sehingga bisa lebih independen.

TPK diangkat dalam musyawarah desa, artinya dipilih oleh masyarakat menurut penilaian masyarakat. Musdes pemilihan TPK dihadiri oleh BPD, LPM, kepala dusun, tokoh agama dan masyarakat. Harapan masyarakat TPK yang terpilih bagus “jangan setengah-setengah”. TPK saling bersaing secara positif. Pada saat mekanisme masih kompetisi, TPK harus mampu berargumentasi dalam MAD untuk mendapatkan dana kegiatan. Setelah mekanisme diubah menjadi sistem antrean, desa tinggal menunggu giliran setiap 2–3 tahun.

Ketua TPK Selayar periode sekarang berpendidikan STM dan sebelumnya merupakan Kadus Selayar dan pernah menjadi sekretaris TPK. Dia masuk TPK untuk mewujudkan usulan pengadaan sarana air bersih di wilayahnya.

Ketua TPK Desa Selayar 2011 mengatakan, “**Prosesnya mencapai dua tahunan dari 2009–2011, dapat tahun 2012. Ditunda terus, ya akhirnya mau tidak mau harus masuk jadi TPK.** Waktu itu informan menjadi kepala dusun. Ikut penggalan gagasan sampai MAD di tingkat kecamatan. Tapi kalah terus. Memang harus jadi TPK dulu. Sistemnya seperti kalau di proyek-proyek di kecamatan itu berlomba, karena banyak desa. Kebetulan yang aktif di daerah Selayar adalah ibu-ibu. Saat kompetisi di kecamatan kadang-kadang kalah karena persaingan itu keras, sampai pukul meja segala macam. Biasanya ada Forum Kepala Desa meredakan. Sekarang sudah ada sistem giliran setiap desa. Ada 21 desa, dana 3 miliar.”

b. Mekanisme kerja TPK

TPK yang bagus menurut BP-UPK dilihat dari kinerja mereka, pada pengelolaan administrasi dan pelaksanaan kegiatannya. Masa kerja TPK satu tahun. TPK mendapatkan pelatihan minimal setiap tahun sekali. TPK ikut melakukan sosialisasi program ke masyarakat, melaksanakan program dan ikut berkompetisi mewakili desa.

TPK dibentuk sebelum ada usulan kegiatan dan berfungsi selama periode pengusulan dan pelaksanaan kegiatan. Usulan setiap tahun dimulai dari mencari gagasan. TPK MP Selayar saat ini diperbantukan menjadi TPK GSC. Seharusnya TPK masing-masing program dipisah. Mantan Ketua TPK PNPM MPd Selayar sekarang masih memegang posisi sebagai Ketua TPK GSC di Selayar karena program ini masih relatif baru dan belum ada yang bersedia menjadi TPK GSC.

Tim pemantau

Tim-tim pelaku PNPM di tingkat kecamatan dan Desa Selayar menyatakan bahwa tim pemantau tidak pernah dibentuk secara formal. Pelaksanaan kegiatan diawasi oleh masyarakat secara umum. Memang dalam formulir resmi ada nama tim pemantau, namun hanya nama saja. Karena uang dari masyarakat, untuk masyarakat, maka pemantauan dan pengawasan masyarakat bagus, dan hasil kualitas kegiatan juga bagus.

BP UPK menjelaskan, "Dana yang akan dikucurkan ini menjadikan swadaya dari masyarakat banyak, pelaksanaannya diawasi oleh berbagai pihak, masyarakat juga. Kalau kayu sudah dibeli dan di pasang, dan tidak sesuai, maka harus turun. Itu kejadian. Aturannya luar biasa. Takut kita. Kualitas bagus, karena pengawasan, masyarakat ikut mengawasi, kepala desa, jajaran desa juga, kita, tim yang dibentuk PNPM juga ikut didalamnya. Pihak lain juga ikut mengawasi."

Secara formal BPD diharapkan terlibat dalam pengawasan dan pemantauan PNPM, namun tidak jelas siapa orang di BPD yang terlibat. Tim pemantau secara khusus tidak ada, biasanya langsung masyarakat, "lebih ngeri dipantau masyarakat, BPD kalau hanya satu orang tidak ada pengaruh", masyarakat tidak bisa dibeliin rokok, malah kita dikasih rokok," ujar Tim Pemelihara Desa Selayar. KPMD dan TPK juga menjadi pemantau juga dalam pelaksanaan kegiatan. Mereka melakukan pemantauan bersama-sama dari mulai kegiatan itu berjalan sampai berakhir.

Tim pemelihara kegiatan

Tim pemelihara kegiatan dipilih melalui proses musyawarah warga. Biasanya tim pemelihara kegiatan dipilih orang yang terlibat langsung dari awal kegiatan, yang punya kompetensi dan paham dibidang kegiatan tersebut. Dari latar belakang sosok yang dikenal berpengalaman, masyarakat langsung memilih tim pemelihara tersebut. Warga langsung memilih mantan kepala dusun dan staf PDAM untuk menjadi tim pemelihara kegiatan sarana prasarana air bersih sebagai orang yang mempunyai pengalaman dibidang itu. Ketua tim pemelihara dan pengelola kegiatan sarana air bersih adalah staf PDAM yang berpengalaman yang merupakan orang yang sangat memahami teknis sarana air bersih. Pemelihara dan pengelola air bersih ada tiga orang, terdiri dari ketua, sekretaris dan bendahara. Anggota tim pemelihara

lain adalah mantan kadus yang juga menjadi TPK. Baru setahun berjalan tim pemelihara ini tidak mendapatkan insentif. Selain tiga orang pengurus ada satu orang asisten teknisi sekaligus juru tagih yang membantu. Juru tagih ini bertugas mencatat pemakaian air pelanggan setiap bulan dan menagih iuran bulanan ke rumah-rumah. Juru tagih ini mendapat honor Rp1.000 per pelanggan. Dana diambil dari iuran wajib Rp1.000 per pelanggan yang dibayar dalam tagihan bulanan.

Masalah administrasi terkait sarana air bersih ditangani oleh sekretaris PAMDes yang saat ini bekerja sebagai sekdes di desa lain, namun warga di Desa Selayar dan sebelumnya pernah menjabat sebagai sekdes di Desa Selayar. Pengelolaan sarana air bersih PAMDes ini sudah dituangkan dalam *awig-awig*. Dalam *awig-awig* itu dinyatakan jika uang kas telah mencapai nominal tertentu akan dikembalikan lagi ke warga dalam bentuk dana sosial dan kematian. Uang dipegang oleh bendahara tim. Kalau ada kerusakan, maka tim pemelihara akan langsung rembug dusun. Keinginan untuk membuat *awig-awig* ini menjadi Perdes belum terlaksana karena belum ada dukungan dari Pemkab yang khawatir Perdes akan bertentangan dengan Perda.

Pelestarian aset ada di desa. Sewaktu pertanggungjawaban aset sudah diserahkan ke desa, semua jadi milik desa. Sementara ini umur pemeliharaan aset perpipaan masih bagus. “Sejelek-jeleknya yang dibuat PNPM lebih bagus dari program yang lain,” ujar ketua UPK. Masyarakat tergerak dengan swadaya di PNPM, karena dengan dana kecil hasilnya besar. “Kalau Pemda dana besar, bangunan kecil,” tandas FT.

Relasi kelompok PNPM di tingkat desa

Secara internal dalam tim PNPM saling berkoordinasi intensif setiap saat antara KPMD, TPK, Tim pengelola dan pemelihara. Hubungan personal diantara pelaku mempermudah dalam hubungan kerja dalam PNPM, mereka saling mengenal baik dan lokasi dalam satu desa membuat lebih mudah berkoordinasi. Ketika ada masalah yang terkait dengan persiapan dan pelaksanaan kegiatan PNPM, KPMD dan TPK bekerjasama untuk mengatasinya, seperti dalam kasus perpipaan Desa Selayar. Ketika masalah tidak dapat diatasi seperti kasus pembebasan tanah untuk jalan di salah satu dusun, KPMD dan TPK minta bantuan kades. KPMD senantiasa berhubungan dengan TPK dalam keseluruhan siklus kegiatan PNPM dari awal sampai akhir dan memastikan kegiatan yang dikelola TPK bisa berjalan sesuai dengan yang direncanakan. Demikian halnya dengan KPMD yang menjalin komunikasi intensif dengan tim pemelihara. Permasalahan pasca kegiatan bisa ditangani baik oleh tim pemelihara.

4. Interaksi Kelompok PNPM dengan Pihak Lain

Interaksi dengan pihak pemerintah

Interaksi dengan pemerintah kabupaten

Meski secara yuridis BPMPD sebagai lembaga payung dari PNPM, namun dalam hubungan interaksi dengan pelaku PNPM masih kurang harmonis. Dimata pelaku komitmen BPMPD masih dirasa kurang. Ketika ada kegiatan rapat koordinasi dengan pelaku PNPM, BPMPD hanya mengirimkan stafnya dan yang terlibat dalam kegiatan tersebut bukan pemegang kebijakan. Ketua BPMPD sebetulnya telah lama terlibat dalam kegiatan PNPM, namun interaksi masih kurang kuat dengan pelaku.

Hubungan dengan bupati meski tidak terlalu intensif interaksinya, namun bupati telah menunjukkan komitmen kuat terhadap pelaksanaan kegiatan PNPM. Bupati telah memberikan bantuan sebesar Rp200 juta dalam penanggulangan kasus UPK. BKAD punya hubungan baik dengan orang kunci bupati, asisten I yang membantu menyampaikan ke bupati untuk penanganan kasus tersebut. Kasus ini menjadi beban bupati atau Pemda Lobar mengingat Sumber Air sebagai juara BKAD tingkat nasional, dan gubernurnya menjadi pembina terbaik tingkat nasional.

Sementara hubungan dengan dinas yang lain masih kurang, kecuali PNPM GSC yang mempunyai hubungan baik dengan dinas kesehatan. Meski pihak Pemda dan PNPM sama-sama mengusung RPJM, namun PNPM yang lebih yang merujuk ke RPJM. Dinas seperti PU sendiri tidak sepenuhnya memakai RPJM, justru banyak proyeknya yang tidak mengacu pada rencana, meski sudah ada integrasi dalam perencanaan.

Interaksi dengan pemerintah kecamatan

Interaksi pelaku PNPM dengan camat sangat kuat, hubungan cair, tidak terlalu birokratis, setiap waktu pelaku PNPM bisa bisa berkomunikasi dengannya. Para pelaku PNPM biasa berkomunikasi dengan camat melalui SMS dan tidak selalu harus dengan surat resmi. Camat mengenal baik pelaku PNPM khususnya dengan ketua BKAD dan ketua UPK.

“Camat luar biasa. Kalau pelaku PNPM ada masalah, penyelesaian masalah SPP misalnya, respon dari camat cepat. Kepala desa langsung dipanggil, tanggung renteng penyelesaian masalah,” terang Ketua BKAD. Camat terlibat dalam pencabutan sangsi untuk Sumber Air yang tidak mendapatkan pencairan BLM karena kasus UPK. Camat menggerakkan talangan Rp1 juta per desa, sehingga terkumpul Rp21 juta.

Interaksi yang harmonis dengan pihak kecamatan (camat, PjOK dan setrawan) cukup memudahkan pelaku PNPM dalam berkoordinasi, berdiskusi dan mencari solusi masalah. Selain masalah penyelesaian kasus penggelapan dana oleh pengurus UPK lama, camat juga mencarikan solusi untuk kantor UPK. Sebelumnya UPK menempati ruang yang sempit di kantor kecamatan. Interaksi camat dan pelaku tidak hanya sebatas interaksi formal saja, namun juga interaksi informal. Pelaku PNPM kecamatan sering bermain di rumah camat. Untuk interaksi formal, terdapat minilokakarya antara pemerintah kecamatan dengan pelaku PNPM.

Jangkauan interaksi yang luas dari camat, ikut membantu fasilitasi BKAD dan UPK untuk bisa bermitra dengan pihak lain, seperti Bank BTN, Mandiri, dan toko-toko/usaha pertokoan yang berada di Sumber Air. BKAD dan UPK membuat proposal untuk pihak lain tersebut, dan camat yang menyampaikan proposal ke pihak potensial. Untuk proposal yang disampaikan ke pertokoan berbuah, namun hasilnya masih sedikit.

Selain camat, pelaku PNPM juga berinteraksi dengan setrawan dan PJOK (Kasie PMD). Kedua staf kecamatan ini terlihat sibuk dengan kegiatannya sebagai staf kecamatan sehingga kurang peduli dengan PNPM meski kedua posisi tersebut secara yuridis diperbantukan untuk PNPM MP. Sebelumnya pelaku PNPM berharap pada setrawan dan PJOK, namun mereka lebih fokus kepada pekerjaan di kecamatan dibanding dalam program PNPM. Dalam pelaksanaan musrenbang kecamatan, setrawan dan PJOK terlibat pasif, menyerahkan fasilitasi kepada BKAD. Bahkan PJOK tidak selalu aktif jika ada musrenbang, hanya sesekali waktu datang. Secara formal, tanggung jawab koordinator musrenbang seharusnya berada di tangan PJOK atau setrawan, tetapi mereka kadang-kadang saja datang. Tahapan alur musrenbangdesa tidak terlalu dipahami oleh perangkat kecamatan sehingga diserahkan ke pelaku PNPM.

Setrawan ditunjuk oleh camat, yang diusulkan oleh Kasie PMD. Sebetulnya tugas setrawan sebenarnya adalah yaitu monitoring pembangunan desa, penggalian gagasan sampai dengan pelaksanaan. Saat ini setrawan sudah mendapatkan pelatihan setrawan, meliputi penguatan kelembagaan. Setrawan diingatkan untuk tidak keluar dari dokumen acuan. Dalam kenyataannya setrawan jarang bisa terlibat dalam kegiatan PNPM.

Dalam rakor wajib bulanan PNPM dan pemerintah tingkat kecamatan, biasanya dihadiri oleh Pelaku PNPM, PJOK dan setrawan. PJOK dan setrawan mendapat insentif dalam rakor saja dan tidak mendapatkan insentif tersendiri terkait keterlibatannya dalam PNPM, akhirnya dalam rakor sering tidak datang. “Ya tidak datang, dan tidak ada gregetnya,” terang seorang FT. Diharapkan PJOK bersedia melakukan presentasi dan atas masukan FK-FT, namun kenyataannya PJOK tidak muncul dalam rakor bulanan tersebut. Meski PJOK tidak hadir, namun pelaku PNPM akan memberikan laporan berupa ringkasan sebagai gambaran pelaksanaan program PNPM, sampai di mana perkembangannya termasuk ke camat.

Interaksi dengan pemerintah desa

Interaksi pelaku PNPM di desa (KPMD dan TPK) dengan Kepala Desa Selayar yang dulu sangat intensif. Mantan kepala desa sangat aktif dalam pelaksanaan PNPM dan berkoordinasi intensif dengan KPMD. Kades membantu KPMD dan TPK dalam penyelesaian masalah pembebasan tanah untuk pengerasan jalan, karena KPMD dan TPK tidak bisa menanggulangi dalam kewenangannya. Dalam kasus penggelapan dana oleh pengurus UPK lama, kepala desa ikut membantu penanganan masalah, seperti membawa ini ke Polres. Meskipun ikut terlibat dalam penanganan masalah, namun perangkat desa relatif tidak terlalu banyak intervensi dalam pelaksanaan PNPM. Kemungkinan dengan ADD di Selayar termasuk besar yaitu Rp240 juta sudah bagian menjadi fokus mereka.

KPMD/TPK selalu berhubungan dengan kadus. Dengan pertemuan yang diselenggarakan PNPM didusun lewat fasilitasi kadus. KPMD Desa Selayar menjelaskan, “Saya lebih sering berhubungan dengan Pak kadus, karena pertemuan dengan dusun harus lewat pak kadus dulu. Kalau dengan Sekdes itu kalau ada pertemuan kita tetap akan undang dia. Saya biasanya minta bantuan melalui Pak Kepala Desa dan lapor ke UPK. Sering kita bersama dengan pengurus UPK turun kelapangan, saya kan *ngerti* lokasi. Mereka (UPK) ikut, FK juga.”

Hubungan KPMD dan TPK dengan pelaku BPD dan LPM sangat kurang. BPD dan LPM sendiri kurang punya peran dalam pembangunan desa. Jika ditanya siapa anggota BPD dan LPM, rata-rata semua informan tidak bisa langsung menjawab, perlu waktu untuk mengingat-ingat siapa yang jadi anggota BPD dan LPM. BPD tidak dipilih. LPM bahkan tidak berfungsi sama sekali.

Anggota BPD di Desa Selayar ada 11 orang yang sebenarnya tugasnya adalah menangkap aspirasi masyarakat. Pemilihan BPD melalui sistem musyawarah yang dihadiri kepala desa dan tokoh masyarakat, dengan masa jabatan BPD selama enam tahun. Seharusnya BPD bisa bermitra baik dengan kepala desa dan kepala dusun, namun kenyataannya kadang kurang sejalan. BPD diharapkan berperan aktif ikut memantau pelaksanaan kegiatan PNPM, namun kenyataannya tidak terjadi.

Interaksi dengan program pemerintah lainnya

Pelaku PNPM jarang berinteraksi dengan program pemerintah yang lain. Masing-masing program pemerintah sudah ada tim tersendiri. Seperti tim pengelolaan ADD, sudah ada TPKD (Tim Pengelola Keuangan Desa) dari perangkat desa yang mengelola ADD. ADD ini sebagian besar untuk operasional, dan hanya tersisa sedikit untuk program. Sementara PPIP sudah mempunyai OMS tersendiri di desa.

Interaksi dengan pihak non-pemerintah (CSR, bank)

Pelaku PNPM sudah mulai bermitra dengan pihak perbankan, seperti Bank Mandiri dan BNI syariah. Kuatnya kelembagaan di tingkat kecamatan mendorong pihak bank (Syariah Mandiri, BRI, BPD NTB dan Mandiri) untuk berlomba-lomba memberikan pelayanan sebagai bentuk kerjasama dengan BKAD dan UPK. Bank Syariah Mandiri dan BNI 46 bahkan memberikan jasa layanan antar jemput setoran dan pencairan dana. Setiap kelompok SPP juga didorong untuk membuka rekening sendiri di BNI agar pencairan dari UPK lebih mudah, mengurangi potensi penggelapan dana karena dana langsung ditransfer dari UPK ke rekening SPP.

Dengan fasilitasi camat, BKAD dan UPK sudah mulai berhubungan dengan pihak Taspen di Jakarta dan toko-toko di Jatinom. Meski akhirnya proposal yang diajukan BKAD dan UPK tersebut akhirnya dikerjakan sendiri oleh pihak tersebut, namun inisiatif kemitraan tersebut sudah mulai dijalankan

5. Peran Fasilitator

Fasilitator tingkat kabupaten

Faskab PNPM MP menjadi Faskab Lombok Barat sejak tahun 2007, sempat pindah ke kabupaten lain. Dan mulai tahun 2010 merangkap menjadi Faskab PNPM Integrasi. Faskab sekarang sudah terlibat lama sebelumnya dengan program P2SP dan banyak memfasilitasi yang terkait aspek strategis ke perangkat pemerintahan di level kabupaten khususnya BPMPD. Faskab juga memastikan pelaksanaan PNPM MP dan Integrasi berjalan lancar, dengan dibantu oleh FK. Faskab juga memfasilitasi adanya payung hukum untuk penyusunan Perdes, melalui pendekatan kepada pihak Bappeda, Satker, SKPD, dan DPRD. Faskab berkoordinasi dan menyampaikan perkembangan kegiatan ke Korprov serta berkoordinasi dengan program sejenis, seperti PNPM GSC.

Faskeu bertugas di Lombok Barat sejak 1 Agustus 2012, masuk tanpa tes karena ada rekomendasi. Sebelumnya dia menjadi Faskeu Lombok Utara selama dua tahun, pernah jadi faskab, monev specialist SADI Ausaid, FK PPK. Sudah 20 tahun bekerja sebagai pendamping, pertama kalinya bergabung dengan Care. Faskeu banyak membantu faskab dalam hal keuangan, memberikan supervisi dan pelatihan ke FK dan UPK termasuk di Kecamatan Sumber Air. Faskeu sejalan dengan faskab yang perhatian terhadap aturan dan prosedur. “Tidak perlu takut selama bekerja sesuai prosedur. Ada teman-teman yang takut dicegat di jalan kalau keras mengemukakan masalah. Tergantung cara penyampaian saja,” ujar Faskeu Lombok Barat. Menurut Faskeu, dia ikut investigasi dan turun dilapangan mendatangi kelompok, namun ketika peneliti cek dengan informan dilapangan peran faskeu kelapangan tidak terlihat, kecuali untuk supervisi dan pelatihan.

Di tingkat kabupaten, terdapat rakor antar pelaku PNPM Kabupaten Lombok Barat, yang menjadi ajang berbagi pengalaman dan mencari solusi penyelesaian masalah bersama.

Fasilitator tingkat kecamatan

Fasilitator di tingkat kecamatan rata-rata baru bertugas di Kecamatan Sumber Air. FK berlatar belakang sarjana ekonomi. FK bergabung dengan PNPM Mandiri tahun 2010, dan baru bertugas di Sumber Air sejak awal tahun 2013. FT bertugas di Sumber Air sejak 2011, dan memiliki latar belakang pendidikan S2 Manajemen Pembangunan Universitas Mataram, dan lama terlibat di proyek PU sejak selesai kuliah S1 Teknik Sipil.

Peran fasilitator di kecamatan sebagai supervisor kegiatan PNPM di kecamatan kalau ada yang kurang tepat agar pelaksanaan program PNPM berjalan lancar, “Kami supervisor, melihat kalau ada “bencong-bencong.” (FT Sumber Air). Fasilitator juga menekankan swadaya masyarakat, rasa memiliki dan merawat aset melalui dukungan untuk Perdes pemeliharaan aset. Faskab kabupaten yang sedang melakukan proses terhadap proses perbup/perdes terkait pemeliharaan aset ini.

Fasilitator membantu penyelesaian masalah tergantung konteksnya, mengawal proses pemilihan pelaku didesa agar lebih independent dan tidak ada intervensi kades. Masih menurut FT, “Biasa melalui musyawarah, kalau TPK tidak diinginkan oleh orang-orang/masyarakat karena hanya diinginkan oleh kades, maka dipilih ulang buat musyawarah lagi agar yang terpilih bukan pilihan kades. Fasilitator mengingatkan fungsi kades adalah sebagai penanggung jawab, seperti materi pelatihan. Kejadian sering

terjadi saat perencanaan keinginan kades yang muncul, maka kita fasilitasi agar usulan sesuai kebutuhan desa.” Kecenderungannya adalah **KPMD masih belum bisa tegas dan berani melawan dominasi kades**. FK dan FT selalu melibatkan dalam BKAD dalam penyelesaian masalah. Diusahakan masalah diselesaikan dalam musyawarah. Sering masalah itu karena ketidakpahaman saja.

FK sebelumnya dari luar daerah adalah kelompok minoritas (beda keyakinan/agama) dan kinerjanya lemah dalam pengawasannya terhadap UPK. Hal ini dilihat sebagai salah satu penyebab terjadinya kasus penyelewengan UPK. Dalam pencairan uang terdapat specimen tandatangan dari wakil masyarakat yang waktu kasus dulu, specimen itu diwakili oleh saudaranya UPK sendiri.

Pendampingan fasilitator di Kecamatan Sumber Air dibagi dalam kluster, ada tiga kluster yaitu Sumber Air bagian tengah, timur dan barat. Pelaku di desa (KPMD, TPK) cukup aktif berkonsultasi. **TPK rata-rata masih butuh pendampingan dan masih memerlukan untuk peningkatan kepercayaan diri.**

Fasilitator tingkat desa (KPMD)

Fasilitator Desa Selayar dipilih dalam musyawarah desa. KPMD Selayar perempuan tidak diganti-ganti, dia yang selalu yang dipilih. Sementara KPMD laki-laki berganti-ganti, ada yang lulus PNS. KPMD perempuan ini juga menjadi PK dan pernah mendapat penghargaan sebagai KPMD terbaik kedua tingkat nasional. Sebelum menjadi KPMD, dia menjadi TPK, pernah mengenyam pendidikan D1 dan merantau ke Batam. Saat ini dia menjadi calon legislatif nomer urut lima PDI Perjuangan.

Sewaktu penggalian gagasan, KPMD keliling menjumpai ibu-ibu sampai ke dusun-dusun malam hari, melakukan sosialisasi dan rebug usulan masuk lewat pengajian dan arisan. KPMD menyatakan, “Karena pengabdian, panggilan jiwa membangun desa.”

KPMD melakukan sosialisasi program dan memantau kegiatan bersama TPK. TPK MP lebih mandiri dibanding TPK GSC, karena TPK MP sudah lebih memahami tahapan dan administrasi lebih mudah. KPMD juga menjadi fasilitator musrenbang ditingkat desa. KPMD/TPK selalu berhubungan dengan kades, seperti pertemuan yang diselenggarakan PNPM didusun lewat fasilitasi kades.

6. Faktor-faktor yang Memengaruhi

Kepemimpinan

Personal leadership ketua BKAD telah membawa BKAD sebagai lembaga yang kuat. Keterampilan interpersonal ketua dan tim BKAD dengan beberapa pihak memudahkan hubungan kemitraan produktif, pendekatan dan negosiasi untuk penyelesaian masalah. Hal ini terlihat dari paparan penyelesaian masalah yang membelit UPK dan termasuk kategori masalah berat, semakin menunjukkan eksistensi BKAD.

Faktor kepemimpinan ini juga terlihat dalam kepengurusan UPK. Kepengurusan UPK yang baru pasca kasus UPK telah berkontribusi dalam membawa kepercayaan terhadap kelembagaan PNPM. Ketua UPK terlihat sebagai sosok yang visioner, jujur dan berdedikasi tinggi. Demikian juga dengan tim di UPK. Kinerja UPK dibawah kepengurusan orang seperti ini telah menunjukkan hasil positif dalam perkembangan UPK terlihat dari besarnya surplus, RR, bertambahnya kelompok SPP yang mandiri dan bertambah kepercayaan pihak luar (perbankan) untuk menjalin kemitraan dengan UPK dan SPP.

Faktor kepemimpinan ini tidak hanya terlihat diinternal kelembagaan PNPM, namun juga sosok kepemimpinan camat. Camat yang responsif dan peduli terhadap kegiatan PNPM telah membuat pelaksanaan PNPM di Kecamatan Sumber Air berjalan lancar. Keterpanggilan camat untuk terlibat aktif, bukan semata-mata PTO. Dalam PTO, peran camat tidak terlalu jelas dijabarkan. Keterpanggilan camat ini lebih karena kepedulian untuk memberikan kemanfaatan PNPM bagi warganya.

Sumber daya lokal

Modal sosial masyarakat merupakan faktor yang berpengaruh terhadap kelancaran program PNPM didesa. Masyarakat sangat antusias dalam pelaksanaan dan pemeliharaan kegiatan. Swadaya masyarakat dan kuatnya budaya gotong royong warga seperti terlihat dalam kotak. Terlihat nilai swadaya masyarakat besar, dalam perkerasan jalan mencapai Rp200 juta.

Kotak A3.2 Mobilisasi Sumberdaya Lokal untuk PNPM

Perkerasan/rabat jalan di Selayar Program PNPM di Selayar telah menumbuhkan swadaya yang tinggi. Salah satu dusun tampak masyarakat bergotong royong melakukan perkerasan jalan. Alasan keterlibatan masyarakat adalah rasa memiliki dan akan menggunakan. Cukup banyak masyarakat yang terlibat dalam proses pengerjaan jalan tersebut. Untuk setiap RT sekitar 50 orang laki-laki dan perempuan. Aktor yang memobilisasi masyarakat adalah pengulu/pemuka agama, pemuka masyarakat, kadus. Dalam RAB dimasukkan 20 orang, yang datang 100 orang. Tapi uang honorinya tidak diambil, diserahkan ke masjid. Tamu-tamu yang datang malah disediakan kopi. Itu semua terungkap dari hasil wawancara dengan pelaku PNPM Desa.

Kemajuan pekerjaan relatif cepat. Seperti yang disampaikan kades, tidak hanya masyarakat saja yang turun terlibat, tetapi juga perangkat desa. Masyarakat tidak menuntut ganti rugi, namun sebelumnya kades mengumpulkan masyarakat dalam musyawarah untuk menyepakati kegiatan tersebut. Mantan Kades Selayar menjelaskan, “Tidak ada masalah itu, semua memberikan, lebih banyak swadayanya. Itu luar biasa. Lebih banyak swadaya. Ada sawah yang kena, namun dia senang malah karena dia melihat nilai ekonominya lebih tinggi. Tidak mengumpulkan begitu saja, kita dekati orang yang berpengaruh dulu. Mereka semua menerima, swadaya luar biasa itu, dan sawah mereka ikut kena.”

Keberhasilan pemeliharaan dan pengelolaan seperti untuk sarana air bersih/perpipaan di Dusun Selayar didorong oleh adanya aturan lokal (*awig-awig*) yang merupakan kesepakatan warga. Meski *awig-awig* ini belum menjadi Perdes, namun cukup bisa menjaga aset tersebut. Ada aturan untuk membayar iuran per bulan untuk pemeliharaan dan ini bisa menjadi sumber pendapatan untuk kegiatan sosial warga. Untuk keberlanjutan jangka panjang akan lebih bagus jika *awig-awig* tersebut disahkan dalam bentuk Perdes karena masalah air bersih ini tidak hanya melibatkan satu dusun namun juga berdampak pada dusun-dusun lainnya, misalnya pipa yang melewati beberapa desa lain.

Perdes akan menjadi legitimasi kuat jika terjadi konflik. Selain itu, dengan adanya Perdes juga membuka peluang mendapatkan pendanaan dari ADD dan sumber lain. Sayangnya, proses pembuatan Perdes ini masih memerlukan proses panjang di tingkat kabupaten yang sekarang masih difasilitasi oleh faskab. Pemerintah kabupaten masih belum yakin bahwa Perdes yang dibuat di tingkat desa akan sejalan dan tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi.

Pada sisi lain, masyarakat terlihat masih bergantung kepada bantuan. Seharusnya dengan penurunan nominal BLM menunjukkan kalau daerah tingkat kemiskinan menurun. Hal ini justru ditanggapi negatif oleh masyarakat dan masih menilai mereka memerlukan bantuan. Sikap “kebergantungan” pada bantuan ini tentu bertolak belakang dengan nilai pemberdayaan yang ditanamkan kepada masyarakat.

Alokasi Dana Desa di Kecamatan Sumber Air sebesar Rp240 juta. Dengan dana tersebut sebetulnya perangkat desa memiliki peluang menerapkan prinsip-prinsip PNPM. Namun, peluang tersebut sejauh ini belum digunakan. Dana ADD lebih banyak digunakan untuk operasional dan kegiatan pendukung perangkat desa, seperti studi banding.

Mekanisme kontrol

Mekanisme kontrol kelembagaan pasca kasus UPK relatif berjalan baik. Kontrol antar kelembagaan kecamatan dan kontrol dari kelembagaan kecamatan ke desa berjalan intensif. Kontrol dalam pelaksanaan kegiatan tidak hanya didominasi satu pihak, misalnya, kontrol UPK tidak hanya dari BP UPK saja, namun juga BKAD. Bahkan BKAD ikut melakukan pengawasan dan pendampingan sampai kelompok SPP didesa, sehingga tidak hanya menjadi ranah UPK semata. Kontrol yang intensif ini diperlukan agar tidak terjadi kasus UPK sebelumnya disebabkan oleh lemahnya kontrol kelembagaan. Sebagai lembaga yang diharapkan bisa menjalankan mekanisme kontrol yang baik, kelembagaan di kecamatan dan desa perlu diperkuat. Penguatan kelembagaan perlu didukung oleh legitimasi kelembagaan. Sehingga keberadaan akta notaris menjadi sangat diperlukan buat BKAD dan secepatnya bisa diproses.

Keberadaan FK/FT sebagai orang luar juga masih dirasa penting untuk membantu pengawasan. Walaupun kelembagaan PNPM di tingkat kecamatan (BKAD, BPUPK dan UPK) sudah cukup kuat untuk saling mengawasi, namun keberadaan FK tidak kalah pentingnya.

Ditingkat masyarakat mekanisme kontrol tidak dijalankan oleh kelembagaan tertentu seperti tim pemantau. Pemantauan dan kontrol terhadap pelaksanaan PNPM berjalan melalui pemantauan secara langsung dan intens dari masyarakat. Pemantauan oleh masyarakat ini menjadi sangat efektif dalam menjaga agar pelaksanaan sesuai dengan apa yang sudah direncanakan.

Peran pemerintah desa dan kecamatan

Keterlibatan dan peran aktif pemerintahan desa sangat mendukung berjalannya kegiatan PNPM di desa. Turun tangannya Kepala Desa Selayar secara langsung dalam masalah kegiatan PNPM, seperti pembebasan lahan untuk jalan, masalah tunggakan SPP menjadikan tahapan kegiatan bisa lancar dan dalam kasus UPK kades ikut demo ke proses untuk pengusutan kasus tersebut.

Walaupun ada pengurus dan pengelola kegiatan PNPM, perlindungan dari desa baik kades maupun kades sangat penting untuk lebih berjalan lancarnya kegiatan. Belajar dari kasus bak air minum dari program CARE yang hancur, karena tidak ada perlindungan dari desa. Pengelola saja tidak cukup jika tidak dilindungi aparat. Bentuk perlindungan aparat yang diharapkan adalah pengawasan terhadap bangunan sehingga tidak dirusak oleh warga.

Disisi lain, kurang aktifnya BPD yang sebetulnya mempunyai posisi kuat dalam monitoring pelaksanaan kegiatan, memang menjadi kondisi yang kurang ideal. Namun peran monitoring ini bisa diperankan oleh semua warga dan dengan kekuatan kolektivitas pemantauan, kegiatan tetap bisa dimonitor dan hasil kegiatan dengan kualitas baik. Hal ini tampak dalam kasus perpipaan dan perkerasan jalan.

Peran pemerintah kecamatan terlihat lebih aktif daripada pemerintahan kabupaten, ditunjukkan dengan kepedulian camat yang tinggi dalam penanganan masalah dan kemudahan dalam koordinasi. Camat menunjukkan komitmen, responsif terhadap dinamika di PNPM dan aktif terlibat dalam pelaksanaan kegiatan. Dia ikut membantu penanganan masalah UPK. Soal penyelesaian kasus UPK desa membantu tanggung renteng sebesar Rp21 juta, hal ini merupakan inisiatif camat. Ia juga memfasilitasi ruang aula BPMPD kecamatan untuk kegiatan pelaku PNPM dan kantor PNPM menjadi lebih terpadu, pelaku

PNPM MP, Integrasi dan GSC menyatu dalam satu kantor. Camat ikut membantu inisiasi kemitraan pelaku PNPM dengan pihak swasta, meski belum sepenuhnya sukses tapi inisiasi ini telah dijalankan. Selain itu setiap tiga bulan sekali camat mengadakan minilokakarya yang mengundang aparat pemerintah di kecamatan, pelaku PNPM, dan pihak terkait untuk mengevaluasi apa yang sudah dikerjakan yang telah lalu dan bagaimana agar program kedepan bisa berhasil, efektif dan efisien.

Peran-peran yang dimainkan camat ini digerakkan oleh kepeduliannya, yang menurutnya sebaiknya peran camat diperkuat dalam PTO. Sehingga camat bisa berperan lebih, seperti meminta stafnya untuk ikut memantau dan mengawasi proyek PNPM. Camat tetap berharap ada payung hukum yang membuat peran mereka lebih nyata dan bisa lebih memberikan monitoring yang intensif lewat orang-orang yang ditunjuknya di level kecamatan.

Dukungan yang masih kurang di tingkat kecamatan adalah dari setrawan dan PJO kab dalam pelaksanaan PNPM. BKAD merasa kecewa dengan ketidakaktifan mereka (setrawan dan PJOK) terutama dalam proses musrenbang, yang malah ditangani oleh BKAD.

Musrenbang yang sudah terintegrasi telah memperkuat peran BKAD. BKAD berperan penting menjadi fasilitator musrenbang, sehingga terkesan “mengambil peran pemerintah”. Dalam musrenbang pelaku PNPM kecamatan justru berada didepan pelaku pemerintahan, padahal yang secara yuridis mempunyai “hajatan” musrenbang adalah pihak pemerintahan di kecamatan. Aparat desa (kepala desa, sekdes) justru lebih banyak berkonsultasi dengan Pelaku PNPM di kecamatan.

Peran pemerintahan kabupaten

Peran pemerintah kabupaten sejauh ini terlihat positif dan negatif, dalam bentuk dukungan dan sekaligus menjadi hambatan. Peran yang telah positif dimainkan kabupaten seperti kontribusi dan komitmen untuk penyelesaian kasus UPK dengan mengalokasikan uang Pemda sebesar Rp200 juta. Selain itu dari sisi regulasi, Perbup Gerbang desa, RPJMDes sebagai acuan perencanaan pembangunan, jadi pendorong untuk pembangunan satu pintu. Kualitas perencanaan dimulai dari desa. Dengan Gedu Bangdes program-program SKPD mengikuti perencanaan yang mengacu RPJMD, tidak bisa keluar dari itu. Sekarang program yang diusulkan ke SKPD bisa terdani 30 persen, kalau dulu hanya lima persen. Tantangannya kadang dari Pemda sendiri belum semua mengacu ke RPJMD. Proyek siluman dewan juga tidak mendasarkan pada acuan RPJMDes, banyak proyek “nylonong” yang tidak mengacu pada rencana. Dengan penyatuan RPJMdes ini memperkuat sinergi pembangunan PNPM dan program dari pemerintah.

Integrasi PNPM dan perencanaan reguler musrenbang (musrenbang dan musyawarah PNPM di tingkat desa dan kecamatan disatukan) dan tingkat dokumen rencana (RPJMDes yang menjadi satu). Peran BKAD, UPK dan FK sangat kuat dalam mendorong terjadinya integrasi di tingkat kecamatan dan desa. Pihak perangkat kecamatan juga cukup suportif, walaupun ada keluhan dari tim-tim PNPM kecamatan karena beban musrenbang kini beralih pada tim PNPM. Sehingga RPJM ini menjadi acuan, yang belum menggunakan acuan ini adalah DPRD. Hasil usulan dari musrenbang yang terealisasi sekarang bisa 20 persen (sebelumnya lima persen) yang diakomodir SKPD. Musrenbang yang dulu hanya menggugurkan kewajiban, dan formalitas sekarang menjadi lebih partisipatif dan transparan.

Di sisi lain dukungan Pemda, aparat pemerintahan kabupaten masih kurang maksimal, khususnya BPMPD kabupaten. Ini tercermin dalam berlalutnya regulasi Perbup untuk pemeliharaan aset. Perbup ini sangat penting sebagai payung hukum berjalannya Perdes. Banyak desa belum berani buat Perdes, karena kabupaten sendiri belum bergerak dengan payung hukumnya. Pemda kabupaten justru “menakut-nakuti” untuk berhati-hati dalam membuat Perdes, agar mengacu kepada regulasi atasnya, dan justru tidak memfasilitasi untuk mendukung Perbup dan Perdes untuk pemeliharaan aset.

Yang masih menjadi hambatan bagi pelaksanaan PNPM sejauh ini adalah kurang dukungan dari pelaku di level BPMPD sehingga tidak memudahkan koordinasi. Dalam rapat koordinasi, jarang dihadiri oleh pemangku kebijakan di BPMPD, meski lokasi rakor dikantor BPMPD. Demikian halnya setrawan BPMPD yang sebetulnya mempunyai peran strategis, namun masih kurang perannya, sering tidak mempunyai waktu untuk berkoordinasi dan diskusi serta kurang mendukung kegiatan integrasi PNPM dan program musrenbang reguler pemerintah. Justru setrawan Bappeda banyak membantu musyawarah perencanaan terintegrasi dan forum SKPD. Sementara setrawan BPMPD tidak bisa diharapkan.

Peran fasilitator

Fasilitator sejauh ini masih diperlukan dalam pendampingan kelembagaan, karena kondisi kelembagaan masih perlu terus diperkuat. **Pendamping tidak hanya berperan membantu administrasi, namun yang lebih penting adalah pengawasan.**

Sejauh ini kelembagaan PNPM telah menunjukkan posisi yang kuat, seperti BKAD yang selalu berada didepan dalam kegiatan PNPM dan kegiatan di luar PNPM. Fasilitator lebih berada dibelakang mendorong kelembagaan yang ada dan memastikan pelaksanaan PNPM sesuai dengan perencanaan dan prinsip PNPM. Posisi kuat BKAD ini dan inisiatif BKAD sejauh ini produktif dan positif, namun bila tidak ada pengawasan dan tidak diimbangi oleh penguatan kelembagaan lain, maka akan terjadi dominasi. Kasus UPK yang terjadi waktu itu karena pengawasan yang kurang, sehingga perlu penguatan kelembagaan yang terkait dengan pengawasan.

Fasilitasi, pendampingan dan pembinaan terhadap kelompok SPP masih perlu diperkuat tidak hanya dalam masalah administrasi dan namun juga pemberdayaan kelompok. Keberadaan PK (pendamping kelompok SPP) perlu ditingkatkan perannya tidak hanya sebagai juru tagih, namun dikembalikan sesuai amanatnya untuk memberdayakan kelompok dan membantu proses kemitraan dengan pihak lain.

Dari sisi regulasi peran fasilitator masih diperlukan dalam merealisasikan terbitnya regulasi dan mendorong komitmen pemerintah untuk mendukung dalam ketersediaan anggaran untuk melanjutkan apa yang telah diinisiasi dalam program PNPM sejauh ini.

7. Potensi Keberlanjutan

Jumlah ADD di Sumber Air yang besar, untuk Selayar Rp240 juta, rata-rata desa di Sumber Air Rp 250 juta, jika dibandingkan dengan desa-desa di Jatinom (Klaten) yang hanya Rp25 juta, berpotensi untuk melanjutkan aktivitas kelembagaan PNPM atau terbuka ruang untuk menggunakan mekanisme dan prinsip PNPM dalam pengelolaan anggaran tersebut. ADD yang besar selama ini masih belum disertai oleh sistem pengelolaan keuangan desa yang baik, SDM belum siap. Di sisi lain PNPM punya aset orang dan lembaga untuk dapat mengelola anggaran tersebut. Dari sisi camat sendiri justru lebih senang apabila keuangan desa langsung masuk ke warga desa, seperti dikelola TPK, karena mekanisme PNPM sudah bagus, dan pengawasan jelas. Aparat desa masih perlu pelatihan pengelolaan anggaran desa.

Dari sisi pelaku PNPM yang menjadi kades, kadus atau caleg berpotensi menginternalisasi prinsip PNPM akan diterapkan. Diharapkan terjadi penerapan prinsip nilai PNPM dalam pelaku dan mentransformasikannya dalam wadah baru mereka. Meskipun kinerja pelaku dan kelembagaan PNPM terus membaik, namun untuk keberlanjutan jangka panjang masih diperlukan pendampingan agar lembaga bisa lebih profesional dengan menerapkan prinsip dan mekanisme PNPM.

Potensi kedepan untuk kemitraan terlihat terbuka, seperti dengan pihak perbankan. Banyak tawaran kerjasama dari bank-bank ke UPK. UPK dilihat sebagai sumber uang, banyak perbankan yang datang menawarkan layanannya termasuk ke kelompok SPP. Kelompok SPP yang akan bermitra dengan terlebih dahulu diidentifikasi kelompok SPP yang mandiri dan dukungan fasilitasi untuk menumbuhkan kelompok mandiri diperlukan. Potensi kemitraan dengan dinas juga sudah terlihat. Desperindagkop memberikan bantuan ke kelompok di level kecamatan (Desa Suranadi), berupa bantuan alat pengemasan. Sudah mulai juga ada inisiasi mengundang Desperindagkop menjadi narasumber kegiatan PNPM. BKAD dan UPK telah mencoba membuat proposal ke pihak luar Taspen Jakarta atas inisiatif camat, meski belum berhasil namun camat berkomitmen untuk terus memfasilitasi tidak hanya dengan pihak luar Sumber Air, namun juga pengusaha/toko-toko di Sumber Air yang berpotensi memberikan bantuan.

Potensi keberlanjutan perlu didukung dengan regulasi seperti upaya yang ditempuh pelaku PNPM saat ini untuk proses pembuatan Perbup pelestarian aset. RBM melakukan kegiatan advokasi untuk pembuatan perdes yang terkait aset PNPM. Dari regulasi yang sudah ada dalam Perbup Gerdu Bangdes memperkuat sinergi perencanaan PNPM dengan perencanaan reguler pemerintah. Hal ini membuat proses perencanaan lebih partisipatif dan melestarikan prinsip nilai PNPM.

Dengan Gerdu Bangdes program-program SKPD mengikuti perencanaan yang mengacu RPJMD, tidak bisa keluar dari perencanaan yang disepakati. Meski ada juga yang masih siluman, namun dengan ada Perbup ini sudah menampakkan hasil lumayan program masyarakat yang terdana SKPD sudah mencapai 30 persen. Bahkan dalam musrenbangdespun membawa SKPD turun ke desa, ada SKPD kesehatan, PU, pendidikan. Meski yang datang dari SKPD adalah petugas dilapangannya, bukan pengambil keputusannya, namun dari staf SKPD tersebut masyarakat sudah tahu renstra mereka, sehingga tahu dimana yang positif yang akan didanai oleh SKPD, maka dikecamatan bisa menyesuaikan, sehingga kurang melenceng dari yang direncanakan. Kualitas perencanaan sangat dipengaruhi, diawali dari desa, saringan pertama itu ada didesa, bagaimana tim penyusun RPJM di desa ini jalan bisa berjalan partisipatif masih diperlukan pendampingan PNPM.

Berjalannya pengelolaan aset PNPM seperti sarana prasarana air bersih, perpipaan, telah menunjukkan bahwa hasil PNPM dengan didukung aturan main lokal yang disepakati membuat bisa berkelanjutan. Meski untuk jangka panjang perlu dipikirkan regulasi yang lebih kuat untuk mengantisipasi tantangan lain, seperti potensi konflik antar desa/dusun, mengingat pengguna dan jalur aliran air melewati desa/dusun lain.

8. Kesimpulan dan Rekomendasi

Potensi keberlanjutan kelembagaan di Sumber Air cukup besar hal ini terlihat dari kinerja yang mereka tunjukkan dan inisiatif yang telah dijalankan oleh pelaku PNPM dan lembaga PNPM. Tantangan yang dihadapi sebelumnya makin memperkuat posisi kelembagaan PNPM. Dengan didukung oleh pelaku yang memang berkomitmen dan berdedikasi dimana pelaku non PNS lebih mencurahkan waktunya secara fokus dalam pelaksanaan PNPM menjadikan kegiatan berjalan lancar. Pengalokasian anggaran oleh kelembagaan PNPM seperti RBM lebih kreatif dan strategis untuk mendukung keberlanjutan, seperti dengan advokasi regulasi.

Keberadaan PNPM Integrasi sangat strategis dalam menyinergikan PNPM MP dan pemerintah, lewat musrenbang dan dokumen terintegrasi dengan memperkuat aktor lokal dan kelembagaan PNPM. Pelaku PNPM terlibat aktif sebagai fasilitator dalam pelaksanaan musrenbang dan penyusunan RPJM, mendorong buy-in prinsip dan mekanisme PNPM ini yang tampak dalam pelaksanaan musrenbang yang partisipatif. Dokumen yang difasilitasi pelaku PNPM mencerminkan kebutuhan masyarakat, perencanaan masyarakat ini tertuang dalam dokumen resmi yang menjadi acuan perencanaan daerah dan diperkuat oleh regulasi daerah Perbup Bangdes.

Meskipun kinerja positif telah ditunjukkan oleh kelembagaan PNPM di kecamatan dan desa, namun masih diperlukan adanya dukungan fasilitasi dalam penguatan kelembagaan dan kemitraan dengan pihak terkait.

SITE REPORT 4
KECAMATAN BELINGKAN
KABUPATEN BANGKA
PROVINSI BANGKA BELITUNG
KASUS: PNPM PERDESAAN (PHASE-OUT/PASCA)

Indriana Nugraheni & Nelti Anggraini

1. Pemilihan Lokasi dan Karakteristik Lokasi

Pemilihan lokasi

Salah satu kecamatan yang dipilih sebagai lokasi studi adalah Kecamatan Belingkan yang terletak di Kabupaten Bangka, Provinsi Bangka Belitung. Kecamatan Belingkan menjadi salah satu pilihan lokasi karena kecamatan ini merupakan lokasi pasca PNPM Mandiri Perdesaan namun mendapat dukungan dari Pemda kabupaten dalam hal pembinaan khususnya kepada UPK hingga saat ini. Selain itu daerah ini dipilih untuk mewakili wilayah studi di Indonesia bagian Barat. Kabupaten Bangka mendapatkan PNPM Mandiri Perdesaan pada tahun 2007 untuk empat kecamatan dan dua kecamatan lainnya menerima PNPM Mandiri Perdesaan pada tahun 2008, sedang dua dari keseluruhan delapan kecamatan menerima PNPM Mandiri Perkotaan. Pada tahun 2009, keenam kecamatan yang menerima PNPM Mandiri Perdesaan ditetapkan sebagai lokasi pasca PNPM Mandiri Perdesaan. Secara umum semua kecamatan yang pernah mendapat PNPM Perdesaan di Kabupaten Bangka masih memiliki tim atau lembaga UPK. Belingkan menjadi menarik untuk dilihat, karena dengan kapasitas SDM yang terbatas, UPK masih bisa berjalan disertai kegiatan perguliran yang lancar serta rendahnya jumlah tunggakan.

Desa Air Haji yang terletak di Kecamatan Belingkan dipilih menjadi lokasi studi untuk level desa. Pemilihan Desa Air Haji didasarkan pada hasil wawancara dengan pengelola UPK dan juga PJOK. Desa Air Haji menerima PNPM Mandiri Perdesaan pada tahun 2007 dan selama dua tahun program telah mendanai pembangunan TPA (Tempat Pendidikan Alquran), membangun Poskesdes, pembangunan sering serta memiliki kelompok SPP yang masih menjadi peminjam di UPK hingga sekarang. Selain daripada bukti pembangunan fisik yang cukup banyak, para pelaku yang dulu terlibat dalam PNPM Mandiri Perdesaan di Desa Air Haji, saat ini tengah menduduki posisi strategis di desa, diantaranya adalah mantan KPMD perempuan yang saat ini menjabat sebagai Kepala Desa Air Haji sejak tahun 2009 dan mantan KPMD laki-laki yang saat ini merupakan Fasilitator Desa (FD) dari PNPM PISEW dan juga ketua LPM. Kondisi ini menarik didalami karena ingin melihat sejauh mana mantan pelaku PNPM mengadopsi nilai-nilai PNPM dalam posisi dan peran mereka saat ini.

Karakteristik Kecamatan Belingkan dan Desa Air Haji

Belingkan

Kecamatan Belingkan merupakan salah satu kecamatan yang ada di Kabupaten Bangka, Provinsi Bangka Belitung yang merupakan lokasi pasca PNPM Mandiri Perdesaan (PNPM Mpd). Kecamatan ini terdiri dari sembilan desa dengan jumlah penduduk sebesar 24.723 jiwa (data kecamatan), yang mayoritas beretnis Melayu dan Tionghoa. Mata pencaharian penduduk pada umumnya dibidang pertanian seperti kelapa sawit, karet, sayuran, lada putih dan buah-buahan dan juga sebagai penambang timah, dan hanya sebagian kecil pedagang dan pegawai. Akses dari pusat Kecamatan Belingkan ke ibukota kabupaten bisa ditempuh dengan jalan darat (mobil) selama kurang lebih 30 menit dengan kondisi jalan yang cukup bagus.

PNPM Mandiri masuk ke Kabupaten Bangka pada tahun 2007/2008. Dari delapan kecamatan yang terdapat di Kabupaten Bangka, enam kecamatan mendapat PNPM Mandiri perdesaan (atau pada saat itu disebut PNPM-PPK) dan dua kecamatan sisanya mendapat PNPM-P2KP. Rata-rata setiap kecamatan mendapat BLM sekitar Rp1 miliar, dimana Rp200 juta diperuntukkan untuk dana bergulir. Pada saat

ini enam lokasi PNPM Mandiri perdesaan di Kabupaten Bangka tersebut sudah tidak lagi menerima BLM, atau merupakan lokasi PNPM pasca. Dari enam kecamatan yang mendapat program PNPM Mandiri Perdesaan, empat diantaranya menerima BLM selama dua tahun dan salah satunya adalah Kecamatan Belingkan, dua kecamatan lainnya hanya mendapatkan program PNPM MPd selama satu tahun. Meskipun PNPM MPd sudah tidak dilanjutkan, lembaga yang diinisiasi dari program PNPM khususnya UPK masih aktif hingga saat ini terutama di empat kecamatan yang menerima BLM PNPM MPd selama dua tahun tersebut.

Menurut penjelasan dari para pelaku PNPM di tingkat kabupaten, alasan tidak diterimanya BLM dari PNPM Mandiri Perdesaan di Kabupaten Bangka dan juga di Kecamatan Belingkan adalah dikarenakan pada tahun 2009 Kabupaten Bangka ditetapkan sebagai penerima program PNPM PISEW (Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah) atau RISE. Menurut pemahaman mereka satu kecamatan tidak boleh mengelola dua PNPM inti dalam waktu bersamaan, yaitu PNPM Mandiri Perdesaan dan PNPM PISEW. Program lainnya setelah PNPM PISEW yang diterima Kabupaten Bangka adalah PNPM PUAP (PNPM pendukung yang fokus kepada pertanian di perdesaan).

Desa Air Haji

Desa Air Haji merupakan salah satu dari sembilan desa yang ada di Kecamatan Belingkan. Desa ini bisa ditempuh dengan 50 menit perjalanan dengan kendaraan bermotor dari pusat kecamatan. Jalan dari pusat kecamatan ke desa ini relatif bagus. Terdapat 10 RT dan dua dusun di Desa Air Haji yaitu Dusun Air Haji dan Dusun Nyiur Melambai. Jumlah penduduknya adalah sebesar 413 KK atau terdiri dari 1.055 jiwa dengan jumlah penerima Raskin di desa berjumlah 101 KK (data desa). Mata pencaharian utama penduduk Desa Air Haji adalah berkebun dengan komoditi utama karet. Selain Karet, warga juga menanam lada dan kelapa sawit. Disamping berkebun juga ada warga yang bekerja mencari timah.

2. Kinerja Kelompok

Pada lokasi pasca PNPM Mandiri Perdesaan ini, kelompok yang masih aktif dan berfungsi khususnya di Kecamatan Belingkan adalah UPK, BKAD dan BPUPK. Kelompok lain di tingkat desa seperti TPK dan kelompok lainnya tidak aktif karena tidak ada lagi dana yang dikelola melalui BLM. Keberadaan tiga kelompok atau lembaga di tingkat kecamatan dimaksudkan untuk melestarikan program dari PNPM Perdesaan khususnya pinjaman dana bergulir. UPK adalah lembaga yang selama ini mendapat pembinaan secara langsung oleh Pemda dalam hal ini BPMPDes karena merupakan kelompok yang mengelola dana secara langsung, sedangkan BKAD dan BP UPK dilestarikan sebagai badan yang terkait dengan UPK.

Tingkat kecamatan

Unit Pengelola kegiatan (UPK)

a. Proses pembentukan

Semenjak UPK Belingkan berdiri pada tahun 2007, sudah terjadi dua kali pergantian kepengurusan. Kepengurusan pertama pada tahun 2007 dipilih melalui MAD, namun tidak sampai setahun ketua dan bendahara UPK mengundurkan diri dengan alasan tidak sanggup mengelola UPK juga karena masalah minimnya insentif yang diterima. Kemudian pada tahun 2008 diadakan pemilihan kembali UPK melalui forum MAD, terpilihlah YD sebagai ketua UPK dan tetap dipilihnya sekretaris yang lama di posisinya. Faskab pada saat itu tidak terlalu mendukung pak YD terpilih menjadi ketua UPK karena dinilai pemahaman YD mengenai keuangan dan pembukuan sangat minim, namun YD yang hanya tamatan SMA dan pensiunan PT Timah tersebut dipilih oleh warga melalui mekanisme forum MAD dan YD dinilai warga punya komitmen karena selama ini dia cukup aktif di desa maupun di kecamatan.

Dua bulan setelah pemilihan UPK tersebut, sekretaris UPK lama mengundurkan diri sehingga pada akhir tahun 2008 tinggal YD sendiri yang tetap berkomitmen mengelola UPK. Mencari pengganti sekretaris dan bendahara pada saat itu tidak mudah karena ada harapan dari pelamar bahwa dengan menjadi staf di program pemerintah maka bisa diangkat sebagai PNS dan juga dengan harapan gaji yang tinggi. Setelah itu YD dibantu oleh FK melakukan perekrutan bendahara dan sekretaris yang baru. Ada beberapa yang melamar ke kantor UPK, mereka dites langsung oleh FK mengenai keterampilan menggunakan komputer dan pembukuan. Kemudian setelah melalui tes, yang lulus sebagai sekretaris adalah MU. Namun MU hanya dua bulan menjadi sekretaris kemudian posisinya dialihkan sebagai bendahara setelah terpilihnya sekretaris baru yaitu AJ. MU dan AJ merupakan warga Desa Riak Air, Kecamatan Belingkan. Keduanya merupakan lulusan setingkat SMA. Pada awal bekerja mereka hanya mendapat insentif Rp200 ribu sebulan, berbeda dengan insentif mereka pada saat ini yang sudah mencapai Rp1,2 juta/bulan.

b. Peran dan kinerja UPK

Terkait peran dan kinerja UPK, semenjak masuk masa pasca PNPM, UPK Kecamatan Belingkan yang tidak lagi menerima dana BLM, hanya fokus kepada pengelolaan dana perguliran SPP, selain daripada memfasilitasi dan membantu BKAD dalam MAD Pertanggungjawaban setiap setahun sekali.

“Setelah 2008 kami belum apa-apa, PNPM nya putus...habis dan kami pengurus baru belum memahami apa-apa artinya itu dan tujuannya segala macam, tau-tau sudah ditinggal. Dengan tertatih-tatih sedikit banyak mendapat bimbingan dari BPMPedes kami mendapat bimbingan,” Ketua UPK Kecamatan Belingkan menjelaskan.

Dua orang pengurus UPK yaitu sekretaris dan bendahara yang tidak pernah mendapat pelatihan sebelumnya dari PNPM Mandiri Perdesaan belajar dari rekan UPK di kecamatan lainnya dalam satu kabupaten yang telah lebih dulu menangani UPK dari sejak 2007.

Selama dua tahun mendapat BLM PNPM, alokasi untuk SPP yang UPK terima adalah sekitar Rp200 juta per tahun atau sekitar Rp400 juta pada saat masuk periode pasca. Dana itulah yang dikelola hingga saat ini. Saat ini UPK sudah bisa menggulirkan hingga Rp800 juta dalam setahun dengan peguliran lebih kurang kepada 5–7 kelompok dengan total pinjaman Rp60-Rp90 juta setiap bulannya.

Dalam pengelolaan dana bergulir baik operasionalnya maupun administrasinya, UPK Kecamatan Belingkan tetap menerapkan aturan yang tertuang pada PTO yang mereka terima pada tahun 2008 tersebut. Beberapa perubahan PTO yang terjadi sepanjang tahun 2009 hingga 2013 disampaikan melalui Fasilitator Keuangan dari Kabupaten Bangka Barat yang ditugaskan untuk memberikan pembinaan dan pemeriksaan laporan keuangan seluruh kecamatan pasca di Kabupaten Bangka. Meskipun demikian UPK Kecamatan Belingkan telah melakukan beberapa terobosan untuk keberlanjutannya khususnya terkait dengan operasional UPK itu sendiri dan untuk memenuhi daftar tunggu yang cukup besar. UPK Kecamatan Belingkan cukup sulit memenuhi permintaan pinjaman dari kelompok SPP. Setiap tahun selalu ada kelompok SPP baru yang muncul yang berniat untuk meminjam pada UPK. Daftar tunggu setiap bulannya sebanyak kurang lebih 20 kelompok dan rata-rata harus menunggu selama dua bulan untuk mendapatkan pinjaman dari UPK.

Beberapa hal yang cukup menonjol yang telah dilakukan oleh UPK Kecamatan Belingkan untuk mempertahankan operasional keberlanjutan UPK dengan kegiatan dana bergulirnya adalah dengan memberlakukan tabungan tanggung renteng yang berasal dari “pembulatan” dari nilai cicilan yang disimpan oleh UPK di bank. Namun besarnya ‘pembulatan’ ini diserahkan keputusannya kepada kelompok, yang pada akhir masa pelunasan pinjaman tabungan dikembalikan kepada kelompok peminjam.

Guna membantu kelompok peminjam mengajukan proposal pinjaman maka UPK telah menyiapkan berkas kosong proposal yang dijilid dan masih menggunakan logo PNPM Mandiri Perdesaan di halaman depannya agar dapat langsung diisi oleh kelompok. UPK mengenakan Rp15.000 per kelompok untuk setiap proposal yang diajukan sebagai penggantian biaya administrasi dari berkas proposal tersebut. Selain itu, setiap peminjam dikenakan tambahan sebesar Rp1.000 setiap bulan angsurannya yang dicantumkan dalam buku kredit kelompok sebagai “BKAD” artinya adalah bahwa biaya tersebut nantinya digunakan sebagai honor BKAD yang dibayarkan setiap tiga bulan sekali. Dalam pembukuannya tidak diketahui dibagian mana pembayaran ini dibukukan oleh UPK.

Selain daripada dua hal tersebut di atas, UPK juga melakukan inovasi dengan memberlakukan adanya asuransi “versi UPK” yang didasari dengan adanya kasus meninggalnya tiga orang peminjam dan tidak dapat dilunasinya pinjaman mereka. UPK dengan persetujuan dari peminjanya yaitu BPMPdes mulai tahun 2013 memberlakukan asuransi sebesar Rp25.000 untuk setiap anggota peminjam. Dana tersebut dikelola oleh UPK dan disimpan di bank, pada akhir pelunasan 50 persen dana tersebut dikembalikan kepada peminjam dan 50 persen tetap dikelola oleh UPK sebagai cadangan penggantian pinjaman yang tidak dapat dilunasi apabila ada anggota kelompok SPP yang meninggal.

UPK Kecamatan Belingkan yang menempati gudang di samping rumah ketua UPK ini pernah membagikan surplus dari pengelolaan dana bergulir tersebut sebesar Rp53 juta pada tahun 2010. Presentasi pembagian surplus dan penerima surplus juga masih mengikuti yang diatur dalam PTO. Dari 15 persen surplus tersebut dibagikan kepada masyarakat miskin, dalam bentuk santunan untuk warga jompo, pembagian sembako dan pembagian seragam sekolah SD.

Badan Pengawas-UPK (BP-UPK)

a. Proses pembentukan

Meskipun dalam PTO PNPM disebutkan bahwa BP UPK terdiri dari sekurang-kurangnya tiga orang namun di Kecamatan Belingkan hanya terdapat satu orang. BPUPK di Kecamatan Belingkan yang seorang perempuan adalah RY. RY yang masih memiliki hubungan saudara dengan Ketua UPK (adik ipar YD) terpilih sebagai BP UPK melalui pemilihan di forum MAD Kecamatan Belingkan pada tahun 2012, menggantikan AW. Meskipun BP UPK tersebut sama sekali tidak memiliki pengetahuan dan pengalaman dalam pemeriksaan pembukuan dan keuangan suatu lembaga namun RY diusulkan oleh ketua UPK, dengan pertimbangan kesediaan untuk terlibat dan mengawasi UPK. Dengan latar belakang sebagai kepala dusun, pernah menjabat sebagai RT serta mengetahui tentang kelompok SPP dan hubungannya dengan UPK karena sebagai salah satu peminjam maka MAD memutuskan untuk menyetujui penunjukan tersebut. Dalam menjalankan tugas dan memegang jabatannya sebagai BPUPK insentif yang diterimanya sebesar Rp100 ribu/bulan.

b. Peran dan kinerja BP UPK

Dalam PTO PNPM Mandiri Perdesaan ditegaskan kalau peran BPUPK adalah “mengawasi kegiatan, administrasi dan keuangan UPK”.⁶ Namun dalam praktiknya di kecamatan ini, BPUPK hanya membantu UPK untuk mengatasi permasalahan tunggakan pinjaman kelompok dan menandatangani laporan UPK.

Lembaga ini yang hanya terdiri dari satu orang dengan tidak memiliki kapasitas sebagai pengawas UPK terlebih lagi dapat bias penilaian karena proses pemilihan dan hubungan kekerabatan dengan ketua UPK, menjadikan lembaga ini terlihat hanya sebagai lembaga yang “harus ada” dalam upaya pelestarian PNPM Mandiri Perdesaan di masa pasca. Hal ini dikuatkan dengan hasil wawancara dengan BP UPK sendiri bahwa dia tidak mengerti apa-apa mengenai administrasi dan pembukuan UPK. Selain itu semenjak dipilih menjadi BPUPK, dia belum pernah mendapat pelatihan terkait tugas dan fungsinya.

⁶ PTO PNPM Mandiri Perdesaan tentang peran BPUPK

Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD)

a. Proses pembentukan

BKAD Kecamatan Belingkan dibentuk sejak awal masuknya PNPM pada tahun 2007 dan hanya terdiri dari ketua BKAD saja, tanpa unsur lainnya seperti sekretaris maupun bendahara. Pak KS merupakan BKAD di Kecamatan Belingkan dan merupakan pelaku satu-satunya yang berperan sebagai BKAD. Dia terpilih sebagai BKAD dalam forum MAD Kecamatan Belingkan tahun 2007. Sejak awal dibentuk, BKAD di kecamatan ini belum pernah berganti kepengurusan.

BKAD sempat non aktif karena kegiatan UPK berkurang setelah pasca PNPM. Setiap tiga bulan sekali pengurus BKAD tersebut mendapat insentif sebesar Rp100 ribu. KS sehari-harinya bekerja sebagai pedagang ikan keliling serta linmas desa dan Polmas kecamatan.

Pemda Kabupaten Bangka telah memiliki Perda tentang kerjasama antar desa yang tertuang dalam Perda No. 11 tahun 2007. Namun dalam kaitannya dengan pembentukan BKAD belum secara optimal dilakukan dan hanya dalam bentuk pemilihan pengurus BKAD yang pada waktu itu dikaitkan dengan adanya PNPM Mandiri Perdesaan.

b. Peran dan kinerja BKAD

Dengan adanya Perda No. 11/2007, Kabupaten Bangka telah mengatur tugas dan fungsi badan yang dibentuk untuk kerjasama antar desa selain daripada yang diatur dalam PTO PNPM Mandiri Perdesaan. Namun karena BKAD yang ada di Kecamatan Belingkan identik dengan satu orang pengurusnya saja maka tugas BKAD hanya masih sebatas membantu UPK. Tugas utamanya adalah apabila ada masalah dalam penagihan pinjaman, menandatangani laporan UPK dan memfasilitasi MAD Pertanggungjawaban (MAD PJ) yang berlangsung dari sejak awal PNPM masuk hingga sekarang. Peran-peran lain seperti pengawasan UPK atau yang lebih luas lagi yaitu memfasilitasi kerjasama antar desa belum terlalu tampak karena secara kapasitas, BKAD lebih lemah dari pada UPK dan keorganisasian yang tidak lengkap. Sama halnya seperti BPUPK, BKAD belum bisa berperan ideal seperti yang diamanahkan dalam PTO⁷ maupun dalam Perda.

⁷ Sebagai lembaga pengelola pembangunan partisipatif, pengelola kegiatan masyarakat, pengelola aset produktif dan sumberdaya alam serta program dan proyek dari pihak ketiga yang bersifat antar desa (PTO PNPM Mandiri Perdesaan tentang Peran BKAD)

Tingkat desa

Meskipun secara kelembagaan, ex tim-tim PNPM sudah tidak ada, seperti TPK (Tim Pengelola Kegiatan), TPU (Tim Penulis Usulan), tim pemantau, maupun tim pemelihara, namun beberapa orang yang dulu pernah aktif di kelompok PNPM di tingkat desa khususnya dari TPK sekarang diketahui masih aktif di kegiatan pembangunan di desa. Contohnya di Desa Air Haji, Kecamatan Belingkan, dimana mantan KPMD PNPM, saat ini memegang posisi yang cukup penting di desa sebagai yaitu sebagai kepala desa dan sebagai LPMD. Selain itu, DN yang sekarang adalah ketua LPM Desa Air Haji sekaligus juga merupakan Fasilitator Desa (FD) untuk PNPM PISEW.

Dalam menjalankan tugas dan perannya sekarang baik sebagai kepala desa maupun sebagai LPMD, beberapa sistem yang diterapkan di PNPM juga diadopsi oleh mantan pelaku PNPM dalam organisasinya. DN sebagai ketua LPMD selalu memasang papan proyek seperti halnya PNPM agar kegiatan lebih transparan dalam setiap kegiatan LPM dan juga di PISEW. Selain itu dia berusaha melibatkan sebanyak mungkin masyarakat dalam kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh LPM maupun program PISEW.

3. Interaksi dan Kegiatan di Luar PNPM Mandiri Perdesaan

Secara kelembagaan, lembaga-lembaga yang masih ada di Belingkan seperti BKAD, UPK dan BPUPK tidak terlihat memiliki interaksi dengan program-program pemberdayaan yang lain di tingkat kecamatan. UPK hanya fokus kepada kegiatan perguliran, begitu juga dengan BKAD dan BPUPK yang keberadaannya hanya sebatas membantu UPK sebagai syarat dalam setiap pelaporan dengan membubuhkan tanda tangan pada laporan keuangan dan pertanggungjawaban UPK. Dengan masih belum berfungsinya BKAD secara optimal, maka kerjasama antar desa dalam bentuk pembangunanpun belum tampak di Kecamatan Belingkan.

Interaksi yang terlihat antara UPK dengan pihak kecamatan dan desa adalah dalam hal keterlibatan kepada kades dan PJOK dalam berperan memberikan rekomendasi untuk proposal-proposal kelompok SPP. Rekomendasi ini sifatnya berjenjang yang pertama tingkat desa kemudian baru ke tingkat kecamatan dan juga sebagai alat menyeleksi kelompok peminjam dan pengganti peran dari tim verifikasi yang sudah tidak ada lagi. Selain itu apabila ada permasalahan dalam penagihan biasanya PJOK dan kades juga terlibat membantu UPK.

Terkait kemitraan dengan pihak luar, pihak BPMDPdes pernah mencoba memfasilitasi kemitraan UPK dengan pihak PT Timah untuk mendapatkan penambahan modal dengan mencoba mengakses dana CSR (Corporate Social Responsibility) namun hal ini terkendala karena UPK tidak mempunyai badan hukum.

“UPK ini kan bisa dianggap illegal karena tidak berbadan hukum,” kata Ketua UPK Kecamatan Belingkan menjelaskan.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa diterimanya PNPM inti lainnya yaitu PISEW, tidak menjadikan kelompok yang pernah dibentuk di PNPM Mandiri Perdesaan tetap berfungsi, karena PISEW memiliki petunjuk pengelolaan program tersendiri serta mekanisme perencanaan tersendiri yang berbeda dengan PNPM Mandiri Perdesaan. PISEW yang ditangani oleh tiga dinas yang tergabung dalam tim koordinasi, dengan koordinator adalah Bappeda, satker pelaksana adalah Dinas PU dan BPMPdes sebagai anggota. Kabupaten Bangka merupakan satu dari 34 kabupaten di tahun 2009 yang menerima PISEW. Pada praktiknya, PISEW dilaksanakan dengan menggunakan kelompok-kelompok yang telah ada di masyarakat yang disebut dengan Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) seperti karang taruna, PKK, kelompok tani, perkumpulan pengajian dan kelompok masyarakat lainnya yang mempunyai potensi usaha di desa.

PISEW berbasis kewilayahan dan pendekatannya adalah kelompok serta sharing aktivitas. *Activity sharing* maksudnya adalah kegiatan yang diusulkan dalam PISEW harus didukung oleh aktivitas yang dilakukan pemda, contohnya pembangunan jalan menuju wilayah usaha tani apabila diusulkan melalui PISEW maka Pemda harus mendukung dengan kegiatan pembangunan di sekitar pembangunan jalan tersebut. Bisa berupa pembangunan jalan di sekitar jalan yang dibangun program PISEW maupun peningkatan kualitas jalan yang dibangun melalui PISEW. Satu kelompok LKD hanya dapat mengajukan usulan untuk setiap item kegiatan tidak melebihi dari Rp50 juta per tahunnya tanpa melalui sistem perankingan. Menurut LPMD Desa Air Haji, yang dulu pernah menjadi KPMD dan sekarang sebagai FD PISEW, menilai bahwa PISEW dengan proses musyawarah yang tidak sepanjang PNPM Mandiri

Perdesaan melibatkan lebih banyak kelompok masyarakat baik dalam penyusunan proposal maupun dalam pelaksanaan kegiatan. Dibandingkan dengan PNPM Mandiri Perdesaan yang hanya melibatkan TPK dan TPU yang bersifat ad hoc yang terdiri dari tiga orang saja yang menanganinya setiap timnya. Namun demikian para mantan pelaku PNPM Mandiri Perdesaan tersebut memandang bahwa ilmu tentang penyusunan rencana anggaran Biaya (RAB) dan pelatihan lebih banyak didapatkan dari PNPM Mandiri Perdesaan meskipun hanya menjangkau sebagian kecil masyarakat saja, seperti TPK, KPMD dan FD. Sedangkan dalam PISEW, penyusunan RAB lebih banyak ditangani oleh konsultan atau fasilitator.

Di tingkat kecamatan, PISEW yang memiliki fasilitator tersendiri berdasarkan kluster, contohnya satu fasilitator mendampingi tiga kecamatan di Kabupaten Bangka, dan tidak berada di bawah koordinasi konsultan provinsi PNPM Mandiri Perdesaan.

4. Faktor-faktor yang Memengaruhi

Berikut dijelaskan tentang faktor-faktor yang memengaruhi tetap berfungsi dan berjalannya kelompok yang terbentuk sewaktu PNPM Mandiri Perdesaan dan apa yang menyebabkan tidak berfungsinya beberapa kelompok lainnya setelah pasca PNPM Perdesaan.

Kepemimpinan

Kepemimpinan merupakan salah satu faktor penting kenapa lembaga UPK Belingkan masih bertahan pasca PNPM Perdesaan. Kelembagaan UPK pernah mengalami masalah diawal-awal berdiri karena beberapa kali pergantian pengurus disebabkan oleh orang-orang yang telah dipilih kemudian mundur ditengah jalan. Alasannya karena merasa tidak sanggup mengelola UPK dan juga terkait minimnya insentif. Pada tahun 2008 terpilih YD (57 tahun) sebagai Ketua UPK yang baru. Dia dipilih warga karena aktif di masyarakat dengan bergiat dalam bidang pendidikan dan keagamaan sebagai ketua yayasan TK, ketua RT, ketua komite sekolah, dan lain sebagainya. YD juga memiliki jaringan dan kenal dengan semua kepala desa di Belingkan. Meskipun aktif dalam beragam kegiatan di tingkat desa dan kecamatan, pada saat terpilih sebagai Ketua UPK Pak YD sama sekali tidak punya latar belakang tentang pembukuan dan keuangan dan dia hanya tamat SMA, sehingga faskab PNPM pada saat itu tidak terlalu mendukung pak YD sebagai Ketua UPK. Namun karena sudah dipilih warga Pak YD tetap berkomitmen untuk mengelola UPK meskipun pengetahuannya terbatas. Dia juga memilih staf UPK (bendahara dan sekretaris) yang punya komitmen untuk belajar dan mengelola UPK.

Sekretaris dan bendahara UPK diminta YD untuk belajar langsung kepada UPK lain yang pengurusnya sudah lama. Lambat laun setelah dipimpin YD, UPK mulai bagus dan mendapatkan surplus.

Sumber daya lokal

SDM pengelola UPK Belingkan sebenarnya sangat terbatas. Pengurusnya terdiri dari tiga orang dan semuanya hanya tamatan SMA. Pada awal bertugas di UPK ketiganya masih minim pengetahuan tentang pengelolaan dana bergulir, keuangan dan pembukuan, namun mereka bersedia belajar dari UPK lain dan mendapatkan bimbingan dan binaan baik dari BPMPdes kabupaten maupun dari fasilitator kabupaten yang diperbantukan.

Dalam upaya peningkatan kapasitas dan pelestarian dana bergulir tersebut, UPK menyisihkan dana surplus dan juga dana operasional UPK untuk mengikuti pelatihan peningkatan kapasitas setiap tahun bersama dengan UPK-UPK dari lokasi pasca PNPM Mandiri Perdesaan lainnya di tingkat kabupaten. BPMPdes Kabupaten Bangka mengupayakan agar UPK sekabupaten Bangka yang masuk lokasi pasca PNPM tersebut dapat mengikuti jambore UPK di tingkat provinsi serta dilibatkan dalam pelatihan-pelatihan bagi UPK yang masih mendapat PNPM Mandiri Perdesaan regular.

Tetap masih berfungsinya UPK dan lembaga BKAD maupun BPUPK, meskipun kinerja kedua kelompok terakhir tersebut tidak optimal, juga dikarenakan adanya kebutuhan akan keberadaan UPK sebagai pengelola pinjaman dana bergulir bagi masyarakat khususnya kelompok SPP. Pinjaman yang diterima dari UPK dipergunakan oleh masyarakat untuk pengembangan usaha kecilnya seperti berjualan kue, usaha kios, sebagai modal pertanian dan perkebunan, serta usaha perikanan. Pinjaman dari UPK dinilai sangat bermanfaat oleh warga karena warga Belingkan sering kesulitan untuk mengakses dana

pinjaman untuk modal usaha mereka. Di Kecamatan Belingkan hanya terdapat Bank BRI keliling dan tidak banyak warga yang bisa mendapatkan pinjaman karena persyaratannya dianggap rumit dan membutuhkan agunan. Selain itu akses masyarakat kepada pinjaman sebelum menjadi kelompok peminjam di UPK adalah melalui rentenir atau dikenal warga sebagai “koperasi keliling” karena petugasnya berkeliling dari rumah ke rumah, namun banyak warga yang takut meminjam ke ‘koperasi keliling’ ini karena bunganya tinggi, cicilan harus harian, selain itu jumlah pinjamannya juga terbatas.

Mekanisme kontrol

Mekanisme kontrol yang masih diterapkan setelah masuk masa pasca PNPM Mandiri Perdesaan adalah dalam bentuk pertanggungjawaban yang dilakukan oleh UPK Belingkan dalam forum Musyawarah Antar Desa Pertanggung Jawaban (MAD Pj) yang dilakukan setiap tahun. Selain itu, audit bulanan juga dilakukan oleh fasilitator keuangan dari Kabupaten Bangka Barat yang ditugaskan dan diperbantukan oleh BPMPdes, untuk memeriksa pembukuan dan laporan keuangan UPK serta memberikan *on-the job training* singkat terkait pembukuan dan pelaporan keuangan khususnya tentang pinjaman dana bergulir.

Bentuk kontrol lainnya yang dilakukan terhadap UPK dilakukan oleh Kasi Pemberdayaan Masyarakat tingkat Kecamatan atau PJOK yang bertanggung jawab untuk mengirimkan laporan UPK setiap bulannya ke BPMPDes setelah ditandatangani PJOK, BKAD dan BUPK.

Mekanisme kontrol dari BKAD dan juga BPUPK belum berjalan efektif karena terkendala dengan terbatasnya kapasitas SDM yang ada di BKAD dan BPUPK. BKAD dan BPUPK masing-masing hanya terdiri dari satu orang dan secara kapasitas SDM yang ada belum mampu mengawasi UPK. BKAD dan BPUPK diadakan hanya karena ‘disyaratkan’ dari sejak awal program PNPM ada, namun peran dan tanggung jawabnya sama sekali tidak optimal bahkan tidak ada dalam kasus Kecamatan Belingkan.

Selain daripada MAD Pj tersebut, tidak ada sarana bagi masyarakat untuk mengetahui pelaporan dari pengelolaan dana bergulir oleh UPK.

Peran pemerintah

Peran pemerintah desa

Terdapat dua peran pemerintah desa dalam mendukung UPK, pertama kepala desa berperan dalam memberikan rekomendasi untuk kelompok SPP yang akan meminjam di UPK. Kedua, ketika ada tunggakan, pihak aparat desa terutama kepala desa juga turut berperan dalam membantu UPK untuk melakukan penagihan kepada peminjam, dalam bentuk pendekatan secara personal kepada peminjam. Pemerintah desa juga terlibat dalam pendataan untuk RTM yang akan menerima sumbangan sosial dari surplus UPK dan mengetahui dalam proses penyerahan sumbangan tersebut.

Peran Pemerintah kecamatan

Pihak kecamatan dalam hal ini Kasi PM atau PJOK masih berperan dalam melakukan pembinaan terhadap UPK pasca PNPM. Keberadaan SK Bupati Bangka tahun 2009 tentang pembinaan UPK memberi legitimasi agar pemerintah di tingkat kecamatan untuk mempunyai tanggung jawab dalam pembinaan UPK. Dalam SK tersebut Kasi PMD kecamatan termasuk sebagai salah satu anggota tim

pembina UPK selain dari tim di tingkat kabupaten yaitu BPMPdes dan fasilitator kabupaten yang diperbantukan. Dengan masukkan posisi kasi PMD kecamatan dalam SK Pembina UPK maka terdapat insentif yang dianggarkan atas peran dan tugas yang dibebankan kepadanya.

Bentuk pembinaan yang diberikan pihak kecamatan antara lain:

- Memonitor dan mengawasi perkembangan perguliran UPK. Dalam hal ini PJOK juga menandatangani laporan UPK sebelum diserahkan kepada BPMPdes.
- Dalam setiap pengajuan pinjaman maka pihak kecamatan memberikan rekomendasi kepada kelompok peminjam. Setiap perwakilan kelompok yang akan meminjam diminta ke kecamatan untuk bertemu PJOK. Disana mereka akan ditanyai tentang kegunaan pinjaman serta mendapat motivasi dari PJOK. Peran ini menggantikan peran tim verifikasi. Mereka tidak bersifat proaktif melakukan verifikasi ke lapangan namun hanya berdasar dari hasil wawancara dan surat rekomendasi kepala desa yang dilampirkan dalam setiap proposal kelompok SPP. Dalam kaitannya dengan pemberian rekomendasi tingkat kecamatan ini, Kasi PMD juga memberikan pengertian kepada kelompok SPP bahwa dana yang digulirkan tersebut adalah milik masyarakat dan dipergunakan untuk masyarakat bukan bantuan cuma-cuma.
- Membantu UPK menangani kredit bermasalah dengan cara turun ke lapangan langsung, namun hingga saat ini UPK masih mampu menangani permasalahan pinjaman bermasalah tersebut.
- Salah satu upaya pihak kecamatan untuk mendukung UPK adalah mengusulkan pada musrenbang kecamatan agar UPK memiliki gedung di area kantor kecamatan bersama dengan unit kegiatan lainnya di tingkat kecamatan.

Peran pemerintah daerah

Peran pemerintah kabupaten dalam hal ini BPMPdes cukup signifikan untuk keberlanjutan UPK ketika masa pasca PNPM. Beberapa bentuk dukungan yang diberikan Pemda tingkat kabupaten kepada UPK khususnya adalah sebagai berikut:

- Pembinaan dan pengawasan penggunaan dana bergulir secara rutin setiap bulan. Dalam ini ini Pemda memperbantukan Faskeu dari Kabupaten Bangka Barat yang PNPMnya masih aktif, untuk melakukan internal audit dan pemeriksaan pembukuan terhadap UPK di enam kecamatan setiap bulan. Mulai tahun 2013 juga sudah ada instruksi dari Provinsi bahwa Faskeu dari kabupaten terdekat lokasi pasca PNPM harus mendampingi dan memeriksa UPK di lokasi pasca PNPM.
- Memeriksa laporan bulanan UPK yang dikirim ke BPMPdes setiap bulan setelah ditandatangani oleh BKAD dan PJOK. BPMPdes juga mendorong proses pertanggung jawaban tahunan UPK ke warga melalui MAD Pj (Musyawarah Antar Desa pertanggung jawaban) agar tetap terlaksana.
- Memfasilitasi pelatihan peningkatan kapasitas untuk pengelola UPK setiap tahun, dengan pendanaan dari tiap-tiap UPK. Pelatihan bertujuan memperkuat kapasitas staf UPK dalam hal pengelolaan dana dan manajemen keuangan. Selain itu pelatihan ini juga sebagai sharing di mana staf UPK kecamatan enam kecamatan pasca PNPM bisa berkumpul bersama dan saling belajar.

- Mendorong keikutsertaan UPK di lokasi pasca dalam kegiatan-kegiatan UPK di kabupaten lain yang masih aktif PNPMnya. Dalam hal ini BPMPdes melobi BPM provinsi untuk selalu melibatkan UPK di Kabupaten Bangka agar terlibat dalam kegiatan UPK yang masih menerima PNPM reguler. Contoh kegiatan yang melibatkan UPK lokasi pasca adalah: Studi banding ke Sumatra Barat dan Demak, serta Jambore UPK se- Provinsi Bangka Belitung.
- Mendorong kemitraan UPK dengan pihak luar. Contoh yang sudah dilakukan adalah BPMPdes melakukan pendekatan kepada CSR PT. Timah untuk penambahan modal UPK, meskipun kemitraan belum bisa terealisasi hingga saat ini karena UPK tidak mempunyai badan hukum yang jelas.
- Mendorong regulasi yang mendukung keberlanjutan UPK. Untuk mendukung pembinaan dan monitoring terhadap UPK, pihak BPMPdes mendorong adanya SK Bupati Bangka tahun 2009. Dengan adanya SK Bupati ini, pemerintah Kabupaten Bangka mulai dari 2009–sekarang mengalokasikan anggaran dari APBD untuk pembinaan UPK. Tahun 2009 anggaran yang dialokasikan adalah sebesar Rp44.985.000, sedangkan tahun 2013 naik menjadi Rp54.185.000. Tahun 2014 rencananya anggaran pembinaan UPK akan diusulkan untuk dinaikkan menjadi Rp62.500.000. Dana tersebut diperuntukkan untuk biaya transport konsultan Faskeu yang diperbantukan untuk UPK, biaya rapat dan koordinasi, honor tim pembina UPK di Pemda dan kecamatan, biaya operasional ATK serta biaya perjalanan.
- Terkait dengan kesiapan pasca 2014, maka menurut BPMPdes, penguatan terhadap BKAD dan meningkatkan fungsi BKAD sesuai yang tertuang dalam Perda Kabupaten Bangka tentang kerjasama desa dan penataan ulang serta revitalisasi dari BKAD.

Peran fasilitator

Fasilitator melakukan pendampingan secara penuh hanya ketika program masih ada, namun pada masa pasca PNPM di kabupaten Bangka dan khususnya Kecamatan Belingkan tidak lagi mendapat pendampingan fasilitator dari program. BPMPdes sendiri mengakui mereka tidak punya kemampuan teknis untuk melakukan pembinaan teknis kepada UPK terkait pembukuan dan administrasi keuangan, oleh karena itu BPMPdes meminta kepada Satker Provinsi agar ada Faskeu dari PNPM reguler agar diperbantukan ke UPK di Kabupaten Bangka guna melakukan pemeriksaan pembukuan dan memberikan pelatihan berupa on the job training dalam kaitannya peningkatan kualitas pelaporan keuangan. Permohonan tersebut dikabulkan oleh Satker PNPM Perdesaan Provinsi Bangka Belitung, bahkan dikeluarkan surat resmi agar Faskeu reguler kabupaten terdekat mendampingi UPK lokasi pasca di Kabupaten Bangka.

Bentuk pendampingan Faskeu adalah kunjungan rutin Faskeu ke UPK dan memeriksa pembukuan UPK sebulan sekali. Selain hal tersebut tidak ada fasilitasi lain yang diberikan Faskeu dikarenakan keterbatasan waktu dan tenaga. Atas pekerja tambahan ini dan dengan dimasukkannya Faskeu sebagai bagian dari tim pembina UPK di dalam SK Bupati maka Faskeu yang membantu tersebut mendapat penggantian uang transportasi yang dianggarkan dari APBD Kabupaten Bangka.

5. Potensi Keberlanjutan

Potensi keberlanjutan secara kelembagaan

Masih bertahannya UPK Belingkan setelah empat tahun pasca PNPM menunjukkan bahwa lembaga ini mempunyai potensi keberlanjutan. Potensi utama yang dimiliki adalah lembaga ini dibutuhkan oleh masyarakat di Kecamatan Belingkan. Beberapa kelompok SPP yang diwawancarai menyampaikan kalau tidak banyak lembaga yang bisa memberikan akses ke warga terkait pinjaman bergulir. Tingginya animo warga terhadap dana bergulir di UPK tampak dari banyaknya daftar tunggu peminjam di UPK.

Potensi lain yang dimiliki UPK adalah tingginya kemauan belajar dari pengurus UPK. Contohnya ketua UPK meskipun dia tidak punya latar belakang pembukuan dan keuangan dia mampu dan sanggup mengelola UPK. Kuncinya menurut dia ada kemauan untuk belajar. Dia mendorong pengurus yang lain untuk belajar ke UPK lain yang sudah mapan.

Meskipun memiliki potensi baik meningkatnya SDM serta adanya permintaan pinjaman dari kelompok SPP, UPK tidak berani untuk berinovasi terlalu jauh apabila tidak ada kepastian hukum yang jelas terkait status kelembagaan UPK. Menurut ketua UPK Belingkan, petunjuk ini sangat mereka perlukan untuk pengembangan UPK ke depannya.

UPK, BKAD dan BPUK juga punya potensi keberlanjutan meskipun dengan kapasitas yang sangat terbatas karena keberadaan keduanya sangat terkait dengan UPK. Saat ini di tingkat kabupaten sudah dikeluarkan Perda yang isinya mengatur tentang kerjasama antar desa, namun pelaksanaan Perda itu bila dikaitkan dengan BKAD maka sama sekali belum diterapkan dan belum tampak. Sejauh ini Pemda baru mendorong kerjasama UPK karena UPK mengelola dana masyarakat yang jumlahnya makin besar setiap tahunnya.

Potensi replikasi praktek PNPM

Praktik-praktik di PNPM juga bisa direplikasi di luar PNPM. Misalnya kasus Desa Air Haji, dimana mantan pelaku PNPM yang masih aktif di desa mencoba menerapkan praktik-praktik di PNPM dalam kegiatan di luar PNPM. Contohnya yang dilakukan Ketua LPMD Air Haji yang seorang mantan KPMD dengan memasang papan proyek dalam setiap kegiatan fisik untuk mendorong transparansi, selain itu juga mendorong keterlibatan sebanyak mungkin warga dalam setiap kegiatan-kegiatan di desa. Mantan KMPD di Desa Air Haji lainnya saat ini juga menduduki jabatan strategis di desa yaitu sebagai Kepala Desa Air Haji sejak 2009. Kepala desa ini merupakan salah satu dari dua kepala desa perempuan yang ada di Kecamatan Belingkan.

Beberapa hal yang diadopsi dari PNPM dalam kegiatan di tingkat desa adalah dalam hal pengelolaan proyek ADD, kepala desa dan LPM selalu menyediakan papan proyek seperti PNPM agar lebih transparan. Selain itu mereka berusaha melibatkan banyak masyarakat dalam setiap pelaksanaan kegiatan. Sebagai tambahan, ketua LPMD juga mengatakan kalau pelatihan-pelatihan yang pernah dia dapat di PNPM sebagai FD Teknis sangat berguna dalam tugasnya sekarang baik sebagai LPMD maupun sebagai FD di program PISEW antara lain dalam pembuatan RAB dan pelaporan kegiatan. Di luar dari kedua hal tersebut, tidak ada penerapan praktik PNPM Mandiri Perdesaan lainnya.

6. Kesimpulan

Pengalaman di Kecamatan Belingkan menunjukkan bahwa lembaga bentukan PNPM seperti BKAD, UPK dan BPUPK bisa bertahan pasca PNPM semenjak tahun 2009 hingga saat ini (2013). Masih bertahannya lembaga-lembaga tersebut terutama UPK tidak terlepas dari adanya inisiatif dari Pemda untuk melakukan pembinaan disamping juga dukungan dari aparat desa dan kecamatan serta kemauan masyarakat untuk '**menjaga**' uang masyarakat yang masih terus bergulir.

“Ini uang masyarakat, cuma kita dikasi mandat untuk mengelola, tapi ini uang masyarakat yang dititipkan di PNPM ini...mutlak ini uang masyarakat. Jadi larinya uang harus jelas, ini uang dari pemerintah untuk masyarakat,” ujar Ketua BKAD Kecamatan Belingkan.

Namun demikian agar ke depannya tim-tim tersebut tetap dapat berperan dan aktif maka hal yang sangat diperlukan oleh lembaga-lembaga di lokasi phase out PNPM adalah adanya petunjuk yang jelas dari pusat mengenai arah keberlanjutan kelompok tersebut baik terkait status badan hukum, dampingan setelah masa pasca, mekanisme kontrol dan akuntabilitasnya serta bagaimana menjalin kerjasama dengan pihak ketiga. Lokasi pasca PNPM dapat dijadikan gambaran sederhana dari bentuk PNPM nantinya setelah tidak adanya BLM, hal-hal tersebut perlu diperhatikan dan dicarikan jalan keluarnya.

SITE REPORT 5
KELURAHAN MAKARYO
KECAMATAN NGALIYAN
SEMARANG, JAWA TENGAH
KASUS: PNPM PERKOTAAN

Indriana Nugraheni & Nelti Anggraini

1. Pemilihan Lokasi dan Karakteristik Lokasi

Pemilihan lokasi studi dan KSM

Kelurahan Makaryo dipilih sebagai lokasi studi dengan dasar bahwa Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) di Kelurahan Makaryo yang bernama BKM “Sejahtera” memiliki tingkat perkembangan organisasi dalam penilaian yang dilakukan oleh konsultan manajemen PNPM Mandiri Perkotaan masuk dalam kategori ‘**Menuju Madani**’. Unsur yang paling menonjol dalam penilaian tersebut adalah terhadap kepemimpinan dan sistem manajemen. Mengingat tujuan dari studi ini adalah untuk mengetahui pembelajaran baik dari sisi kelembagaan maka BKM Kelurahan Makaryo terpilih menjadi salah satu lokasi penelitian.

Dalam pemilihan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) di Kelurahan Makaryo yang dapat dijadikan contoh baik dalam hal pengelolaan kelembagaannya adalah KSM Banyu Biru. Selama beberapa kali pertemuan baik dengan tim konsultan di tingkat provinsi dan tingkat kabupaten didapatkan informasi bahwa di Kelurahan Makaryo terdapat KSM yang telah didirikan sejak awal P2KP pada tahun 2000 dengan program pembangunan sumur dan pengelolaan air bersih yang hingga sekarang masih tetap aktif dan mampu memberikan nilai ekonomis bagi lingkungannya dengan pengelolaan air bersih ke warga masyarakat. Pengelolaan air bersih KSM Banyu Biru juga dinilai cukup bagus oleh pihak di luar warga Kelurahan Makaryo terbukti dengan pernah beberapa kali mendapat kunjungan dari NGO Belanda yang ingin mengetahui bagaimana pengelolaan air bersih yang dilakukan oleh KSM dan dari konsultan pusat serta dari Bank Dunia. Dilihat dari individu pelaku, Ketua KSM Banyu Biru memiliki kemampuan untuk pengelolaan air bersih dan pemeliharannya. Ketua KSM ini juga telah beberapa kali diundang dalam beberapa pertemuan dengan konsultan PNPM perkotaan di tingkat kota dan provinsi. Pada tahun 2011, Ketua KSM ini pernah menjadi pembicara dalam pelatihan BKM yang mendapat program Pansimas se-Jawa tengah. Tahun 2012, juga diundang untuk berbagi pengalaman dalam pelatihan Faskel PNPM Perkotaan di Semarang. Selain itu KSM Banyu Biru juga menjadi contoh bagi KSM-KSM lain baik di dalam Kelurahan Makaryo maupun dari kelurahan lain. Khususnya contoh bagi UPL lain untuk belajar tentang pembangunan sumur dan pengelolaan air bersih serta meminta Ketua KSM Banyu Biru untuk membantu UPL lain dalam hal membuat RAB untuk proyek fisik terutama terkait air bersih.

Kondisi wilayah dan penduduk Kelurahan Makaryo

Kelurahan Makaryo terletak di Kecamatan Ngaliyan-Kota Semarang yang strategis karena dilewati jalur jalan darat Pantura (Pantai utara) dan memiliki kawasan industri. Kelurahan Makaryo adalah satu dari 177 kelurahan penerima PNPM Perkotaan di Kota Semarang.

Jumlah penduduk Kelurahan Makaryo berjumlah 15.528 jiwa⁸ dengan jumlah Kepala Keluarga sebanyak 5340 KK dengan jumlah keluarga Pra Sejahtera 2 (PS2) sekitar 120KK (2,2 persen). Mata pencaharian utama penduduk Kelurahan Makaryo adalah sebagai Pegawai Negeri Sipil & ABRI (23 persen), buruh pabrik atau industri (18 persen), persentase antara pedagang dan pensiunan hampir sama yaitu sekitar masing-masing 10 persen dan sisanya terbagi bekerja di bidang angkutan, buruh bangunan dan jasa lainnya.⁹

⁸ Data monografi Kelurahan per Mei 2013

⁹ Kecamatan Ngaliyan dalam Angka 2011,

2. Sejarah PNPM Perkotaan di Kelurahan Makaryo

Kelurahan Makaryo menerima P2KP pada tahun 1999 yang kegiatannya dimulai pada tahun 2000, selanjutnya Kelurahan Makaryo tidak menerima dana BLM dari P2KP atau disebut dengan non-BLM dari tahun 2001 hingga 2009. Dalam kondisi tersebut BKM Kelurahan Makaryo atau BKM ‘Sejahtera’ tetap aktif menjalankan kegiatan tridaya sebagaimana yang terdapat dalam program P2KP yaitu di bidang infrastruktur, sosial dan ekonomi bergulir atau ekolir. Besarnya BLM yang diterima waktu itu adalah sebesar Rp245 juta dengan penggunaan Rp191 juta untuk ekonomi bergulir dan Rp54 juta untuk sarana fisik. Besarnya dana BLM yang dipergunakan saat itu untuk ekolir dengan pertimbangan banyaknya usulan untuk ekolir juga menurut pertimbangan BKM dengan besarnya porsi ekolir maka akan cukup banyak dana yang dapat diputar di masyarakat. Pada awal tahun 2000 tersebut KSM-KSM sudah terbentuk atas inisiasi dari Faskel sebelum dibentuknya BKM. Per 2012 dari total Rp191 juta masih terdapat sisa tunggakan pengembalian pinjaman sebesar Rp101 juta, BKM melalui UPK dan anggota BKM yang ditunjuk telah melakukan upaya penagihan kepada warga yang masih memiliki pinjaman tersebut. Pada tahun 2009, BKM Kelurahan Makaryo mendapatkan informasi akan menerima dana PAKET tetapi hal tersebut tidak terealisasi dan kelurahan Makaryo menerima PNPM Mandiri Perkotaan yang kegiatannya dimulai pada tahun 2010 hingga sekarang tahun 2013.

Kegiatan yang paling menonjol yang telah dilakukan oleh BKM dengan KSM-KSM dan relawan di Kelurahan Makaryo antara lain:

- Pembangunan sumur artesis (bor) dan penampungan bak air bersih di RW 12 yang hingga saat ini tercatat melayani penerima manfaat dari KSM Banyu Biru berjumlah 425 KK. Yang menjadi pelanggan berbayar, dan tujuh KK miskin serta sembilan mushala/masjid yang dibebaskan dari iuran pembayaran air bersih. Selain menerima manfaat air bersih, warga juga mendapat pasokan listrik yang sebelumnya tidak ada, karena dengan makin banyaknya pemanfaat air bersih dan penyaluran ke rumah-rumah dibutuhkan aliran listrik yang lebih besar maka dilakukan swadaya oleh masyarakat untuk pemasangan trafo listrik dan tiang listrik pada tahun 2010.
- Renovasi rumah atau bedah rumah tidak layak huni. Menurut catatan di BKM telah terdapat sembilan rumah warga miskin yang tidak layak huni yang telah direnovasi dari kurun waktu 2004 hingga 2009 (masa non-BLM). Kegiatan ini dilakukan dengan menggalang dana swadaya masyarakat juga dari donatur-donatur di lingkungan Kelurahan Makaryo sendiri dan juga dari Pemerintah Kota Semarang selain dari adanya program P2P yaitu hibah untuk pembangunan rumah warga miskin. Metode yang dipergunakan oleh BKM dalam menggalang dana adalah dengan menampilkan gambar-gambar rumah warga miskin yang belum dan telah direnovasi rumahnya dalam bentuk CD presentasi dan dibagikan kepada warga yang mampu. Ide pembuatan CD tersebut muncul dari koordinator BKM yakni SP. CD tersebut menjadi sarana juga untuk mempromosikan kegiatan BKM dan KSM-KSM nya.
- Pemberian pinjaman atau ekolir kepada KSM yang berada di bawah paguyuban tukang becak untuk dipergunakan sebagai modal pembuatan “Becak Motor” atau “Bentor” pada tahun 1999 dan kemudian pada tahun 2006. Pinjaman diberikan kepada tiga KSM yang masing-masing beranggotakan lima orang di paguyuban tukang becak tersebut, tiap orang mendapat pinjaman sebesar Rp2 juta per orang dengan masa pembayaran selama 18 bulan.
- Pemberian bantuan sembako bagi warga miskin menjelang hari raya Idul Fitri dengan mengandalkan donatur dan swadaya masyarakat dan juga sumbangan dari pihak luar seperti PT. Indofood.

Menurut salah satu anggota BKM perempuan yang aktif dan juga aktif dalam berkegiatan PKK maupun kegiatan di kelurahan, kegiatan PNPM beragam dari ekonomi, sosial dan Infrastruktur atau disebut tridaya. Pandangannya terhadap PNPM adalah PNPM tidak akan salah sasaran, kalau yang dari pemerintah langsung contohnya raskin pasti salah sasaran.

“Saya bisa bilang begitu, karena saya ikut mendata untuk penerima manfaat program-program pemerintah lain, yang saya data berbeda dengan nanti yang turun dari atas,” jelas EW anggota BKM Kelurahan Makaryo (warga RW 5).

Pihak Kelurahan Makaryo memandang bahwa PNPM mampu menunjukkan kepada masyarakat bahwa hasil nyata yang ditunjukkan di PNPM sesuai dengan perencanaan yang telah disepakati dan disetujui. Lain halnya dengan program pembangunan lainnya yang masuk di kelurahan, contohnya ‘dana aspirasi dewan’, yang dikerjakan oleh pihak ketiga di mana kelurahan hanya mengetahui ketika masih dalam bentuk proposal saja, namun ketika proposal disetujui oleh dewan yang mewakili wilayah di Ngaliyan pihak kelurahan tidak diinformasikan dan dilibatkan. Dibanding dengan LPMK yang bukan pengelola dana dan pelaksana kegiatan maka BKM dengan UP-UP nya adalah lembaga yang aktif dalam pembangunan di kelurahan. LPMK hanya mengusulkan dalam proposal segala jenis kegiatan yang diusulkan dan dibutuhkan masyarakat namun bukan pengelola kegiatan pada saat usulan disetujui oleh Pemda.

3. Kinerja Kelompok

Tingkat kelurahan

Tim yang terbentuk semasa P2KP dan di PNPM Mandiri Perkotaan di Kelurahan Makaryo adalah BKM dengan UP-UPnya, KSM dan dengan dukungan dari para relawan.

Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM)

a. Proses pembentukan

BKM di Kelurahan Makaryo dipilih pertama kali pada tahun 2000 dari tokoh-tokoh di tingkat RW & RT. Mereka adalah warga yang hadir dalam rapat untuk pembentukan BKM, diundang dan dipimpin oleh lurah. Setiap RW mendapat bagian posisi di kepengurusan BKM. Koordinator BKM saat itu dipilih karena menjabat sebagai Ketua LPMK. Setelah PNPM Perkotaan tahun 2009/2010 maka pemilihan koordinator dan anggota BKM dilaksanakan dari tingkat basis atau dari RT/RW. Hampir setengah anggota BKM adalah pensiunan dan sudah aktif di kegiatan kelurahan baik pernah menjabat sebagai ketua RT/RW atau sebagai tokoh masyarakat di gereja maupun di masjid di wilayah Kelurahan Makaryo. Dewan kolektif BKM “Sejahtera” Kelurahan Makaryo yang terdiri dari 13 orang termasuk koordinator BKM tersebut tiga orang diantaranya adalah perempuan.

b. Peran dan kinerja

Tugas BKM adalah mengawasi pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh KSM melalui UP-UP nya, menjalin kerjasama dan koordinasi dengan pemerintah desa, kecamatan dan pemkot dan tim Faskel. Koordinator BKM juga rutin melakukan kunjungan ke lokasi-lokasi kantong kemiskinan di wilayah kelurahan. BKM dinilai oleh tim Korkot Semarang. Mereka memiliki PJM yang bagus yang dapat “dijual” keluar yaitu program pengelolaan air bersih, perbaikan rumah, beasiswa pendidikan dan bantuan untuk kaum jompo. Tugas BKM lainnya adalah mengoordinasi pelaksanaan kegiatan-kegiatan BLM, juga melaksanakan kegiatan pembangunan di masyarakat dengan menggunakan dana swadaya dan menggalang dana dari pihak luar (swasta maupun pemkot). BKM berperan melakukan pendampingan dan pengawasan terhadap KSM. Setiap bulan BKM mendapat laporan dari KSM Banyu Biru mengenai proyek air bersih yang dikelola. Selain itu BKM juga berperan mendampingi KSM dalam melakukan lobi dan kemitraan dengan pihak luar. BKM juga merangkul tokoh-tokoh yang tadinya kontra untuk terlibat dalam kepengurusan KSM “Banyu Biru”. Koordinator BKM di Kelurahan Makaryo juga mampu menumbuhkan keikut-sertaan secara aktif dari para anggota BKM dengan cara selalu melibatkan anggota-anggota BKM dalam kegiatan seremonial penyerahan dan BLM kepada KSM. Dari 13 anggotanya terdapat satu orang anggota BKM yang ditunjuk untuk bersama dengan UPK menangani pinjaman bermasalah dan melakukan penagihan. Prinsip yang ditanamkan dan ditularkan oleh koordinator BKM kepada anggota BKM lain dan pengurus UP-UP adalah “Kober, Bener, Pinter” (memiliki waktu, benar dalam bertindak, pandai atau pintar).

Secara individu koordinator BKM pernah menjadi pelatih dan pemberi testimoni tentang keberhasilan dalam mengoordinasi BKM dan melaksanakan kegiatan serta tetap aktif meskipun dalam masa non-BLM di beberapa kali kesempatan pelatihan BKM yang diadakan oleh Korkot Semarang. Kelebihan dari koordinator BKM di Kelurahan Makaryo ini adalah mampu menciptakan media informasi tentang kegiatan BKM dan UP-UP nya dalam bentuk CD dan dibagikan kepada calon pemberi dana.

Unit Pengelola (UP – UP)

a. Proses pembentukan

Pelaku dari UP-UP yang ada sekarang ditunjuk sejak tahun 2009, hanya manajer UPK yang telah terlibat dari sejak P2KP atau di tahun 2000. Proses pembentukan tim-nya berdasar atas penunjukan dengan melihat pada latar belakang pekerjaan sebelum pensiun dan atas dasar mewakili dari RW domisili. Manajer UPK adalah pensiunan dari bank berasal dari RW 10, Ketua UPL adalah pensiunan dari kontraktor dan berasal dari RW 12, dan Ketua UPS yang tinggal di RW 12 adalah ketua majelis gereja dan pensiunan dari PJKA. Manajer UPK ditunjuk oleh ketua RW nya untuk mewakili RW nya dalam program PNPM dengan menjabat sebagai manajer UPK. Ketua UPL yang saat ini menjabat ditunjuk oleh Koordinator BKM untuk ikut “membantu” BKM.

b. Peran dan kinerja

UPK pada awalnya mengelola dana BLM pada tahun 2000, karena sejak 2001–2009 tidak mendapat BLM maka UPK bertugas mengelola dana ekolir (ekonomi bergulir). Pada saat PNPM Perkotaan mulai tahun 2010 di Kelurahan Makaryo, pengelolaan dana BLM dilakukan oleh sekretaris BKM dan UPK hanya mengelola ekolir. Selama masa non-BLM, UPK juga melakukan penagihan pinjaman macet (sekarang tugas penagihan diserahkan kepada salah satu anggota BKM). Sekretariat BKM selalu buka setiap hari dari pukul 9–13 karena manajer UPK juga sebagai bendahara di koperasi “Mitra Usaha Sejahtera” bentukan BKM¹⁰ dan berlokasi di sekretariat BKM.

Peran UPL terkait dengan pengawasan kegiatan fisik oleh KSM. Tugas UPL melakukan survei kondisi lapangan yang akan dibangun fisiknya, menyurvei harga-harga, mengarahkan para tukang, menggambar desain bangunan, dan memonitor penggunaan dana, memfasilitasi pembentukan dan pemilihan KSM, mengawasi pelaksanaan pembangunan dan berkoordinasi dengan fasilitator infra maupun fasilitator USRI. Dari tiga orang anggota UPL hanya ketua UPL yang memiliki kemampuan teknis. Ketua UPL pernah menjadi pelatih dalam beberapa pelatihan bagi UPL yang diadakan oleh PNPM Perkotaan di Kota Semarang pada tahun 2012 dan pelatihan Pamsimas tahun 2011. UPL juga membantu pengawasan pembangunan sumber air bersih di kelurahan lain di Kecamatan Ngaliyan. Secara personal ketua UPL yang juga Ketua KSM beberapa kali diundang dalam beberapa pertemuan dengan konsultan PNPM perkotaan di tingkat kota dan provinsi.

UPS lebih banyak mengelola kegiatan sosial seperti beasiswa, pengobatan gratis dan bantuan untuk jompo.

¹⁰ Informasi dari Koordinator BKM menjelaskan Kelurahan Makaryo satu dari lima BKM di Kota Semarang yang menjadi lokasi uji coba BKM yang mengelola koperasi mulai tahun 2004 dengan mendapat status badan usaha koperasi dari mantan Presiden Megawati dan menjadi binaan Dinas Koperasi & UMKM Kota Semarang.

Dewan pengawas

a. Proses pembentukan

Dalam struktur organisasi BKM Kelurahan Makaryo terdapat dewan pengawas. Dewan pengawas terdiri dari tiga orang yang diketuai oleh ketua LPMK Kelurahan Makaryo yang merupakan tokoh masyarakat serta memiliki latar belakang pendidikan yang tinggi dan berprofesi sebagai dosen. Proses pembentukan dan pemilihan dewan pengawas berdasarkan penunjukan.

b. Peran dan kinerja

Dewan pengawas UPK tidak banyak berperan dalam mengawasi UPK, selain daripada hanya menerima laporan tertulis pembukuan UPK dikarenakan ketua dewan pengawas juga ketua LPMK maka pertanggungjawaban UPK dan kepengurusan BKM lainnya dilaporkan dalam rapat bulanan LPMK di kantor kelurahan.

Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) – Banyu Biru

a. Proses pembentukan

Untuk pemilihan pengurus KSM, dalam hal ini KSM Banyu Biru, periode pertama dipilih melalui mekanisme musyawarah oleh warga masyarakat RW 12 yang dihadiri dari perwakilan tiap RT sebanyak 5 orang. Ketua KSM Banyu Biru yang pertama (sudah meninggal dunia), sebelum menjadi Ketua KSM merupakan pemilik sumur di mana warga sering membeli air kepadanya. Pengurus KSM yang lain adalah warga yang menghibahkan tanah untuk pembangunan bak air dan sumur. Warga tersebut dipilih menjadi operator air dengan honor Rp350 ribu/bulan dan mendapat kompensasi dari BKM berupa renovasi rumah lewat program rehab rumah tidak layak huni BKM dan serta pembayaran PBB-nya ditanggung oleh KSM Banyu Biru sampai sekarang. Tahun 2009 kepengurusan KSM Banyu Biru diganti oleh warga karena manajemen KSM yang pertama dinilai bermasalah dan merugi. Pendapatan tidak sesuai dengan yang diperkirakan dan banyak terjadi penjualan air kembali serta pencurian air oleh warga. Tahun 2009 ketua UPL yang juga warga di KSM Banyu Biru terpilih menjadi ketua KSM. Warga menilai bahwa ketua KSM saat ini dinilai cukup berpengalaman dalam pengelolaan air bersih dan pernah bekerja di beberapa perusahaan kontraktor yang terkait dengan irigasi dan bendungan di berbagai daerah di Indonesia.

b. Peran dan kinerja

KSM merupakan pelaksana kegiatan dan pengelola dana kegiatan, contohnya KSM Banyu Biru selain sebagai pelaksana dan juga sebagai pengelola air bersih serta sebagai pemelihara sarana yang sudah dibangun. KSM Banyu Biru sebagai KSM pengelola air bersih yang memiliki manajemen yang dapat dipertanggungjawabkan kepada konsumen dan BKM. Setiap bulan KSM Banyu Biru diundang oleh LPMK dalam rapat bulanan kelurahan untuk melaporkan hasil pendapatan dan pengeluaran. Selain itu KSM juga memberi laporan kepada BKM dan RT/RW dan nantinya ketua RT/RW akan menyampaikan ke warga melalui pertemuan bulanan. Dari hasil pengelolaan air bersih tersebut, KSM Banyu Biru

mampu mampu memberikan sumbangan kepada warga untuk iuran makam, iuran pembangunan dan iuran olahraga dan bantuan kepada kas RT/RW yang nantinya juga digunakan untuk kegiatan posyandu dan PKK di wilayah RW penerima manfaat. Selain itu KSM Banyu Biru juga telah mampu memberi bantuan kas kepada BKM sebesar Rp500 ribu setiap bulannya.

Kotak A5.1 Kinerja KSM Banyu Biru

KSM “Banyu Biru” – Kelurahan Makaryo, Kecamatan Ngaliyan-Kota Semarang

Beberapa bagian wilayah Kelurahan Makaryo merupakan daerah perbukitan dan tidak mempunyai sumber air yang memadai. Meskipun kelurahan ini termasuk wilayah perkotaan namun daerah ini tidak terjangkau layanan PDAM Kota Semarang karena wilayahnya yang relatif lebih tinggi dari daerah lain dan debit air PDAM tidak bisa menjangkau kelurahan ini. Sebelum P2KP masuk ke Kelurahan Makaryo, warga, khususnya RW 12 dan 11, menggantungkan kebutuhan air bersihnya dengan membeli air kepada pemilik-pemilik sumur dan sungai yang kualitasnya tidak terjamin dan kering ketika musim kemarau. Alternatif lainnya adalah membeli air dari mobil-mobil tangki keliling yang harganya relatif mahal dibanding air pipa PDAM sendiri dan jadwal kedatangannya tidak pasti.

Warga yang tinggal dekat sumber air mengatakan, “Dulu air di sini susah. Kita harus beli kepada yang punya sumur. Sudah beli harus mikul lagi sampai ke rumah.”

Setelah adanya program P2KP di Kelurahan Makaryo pada tahun 1999, masalah kebutuhan air bersih dijadikan salah satu prioritas kegiatan fisik oleh Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) “Sejahtera” Kelurahan Makaryo. Kemudian pada tahun 2000 dibentuklah KSM “Banyu Biru” untuk melaksanakan kegiatan pengadaan sumur artesis komunal pertama di RW 12 Kelurahan Makaryo.

Pembangunan sumur bor diikuti dengan pembangunan bak penampungan air bersih dan penyaluran ke rumah-rumah warga. Mengingat krusialnya kebutuhan akan pasokan listrik untuk penyaluran tersebut, KSM dengan persetujuan BKM serta warga mengajukan proposal ke PLN untuk penambahan trafo dan pemasangan tiang listrik yang dibiayai sendiri oleh KSM. Biaya tersebut didapatkan dari iuran yang disepakati dengan warga. Selain menerima manfaat air bersih, warga juga mendapat pasokan listrik karena selama ini, beberapa RW di Makaryo tidak memiliki akses kepada listrik.

Menurut salah seorang warga RW 12 (M, Laki-laki, 50 tahun) menyatakan, “Dulu rumah sekitar sini jarang yang ada listrik. Biasanya satu dua rumah punya listrik, kemudian berbagi dengan rumah-rumah lain namun sekarang semua rumah sudah punya listrik sendiri.”

Mulai tahun 2010 permintaan sambungan air semakin meningkat, KSM pada saat itu telah memiliki kas sebesar Rp20 juta. Rencana pembuatan sumur baru yang ketiga membutuhkan dana sebesar Rp80 juta. Kemudian BKM memfasilitasi dan mendampingi KSM untuk meminjam ke bank, dengan rekomendasi dari BKM maka akhirnya KSM mendapat pinjaman KUR dari BPD Jateng Kota Semarang sebesar Rp60 juta.

Hingga saat ini tercatat penerima manfaat KSM Banyu Biru berjumlah 425 KK dengan tujuh KK miskin dan sembilan mushalla dan masjid dibebaskan dari iuran bulanan.

“Sejak sumur ini ada tanah-tanah kaveling perumahan di sekitar RW 12 banyak yang laku. Dulu satu kaveling dijual Rp15 juta tidak ada yang mau, sekarang banyak yang mau tinggal di sini bahkan harga satu kaveling sudah di atas Rp40 juta,” terang salah seorang warga RW 12.

Relawan

a. Proses perekrutan

Selain daripada tim-tim yang dibentuk tersebut, di dalam PNPM Perkotaan terdapat pelaku yang tidak kalah pentingnya dalam pelaksanaan kegiatan yaitu para relawan. Perekrutan relawan di Kelurahan Makaryo salah satunya dilakukan dengan cara koordinator BKM mengundang calon relawan untuk ikut terlibat dalam kegiatan PNPM dan diminta kesediaannya dengan mengisi formulir sebagai relawan. Relawan pada umumnya adalah orang-orang yang aktif di kegiatan kelurahan. Relawan yang menjadi informan tidak terlalu mengetahui tugas dan perannya sebagai relawan. Selama ini sebagai relawan tugas yang dilakukan adalah mendata warga dan menghadiri undangan-undangan dari BKM dan menyampaikan informasi yang didapat dari rapat BKM kepada warga di tingkat RT.

Proses pembentukan BKM yang pada awalnya didasarkan pada perwakilan dari tiap RW kemudian dengan persyaratan PNPM maka pemilihan pengurus BKM maupun UP-UP nya melalui tingkat basis. Meskipun demikian pengurus yang terpilih adalah orang-orang yang selama ini memang sudah terlibat di kegiatan kelurahan atau para mantan pelaku di tingkat RT dan RW contohnya ketua RW, sehingga tampak bahwa warga memilih orang-orang yang sebelumnya telah terbukti memiliki kinerja dan terlibat dalam kegiatan pembangunan di tingkat kelurahan, tidak ada wajah-wajah baru dalam hal ini. Bahkan dengan sistem sukarela dan relawan maka hanya mereka yang memiliki waktu luang, yang mana kebanyakan adalah pensiunan yang tentunya memiliki penghasilan tetap dari pensiunnya yang lebih banyak terlibat. Namun demikian terdapat juga pelaku-pelaku yang memang benar-benar relawan dan orang-orang ini yang mampu 'dibidik' oleh koordinator BKM untuk terlibat dalam kegiatan PNPM.

4. Interaksi atau Kegiatan dengan Luar PNPM

Interaksi dengan pihak pemerintah

Selain mengelola BLM, BKM juga mengelola dana dari PNPM USRI (Urban Sanitation and Rural Infrastructure) sejak tahun 2012. Program ini di bawah tanggung jawab yang sama dengan PNPM Mandiri Perkotaan yaitu Satker PIP (Pembangunan Infrastruktur Pemukiman) Kota Semarang. Program USRI dilaksanakan dengan menggunakan tim-tim yang sudah terbentuk seperti BKM dan UPL demikian pula dengan proses pembentukan KSM sebagai pelaksana kegiatan mengikuti mekanisme yang berlaku di PNPM. Dana yang diterima BKM untuk program USRI di tahun 2012 tersebut sebesar Rp340juta dan disimpan di rekening terpisah dari BLM PNPM Mandiri Perkotaan yang dipergunakan untuk pembangunan IPAL (Instalasi Pengolahan Air Limbah) dan MCK di RW 13 dengan ketua KSM nya adalah ketua RW 13 sendiri.

Dalam pelaksanaan USRI tersebut, UPL paling banyak terlibat dan berperan. Tugas UPL dalam hal ini adalah memfasilitasi pemilihan KSM oleh warga dan membawa hasil pemilihan kepada BKM untuk disetujui. UPL juga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan IPAL dan MCK tersebut termasuk dalam penggunaan dananya. Disamping itu, UPL juga melakukan koordinasi dengan para fasilitator USRI di tingkat kota dan di tingkat kelurahan, untuk program USRI ini fasilitator kota (konsultan) yang membuat desain dan gambar RAB dan yang langsung juga mengawasi pelaksanaan kegiatannya.

Pelaksanaan program USRI tidak melibatkan atau berkoordinasi dengan tim Faskel dari PNPM Mandiri Perkotaan meskipun melibatkan BKM dan UPL, sehingga ketika terdapat keluhan atau pertanyaan dari masyarakat yang dilontarkan kepada tim Faskel terkait program USRI maka tim Faskel tidak dapat menanggapinya. Hal ini mengesankan tidak adanya koordinasi dan kerjasama antar tim di PNPM dalam pandangan masyarakat. Selain itu sebagai pendamping dari BKM, tim Faskel tidak dapat turut serta membantu memfasilitasi memecahkan masalah apabila terdapat pelaksanaan kegiatan yang tidak sesuai dengan rencana ataupun pelaporan yang kurang lengkap.

Program pemerintah di tingkat kecamatan dan kelurahan

Terkait dengan keterlibatan BKM dan UP-UPnya dalam program pemerintah di tingkat kecamatan dan kelurahan maka baik BKM maupun UP-UPnya dilibatkan dalam pembahasan musrenbang kelurahan dan kegiatan sosial kelurahan lainnya. LPMK selalu mengundang BKM, seluruh UP dan KSM pengelola air bersih yang aktif dalam rapat rutin LPMK setiap bulan di kelurahan untuk membahas rencana pembangunan dan untuk memaparkan perkembangan kegiatan BKM. LPMK juga melibatkan BKM dalam rapat musrenbang kelurahan untuk mensinkronkan rencana program pembangunan di kelurahan agar tidak tumpang tindih. BKM juga terlibat dalam forum musrenbang di tingkat kelurahan hingga ke tingkat kota di Kota Semarang. LPMK juga selalu melibatkan dan berkoordinasi dengan BKM bila ada masalah di masyarakat contohnya untuk pembangunan renovasi rumah. Di lain pihak, LPMK yang bertugas dalam memimpin pembahasan tentang permasalahan pembangunan di kelurahan, juga memberikan mediasi bila terdapat permasalahan antara KSM dengan warga serta terlibat dalam menggalang dana untuk kegiatan sosial di tingkat kelurahan yang mendukung kegiatan UPS. Selain berhubungan dengan LPMK, BKM juga memiliki hubungan yang baik dengan lurah. Lurah adalah pihak yang selalu mengundang warga dalam kegiatan PNPM yang diselenggarakan oleh BKM.

Selain program-program tersebut di atas, kelurahan juga mendapat alokasi dana setiap tahun yang disebut dana kontinjensi (dana fasilitasi hasil musrenbang). Dana digunakan untuk membiayai usulan-usulan yang diajukan melalui musrenbang kelurahan yang masuk prioritas di musrenbang kecamatan. Dana ini dikelola pihak kecamatan dan kegiatannya dilaksanakan pihak ketiga. Pada 2013 masing-masing kelurahan mendapat Rp150 juta untuk dana kontinjensi tersebut. Hasil program ini nantinya akan jadi aset pemerintah kota. Dengan menilai bahwa PNPM cukup bagus, pihak pemerintah Kecamatan Ngaliyan pernah mengusulkan ke Bappeda dan inspektorat agar dana kontinjensi dikelola oleh warga seperti halnya pengelolaan di PNPM. Namun menurut Bappeda hal tersebut tidak diperkenankan karena dana kontinjensi tersebut memiliki aturan tersendiri.

Dalam kegiatan-kegiatan di BKM Kelurahan Makaryo, pihak kecamatan juga dilibatkan secara langsung selain PJOK termasuk juga camat, contohnya dalam seremonial penyerahan bangunan fisik kepada masyarakat penerima manfaat. Secara umum tugas PJOK antara lain melakukan pembinaan dan fasilitasi kepada BKM, contohnya mengevaluasi kepengurusan BKM dan berkoordinasi dengan tim Faskel bila terdapat permasalahan di BKM. Di lain pihak, PJOK juga dilibatkan dalam Rembug Warga Tahunan (RWT), terlibat dalam pertemuan forum BKM dan memonitor pencairan dana ke KSM. PJOK juga rutin melakukan monitoring pelaksanaan program.

BKM Kelurahan Makaryo juga merupakan anggota forum BKM. Forum BKM terdapat di tingkat kota dan di tingkat kecamatan. Forum BKM Kecamatan Ngaliyan terbentuk ketika awal program PNPM Mandiri Perkotaan pada tahun 2010. Dalam Forum BKM kecamatan ini tergabung 10 BKM satu Kecamatan Ngaliyan, termasuk BKM Warga Sejahtera, Makaryo. Forum BKM berperan sebagai forum komunikasi bersama antar BKM, untuk saling belajar, saling membantu dan berbagi pengalaman antar BKM, hingga saat ini forum BKM di Kecamatan Ngaliyan masih dalam tahap untuk sama-sama belajar untuk pelaksanaan kegiatan dan penyerapan BLM. Forum BKM ke depan diharapkan dapat bekerja sama terkait hal-hal di luar perkembangan dan pelaksanaan PNPM. Forum BKM di tingkat Kecamatan Ngaliyan cukup aktif meskipun masih terbatas pada pembahasan pelaksanaan kegiatan dan penyerapan BLM namun memiliki pertemuan rutin setiap tiga bulan sekali. Lokasi pertemuannya bergantian dari satu BKM ke BKM lain dan dalam setiap pertemuan ditetapkan iuran anggota sebesar Rp25 ribu untuk kas forum BKM.

Di tingkat Kota Semarang juga terdapat forum BKM. Salah satu bentuk nyata keberadaan forum BKM di tingkat kota adalah upaya untuk menggalang opini dengan menuntut (melakukan demonstrasi di kantor Pemkot Semarang) kepada Pemkot agar memberikan dana sharing atau dana DDUB (Dana Daerah untuk Urusan Bersama) melalui APBD sehingga APBN dapat dicairkan pada tahun 2008.

Tampak bahwa relasi dan komunikasi antara pemerintah kelurahan dan lembaga di kelurahan dengan BKM cukup aktif dan baik demikian pula BKM selalu melibatkan pemerintah kelurahan dan kecamatan dalam kegiatan-kegiatannya sehingga dukungan diberikan kepada BKM, contohnya penyediaan ruang sekretariat BKM di kantor kelurahan, penggunaan ruang aula kelurahan untuk kegiatan BKM. Tidak semua BKM di Kota Semarang memiliki hubungan yang harmonis dengan kelurahan. Terdapat BKM yang tidak mengajak dan melibatkan lurah dalam kegiatan-kegiatan mereka, sehingga ketika ada masalah dengan BKM, misalnya kemacetan dalam kegiatan ekonomi bergulir, lurah tidak dapat membantu karena mereka tidak diikutsertakan dari awal.

Interaksi dengan pihak non-pemerintah

Semasa non-BLM (tahun 2001–2008) dan sejak tahun 2009, BKM dengan UP-UP di Kelurahan Makaryo menggalang dana bantuan dan swadaya dari masyarakat untuk pembangunan renovasi rumah. Selain itu juga untuk kegiatan sosial seperti pembagian sembako berupa bazaar sembako. BKM menerima bantuan dari masyarakat melalui majelis taklim dan majelis gereja di wilayah Kelurahan Makaryo serta dari PT. Indofood dan dari PT. Jasa Raharja, selain itu pernah pula dilakukan kegiatan pengobatan gratis bekerjasama dengan RS Panti Wilasa Semarang.

Kerjasama dengan pihak ketiga telah terjalin antara KSM Banyu Biru dengan BPD Jawa Tengah untuk pemberian pinjaman kepada KSM guna pembangunan sumur ketiga pada tahun 2010. Dalam prosesnya BKM memberikan rekomendasi kepada KSM Banyu Biru yang mengelola air untuk mendapatkan pinjaman dari Bank Jateng sebesar Rp60 juta. KSM pada saat itu hanya memiliki kas Rp20 juta, setelah dihitung besarnya biaya pembuatan sumur tanpa pemborong adalah Rp80 juta sehingga masih terdapat kekurangan sebesar Rp60 juta. Untuk menutupi kekurangan tersebut, kemudian BKM memfasilitasi dan mendampingi KSM dengan mengajukan pinjaman ke bank karena BKM adalah lembaga yang memiliki akta notaris. Permohonan kredit BKM dipenuhi dan pihak BPD Provinsi Jateng langsung membuat rekomendasi ke BPD Kota Semarang agak permohonan kredit BKM diproses, dalam waktu seminggu sejak permohonan KSM mendapat pinjaman KUR dari BPD Kota Semarang sebesar Rp60 juta.

BKM Kelurahan Makaryo mampu melihat potensi dan kesempatan yang ada dengan berdasar kepada kebutuhan dan kemampuan yang tersedia serta mampu memanfaatkan jejaring yang ada dan dimiliki oleh tiap anggota BKM.

5. Faktor-faktor yang Memengaruhi

Kepemimpinan

Prestasi dan keberhasilan yang ditunjukkan oleh tim-tim PNPM di Makaryo khususnya BKM dinilai karena adanya keteladanan, kekompakan dan kebersamaan. Keteladanan ditunjukkan oleh sosok-sosok yang peduli seperti halnya koordinator BKM yang juga merupakan tokoh masyarakat dan anggota BKM lainnya yang rata-rata pernah dan masih menjabat sebagai ketua RT maupun RW. Kekompakan dari 13 anggota BKM terjalin meskipun memang yang paling menonjol dan berperan adalah koordinatornya. BKM di Kelurahan Makaryo memperlihatkan dominasi dari koordinator BKM-nya padahal ada sekitar 13 anggota BKM namun tidak semua anggota aktif dan paham mengenai PNPM bahkan di masyarakat kebanyakan hanya mengenal sosok koordinator BKM yakni S dibanding anggota BKM yang lain. Meskipun demikian terdapat beberapa tindakan nyata yang ditunjukkan dan dibagikan oleh koordinator BKM kepada anggota BKM lainnya, kepada pengurus UP-UP dan juga kepada masyarakat antara lain:

- Berkomitmen menjadi relawan dengan memiliki kesadaran untuk terlibat dan memiliki jiwa sukarela lebih serta kritis terhadap kondisi di lingkungannya dengan selalu langsung terjun melihat kondisi di masyarakat dan bekerja tidak hanya atas dasar keproyekan saja dengan berdasarkan semboyan yang disebarkan kepada relawan yang lain dalam anggota BKM “kober, bener dan pinter” (memiliki waktu, benar atau jujur dan pintar).
- Memiliki hubungan dan komunikasi yang baik dengan pemerintahan di kelurahan dan kecamatan dengan menginformasikan dan melibatkan mereka dalam setiap kegiatan. BKM Makaryo merupakan contoh baik dari adanya relasi baik dari tokoh-tokoh yang duduk di BKM dengan kelurahan.
- Membangun suatu sistem basis data tentang pemetaan warga miskin di wilayah Kelurahan Makaryo sebagai dasar untuk mengetahui target penerima manfaat.
- Menekankan pendekatan dialog dalam menyelesaikan masalah, bukan hanya kepada sesama pelaku PNPM tapi juga warga. Pernah ada tokoh masyarakat yang curiga dengan pelaksanaan kegiatan fisik BKM yaitu kecurigaan terhadap praktik permintaan swadaya sementara sudah terdapat dana BLM, maka dilakukan pendekatan dengan mengajak warga yang curiga untuk ikut pertemuan dan dilibatkan dalam kegiatan serah terima dana kepada KSM. Penyelesaian tunggakan UPK juga dilakukan dengan dialog. “PNPM bukan lembaga keuangan tapi lembaga pemberdayaan,” kata koordinator BKM. Sekitar tahun 2004 pernah terdapat tunggakan yang cukup besar dari ekonomi bergulir, pada awal P2KP pengembalian bagus namun karena adanya program JPS di mana warga banyak yang menjadi berpikir bahwa ekolir adalah juga dana hibah maka dampaknya adalah warga tidak mengembalikan pinjaman ke UPK. Untuk mengatasi hal ini koordinator BKM dan anggota BKM turun ke warga menjelaskan melalui pendekatan dialog dan juga pendekatan kepada tokoh masyarakat dan RT/RW yang telah menunjukkan hasil dengan turunnya pinjaman bermasalah, meskipun hingga sekarang masih belum tuntas.
- BKM Kelurahan Makaryo juga memiliki media pembelajaran dan sosialisasi untuk masyarakat yang berupa VCD presentasi yang mereka buat sendiri atas inisiatif dari koordinator BKM yang berisi tentang foto-foto peran serta setiap warga dalam kegiatan pembangunan di wilayahnya untuk menghilangkan pengotakan dan pengelompokan antar warga berada dengan warga miskin. VCD tersebut selain selalu diputar terlebih dahulu sebelum rembug- rembug warga dilakukan dan

juga dibagikan kepada warga yang berpotensi untuk memberikan bantuan swadaya. Pembagian VCD ini ternyata berhasil untuk menggalang dana swadaya lebih dari warga.

- Tidak hanya dalam kegiatan PNPM saja koordinator BKM melibatkan anggota dan relawan lainnya dalam kegiatan di tingkat kelurahan. Dalam beberapa kesempatan di mana koordinator BKM ditunjuk sebagai ketua suatu kegiatan contohnya Ketua KPPS contohnya pemilihan gubernur atau walikota, maka dia merekrut dan melibatkan anggota BKM dan relawan yang ada di PNPM untuk terlibat juga sebagai petugas lapangan sehingga mendapat kompensasi insentif. Hal ini mendorong dan memacu anggota BKM lain dan relawan untuk pada akhirnya lebih aktif dalam kegiatan di PNPM meskipun tidak mendapat insentif.

Dominasi beberapa tokoh yang mampu menunjukkan kinerja yang bagus seperti yang diperlihatkan tersebut bukan berarti tidak memiliki kekurangan yang justru nantinya akan menjadi kendala dalam keberlanjutan tim-tim tersebut. Khususnya dominasi koordinator BKM terhadap penguasaan data dan informasi yang ada di BKM, antara lain data laporan keuangan dan informasi lainnya terkait program karena menimbulkan ketergantungan hanya pada satu orang yaitu koordinator BKM. Selain itu dengan begitu banyaknya prestasi yang mampu ditunjukkan, dominasi tersebut dikhawatirkan akan makin kuat dan regenerasi akan sulit terjadi karena masyarakat cenderung untuk memilih sosok relawan yang mampu tersebut meskipun dominan.

Sumber daya lokal

Dari sisi sumber daya lokal yang dimiliki oleh BKM di Kelurahan Makaryo, maka komposisi anggota BKM yang sangat beragam adalah kekuatan dari BKM “Sejahtera” tersebut. BKM Kelurahan Makaryo juga terdiri dari orang-orang yang memiliki jejaring ke luar sehingga mudah menjalin kemitraan dan mendapat dukungan pendanaan. Dalam kepengurusan BKM terdapat tokoh agama Islam, juga ketua majelis gereja GKJ, kader PKK dan posyandu. Selain itu pengurus UPK dan UPL adalah juga orang-orang yang pernah memiliki pekerjaan yang sesuai dengan tugasnya sebagai UPK dan UPL. Keuntungan dari keberagaman latar belakang anggota dan pengurus ini adalah dalam hal penggalangan swadaya masyarakat dan melibatkan masyarakat serta partisipasi masyarakat dalam kegiatan-kegiatan PNPM di Kelurahan Makaryo. BKM dapat mencari sumbangan dan mengajukan proposal kegiatan ke gereja dan juga ke BAZ (badan amin zakat) serta ke masjid karena anggota mereka punya jaringan ke sana.

Keterlibatan lebih banyak orang-orang yang sudah pensiunan karena memiliki waktu luang lebih dan sudah tidak memikirkan masalah ekonomi rumah tangga adalah juga merupakan suatu sumber kekuatan dari BKM di Kelurahan Makaryo.

Selain itu PNPM dengan prinsip yang diterapkan dan melibatkan masyarakat secara langsung telah memberikan pembelajaran tambahan kepada masyarakat untuk perencanaan penggunaan dana dan mengarahkan untuk amanat serta bertanggung jawab kepada masyarakat. Menurut anggota BKM sekarang ini “virus BKM” sudah mewabah. Dulu rehab rumah tak layak huni didominasi oleh PNPM dari dana BLM, namun sekarang warga sudah mau swadaya sendiri untuk ikut merenovasi rumah warga miskin. Contohnya di RW 4 pada tahun 2012 dan 2013 telah melakukan renovasi dan rehab dua rumah warga miskinnya dan warga yang terkena dampak banjir dengan menggunakan dana hasil swadaya warga.

Keaktifan BKM dan juga kemampuan mereka bermitra dengan pihak luar serta kemampuan untuk melihat kebutuhan warga dengan cara turun langsung ke wilayah di kelurahan yang dilakukan baik oleh koordinator BKM maupun anggota BKM menurut konsultan di tingkat kota maupun tim faskel menunjukkan bahwa “Komunitas Belajar Kelurahan” (KBK) telah berjalan. Salah satu indikator bahwa KBK tersebut berjalan adalah dengan ditunjukkan dari prestasi BKM nya. KBK secara formal memang tidak kelihatan oleh fasilitator, namun mereka yakin KBK jalan secara informal di beberapa BKM meskipun bukan atas nama “KBK” karena istilah tersebut tidak familiar di masyarakat. Contohnya pengelolaan air dan pengembangan bentor di Kelurahan Makaryo tidak akan bagus tanpa ada KBK. Ide-ide tentang pengelolaan air tersebut muncul dari hasil diskusi dan berbicara dengan masyarakat.

Partisipasi dan keterlibatan masyarakat di Kelurahan Makaryo juga terlihat pada setiap rembug warga yang dipadati warga, meskipun yang hadir adalah para undangan namun anggota KSM dan penerima manfaat ekolir SPP juga banyak yang hadir. Warga sering diundang dalam kegiatan musyawarah rapat PNPM yang menggunakan bantuan relawan untuk mendatangkan warganya. Namun tidak semua warga yang diundang akan hadir terutama bila tidak merasa berkepentingan secara langsung, contohnya di RW 8 hanya sedikit warga di RW yang bersedia datang. Salah satu relawan sudah berusaha menjelaskan namun biasanya warga akan komentar “Bantuannya nanti seperti apa? Percuma datang ke kelurahan kalau cuma dengar orang omong- omong,” diungkapkan oleh W (relawan) yang menirukan ucapan warga.

Kesulitan relawan untuk meyakinkan warga juga karena masih kurang pemahamannya relawan tentang program PNPM dan kurangnya pelatihan yang diterima untuk relawan. Semestinya dengan konsep PNPM Perkotaan, relawan diposisikan sebagai agen perubahan di komunitas masing-masing, akan tetapi perhatian program terhadap relawan masih minim. Hal ini juga diakui oleh Korkot Semarang, kalau KBK yang bisa menjadi media untuk saling belajar sesama relawan belum terlalu jalan karena pelaku program masih mengutamakan sisi keproyektan, misalnya mengejar pencairan dana, pelaporan atau LPJ.

Mekanisme kontrol

Dominasi beberapa tokoh di BKM Kelurahan Makaryo dan kuatnya penguasaan data serta informasi yang berpusat pada satu orang bukan berarti tidak terjadi mekanisme kontrol dalam pelaksanaan kegiatan. BKM selalu menginformasikan secara lisan maupun tertulis dalam bentuk laporan dan melibatkan pihak kelurahan secara langsung dalam setiap kegiatan BKM, contohnya dalam pemilihan pengurus BKM, memonitor secara langsung pelaksanaan kegiatan pembangunan, penyerahan dana kepada KSM, memberikan sambutan-sambutan dalam acara serah terima bangunan fisik kepada masyarakat. Meskipun data dikuasai oleh satu orang yaitu koordinator BKM namun di Kelurahan Makaryo lebih terbuka dalam membagikan informasi baik kepada pihak kelurahan maupun kepada masyarakat. Hal ini dibuktikan dengan ditampilkannya foto-foto setiap kegiatan di aula kelurahan.

Selain itu apabila BKM bermaksud menggali dana swadaya dari masyarakat diwajibkan untuk tidak hanya menginformasikan melalui papan proyek ketika sejak awal dimulainya pembangunan namun juga permintaan dana swadaya masyarakat harus dengan sepengetahuan RW dan lurah dan ditandatangani oleh lurah.

Peran pemerintah

Peran pemerintah kelurahan

Peran pemerintah kelurahan selain daripada mengetahui setiap adanya kegiatan BKM dengan memberikan persetujuan dan tanda tangan dalam proposal untuk penggalangan dana swadaya juga dalam hal melibatkan BKM dan KSM-KSM yang ada dalam rapat rutin LPMK setiap bulannya serta mengundang BKM untuk terlibat dalam kegiatan di tingkat kelurahan.

Pihak kelurahan mencoba menyinergikan antara PJM kelurahan dengan program BKM. Pihak kelurahan memandang bahwa BKM memiliki peran dan andil dalam berkontribusi untuk perencanaan pembangunan. Untuk itu pada bulan Januari 2013, kelurahan melibatkan BKM dalam musrenbang kelurahan agar menyinergikan program pembangunan di kelurahan dan pada sekitar bulan Februari dan Maret, BKM melibatkan kelurahan dalam penyusunan PJM nya.

Peran kecamatan dan kabupaten

Saat ini juga sudah ada Perda di Kota Semarang¹¹ yang menyatakan kalau BKM harus diundang dalam kegiatan musrenbang di tingkat kelurahan. Tim Korkot melihat aturan ini sebagai salah satu bentuk dukungan Pemda untuk melibatkan BKM dalam perencanaan pembangunan di tingkat kelurahan dan juga untuk keberlanjutan BKM ke depan. Selain itu pada tahun 2008 pernah dikeluarkan surat edaran dari Bapermas Kota Semarang agar lurah mengetahui perkembangan PNPM di kelurahan masing-masing. Dalam surat itu juga disebutkan apabila PKK dianjurkan untuk terlibat aktif di PNPM baik di BKM atau relawan. Terkait surat edaran tersebut maka pihak kecamatan melalui PJOK mensosialisasikan kepada seluruh lurah, BKM dan PKK agar nantinya tidak terjadi kesalahpahaman diantara pihak-pihak tersebut contohnya apabila lurah menanyakan progress dan perkembangan BKM dan program PNPM maka BKM harus bersedia membagikan informasi dan data tersebut.

Secara umum yang juga berlaku di dalam pelaksanaan program PNPM Mandiri Perkotaan maka pemerintah Kota Semarang memberikan dana cost sharing untuk pelaksanaan PNPM, memberikan dukungan untuk penguatan kapasitas bagi UP-UP melalui pelatihan penguatan dan penyegaran setiap tahun. Dibentuknya Tim Koordinasi Pelaksana Program (TKPP) yang memonitor kegiatan pembangunan, mengonsolidasikan pelaksanaan PNPM, menggali masukan dari BKM-BKM, memberikan dukungan operasional kepada dinas teknis terkait.

Peran fasilitator

Peran fasilitator masih kuat bahkan dapat mengambil alih peran dari KSM maupun BKM sendiri khususnya dalam hal administrasi program yang seharusnya merupakan bagian dari pemberdayaan kepada masyarakat untuk dapat melakukan hal tersebut dengan sumber daya sendiri. Hal tersebut didorong oleh adanya siklus program yang ketat sehingga warga dan pelaku berorientasi pada proyek dan administrasi untuk “menyelamatkan dana BLM”, hal ini disebabkan juga karena dana BLM sering turun dan cair

¹¹ Catatan: tidak didapatkan informasi lebih lanjut tentang nomor dan tahun dikeluarkannya Perda tersebut.

terlambat atau mendekati akhir tahun sehingga BKM diburu-buru dengan LPJ, akibatnya proses pencairan dana berikutnya menjadi terhambat karena pencairan dana berdasarkan pada progress LPJ, sehingga pelaksanaan program dari tahun ke tahun melampaui batas waktu tahun anggaran.

Hal lain yang menyebabkan masih kuatnya peran fasilitator dalam administrasi program adalah juga tidak lepas dari rumitnya LPJ untuk itu disarankan agar dibuatkan format LPJ yang lebih mudah bagi pelaksana di tingkat KSM. Selain itu, mekanisme penulisan usulan yang cukup sulit dilakukan secara sendiri oleh KSM, lebih banyak ditangani oleh fasilitator contohnya pembuatan RAB dan pelaporan pertanggungjawaban dengan formulir yang cukup rumit tersebut. Faskel mengatasi dengan memaksimalkan kepada tim Infra untuk penyusunan proposal hanya pembuatan RAB nya berdasarkan keinginan masyarakat, demikian pula bila sudah masuk LPJ apa saja yang sudah masuk kuitansi harus sesuai dengan yang dirancang oleh fasilitator infra. Akibatnya peran fasilitator ini masih sulit dilepas karena tuntutan tenggat waktu pengajuan laporan kepada Satker.

Disamping masih minimnya pembinaan dari tim Faskel kepada KSM dalam penyusunan usulan dan LPJ, fasilitator juga dinilai jarang turun ke KSM, padahal KSM dan BKM masih perlu penguatan dari fasilitator. Selama ini tidak ada jadwal rutin tim Faskel ke BKM, kecuali Faskel ekonomi karena dia harus melaporkan progres terkait dana bergulir. Diharapkan fasilitator juga melakukan pembinaan kepada kelompok peminjam sehingga tingkat pengembalian pinjaman dapat lebih ditingkatkan.

“Biasanya kalau ada kunjungan baru mereka semua datang, penguatan KSM dan BKM ke arah keberlanjutan masih kurang,” kata SP selaku Koordinator BKM Kelurahan Makaryo.

Beberapa hal yang menyebabkan tim fasilitator kelurahan (faskel) belum mampu mendampingi sampai tingkat KSM khususnya dalam peningkatan pemberdayaan dari KSM dan BKM adalah karena beberapa hal berikut:

- Proses fasilitasi tidaklah rutin. Bahkan di Kelurahan Makaryo pernah tidak terdapat fasilitator contohnya tahun 2002 ketika tidak ada BLM sehingga terkesan fasilitator hanya mendampingi pada saat ada BLM, kegiatan-kegiatan non BLM tidak mendapat dampingan fasilitator. Pendampingan yang kurang pas atau “tambal sulam” dalam arti bahwa fasilitator yang masih muda, belum berpengalaman (*fresh graduate*) dan pelatihan yang terlambat sehingga banyak fasilitator yang tidak kuat di lapangan dan mengundurkan diri. Pelatihan yang dulunya memakan waktu sampai 12 minggu namun sekarang fasilitator baru hanya diberi orientasi seminggu dan kemudian langsung turun ke lapangan dan masuk ke tim. Model perekrutan fasilitator “tambal sulam” yang keluar dicarikan ganti yang baru ini menimbulkan kendala tentang proses fasilitasi kepada BKM, KSM dan masyarakat bila tidak ada bekal.
- Jumlah anggota tim Faskel tidak mampu untuk secara intensif memfasilitasi seluruh kelurahan daerah dampungannya. Tim Faskel juga masih berpikiran parsial sesuai fokus tugasnya dan belum mampu untuk memberikan pembinaan terkait pengembangan usaha kepada KSM. Fasilitator ekonomi fokus ke ekonomi bergulir, fasilitator infra fokus ke fisik. Mereka tidak berpikiran bagaimana konsep TRIDAYA (ekonomi, sosial, fisik) bisa seiring sejalan dan memberikan kontribusi ke masyarakat.
- Kontrak kerja faskel yang pendek-pendek (1 bulan/3-4bulan) sehingga tidak membuat tenang dalam bekerja yang memengaruhi dalam proses pendampingan dan kualitas pelaporan.

- Minimnya ruang untuk berbagi antar sesama Faskel dan Korkot. Penguatan yang dilakukan tiap minggu lebih terkait pada progres di lapangan. Ketika Faskel ada masalah di lapangan yang tidak bisa diatasi mereka segan menyampaikan ke Korkot karena takut dinilai tidak mampu.

Meskipun memiliki keterbatasan dan kendala dalam memfasilitasi untuk pemberdayaan KSM, namun tim Faskel yang salah satunya mendampingi Kelurahan Makaryo berusaha untuk mengawal setiap pergantian pengurus BKM. Untuk penggantian pengurus KSM, tim faskel menyarankan agar sebisa mungkin tidak diganti oleh orang baru semua karena kesulitan pembagian waktu untuk membina seluruh KSM di wilayah dampingan oleh fasilitator bila seluruh pengurus KSM baru. Fasilitator secara intensif mengawal pemilihan pergantian dewan kolektif dan koordinator BKM dari tingkat basis. Menurut tim Faskel Kota Semarang, “Bagus tidaknya BKM ditentukan dari proses pemilunya.” Sehingga proses yang berdasarkan pada basis sangat penting sekali dan masih perlu dikawal oleh fasilitator.

6. Potensi Keberlanjutan

Potensi keberlanjutan tim-tim

Tim-tim yang di bentuk semasa P2KP di Kelurahan Makaryo terbukti masih mampu bertahan dan tetap aktif hingga pada masa PNPM Perkotaan hal ini dipengaruhi karena pelaku-pelaku yang terlibat dan yang memegang kepemimpinan kolektif tersebut terdiri dari orang-orang pilihan yang “urusan perut”- nya sudah selesai dan mereka adalah kumpulan orang-orang yang membutuhkan tempat untuk aktualisasi atau pensiunan dari pegawai yang mapan. Persyaratan utama untuk dapat dicalonkan sebagai dewan kolektif yaitu orang-orang jujur dan memiliki waktu hanya dimiliki oleh orang-orang dengan latar belakang tersebut, untuk itulah BKM Kelurahan Makaryo dalam melibatkan warganya menggunakan semboyan “kober, bener dan pintar”. Kepandaian dan kemampuan bukan menjadi persyaratan utama namun kesediaan waktulah yang menjadi syarat utama. Para pelaku dapat belajar bersama dan menjadi pintar bila bersedia terlibat dan benar dalam keterlibatannya.

Tim-tim khususnya dewan kolektif akan mampu berlanjut dan menemukan pelaku-pelaku dengan yang disyaratkan seperti di atas apabila proses pemilihan yang dilakukan tepat, artinya dilakukan dari tingkat basis dan benar-benar dipilih oleh warga. Dalam proses ini peran fasilitator sangat penting, fasilitator akan mengawasi jalannya pemilihan, namun juga peran pihak kelurahan dan PJOK untuk memastikan bahwa pemilihan berjalan secara demokratis.

Keberhasilan dari BKM Makaryo juga dipengaruhi oleh ‘dominasi’ dari koordinator BKM. Meskipun dominasi berdampak positif dengan prestasi bagus yang dicapai BKM Makaryo namun peran sentral menjadi tidak bagus dalam hal regenerasi dan keberlanjutan BKM. Dikhawatirkan akan terjadi sentralistik dan penguasaan data yang sulit dibagi dengan anggota BKM maupun dengan UP-UP nya. BKM yang dimaksudkan sebagai dewan pengambil kebijakan dengan menerapkan proses bahwa segala sesuatu harus di ‘pleno’kan atau dirapatkan dan diputuskan oleh seluruh anggota BKM menjadi sering tidak tampak karena dominasi tersebut. Meskipun proses tersebut berjalan di BKM Makaryo namun karena ‘dominasi’ tokoh tertentu tersebut sehingga sulit bagi anggota lain untuk dapat menyampaikan pendapatnya karena perasaan segan atau sungkan kepada koordinator (yang lebih dianggap sebagai ketua) BKM. Koordinator BKM yang memang telah menunjukkan kemampuannya dalam memimpin, menginisiasi, dan mewujudkan rencana-rencana kerja memiliki kemampuan untuk mengungkapkan argumennya yang dapat diterima dengan baik oleh warga masyarakat. Namun demikian dari pengamatan selama kunjungan lapangan hampir semua anggota BKM Makaryo cukup aktif dalam rapat, menyampaikan pendapat dan terlibat dalam proses siklus serta kegiatan PNPM. Koordinator BKM Makaryo aktif dan mampu merangkul semua pihak baik untuk bergabung dalam BKM maupun sebagai pemberi donor.

Secara umum di Kota Semarang, menurut pengamatan fasilitator, dari keseluruhan BKM maka hanya sekitar 10 persennya yang akan mampu berlanjut tanpa dampingan fasilitator dan dana BLM. Hal ini dikarenakan banyak BKM yang masih berpikir dan menganggap bahwa BKM hanya mengelola dana, namun demikian dari sisi kegiatan, peran yang mungkin masih akan tetap ada adalah kegiatan ekolir. Selain itu untuk BKM-BKM yang mampu menciptakan KSM yang memiliki usaha produktif maka akan mampu bertahan karena BKM tetap mendapat dukungan dana operasional dari KSM yang produktif tersebut contohnya KSM Banyu Biru yang memiliki pengelolaan sumur bor dan air bersih yang memberikan iuran secara rutin kepada BKM setiap bulannya.

Dukungan dari pihak pemerintah kelurahan terhadap lembaga BKM dan KSM juga menjadi penentu dari keberlanjutan dari tim-tim tersebut. Dukungan tersebut terjadi apabila BKM, UP-UP dan KSM mampu menunjukkan kinerja dan menjalin hubungan aktif serta baik dengan pihak pemerintah kelurahan, sehingga dengan demikian dorongan untuk tetap mempertahankan tim-tim tersebut tetap ada. Namun demikian, yang paling berpengaruh dalam hal ini adalah LPMK. Dukungan LPMK untuk tim-tim juga diperlukan karena lurah bukanlah warga setempat dan sering dipindahtugaskan.

Dukungan yang rencananya akan diberikan oleh tingkat Pemda kota untuk keberlanjutan tim-tim adalah dengan membentuk badan pembina yang tugasnya akan mendampingi sampai tingkat masyarakat dalam bentuk monitoring dan fasilitasi. Tujuannya untuk keberlanjutan program seperti halnya badan Pembina untuk program Pamsimas dengan badan pembina sarana dan prasarannya. *Leading sector* untuk badan pembina ini nantinya adalah Bapermas karena terkait dengan pemberdayaan masyarakat. Lebih lanjut diharapkan bahwa forum BKM tingkat kota dapat disahkan dengan SK sehingga mendapat alokasi dana untuk mendukung operasional sehingga kegiatannya diharapkan juga akan berlanjut.

Skenario untuk keberlanjutan yang selama ini telah disiapkan oleh program adalah melalui program kemitraan atau channelling sehingga BKM dan KSM-KSM mampu lebih mandiri dan tidak tergantung dengan dana BLM dalam kegiatannya.

Potensi replikasi program dan nilai-nilai luhur PNPM

Di luar dari perannya di BKM, koodinator BKM juga merupakan ketua KPPS. Dalam memilih anggota dan petugas yang terlibat di KPPS, dia menerapkan keseimbangan gender dan memerhatikan keterlibatan perempuan, hal ini dipelajari dari sejak P2KP dan PNPM Mandiri Perkotaan. Keterlibatan perempuan tersebut terbukti menjadikan pekerjaan lebih efektif dan pendekatan kepada masyarakat lebih terjalin. Meskipun tidak bersifat kelembagaan namun penerapan prinsip-prinsip dan pengetahuan yang didapat dari PNPM menunjukkan bahwa program mampu membawa dampak yang lebih bagus dalam pembangunan pemberdayaan di masyarakat.

Kelurahan Makaryo telah menyinergikan program-program pembangunannya antara PJM yang disusun BKM dengan program yang disusun di dalam musrenbang tingkat kelurahan sehingga tidak ada tumpang tindih dalam perencanaan dan pelaksanaan.

Prinsip-prinsip yang tetap bertahan dari sejak P2KP hingga PNPM Mandiri Perkotaan yang dijalankan di Kelurahan Makaryo adalah prinsip transparansi dengan memberlakukan papan proyek dan media RWT bahkan untuk kegiatan BKM yang non-BLM. Prinsip akuntabilitas juga tetap dijalankan dengan selalu dilaporkannya kegiatan dan penggunaan dana yang dikelola BKM kepada LPMK.

7. Kesimpulan dan Rekomendasi

Kesimpulan

Proses pembentukan BKM dan pemilihan para pelaku yang akan terlibat dalam tim-tim yang menangani kegiatan sangat menentukan keberhasilan dari pelaksanaan kegiatan dan program. Namun demikian pemilihan yang dilakukan dari tingkat basis bukan berarti tidak akan menghasilkan orang-orang yang memiliki dominasi dan berperan kuat karena mereka yang dicalonkan dan dipilih adalah orang-orang yang sudah pernah terlibat dalam kegiatan baik dari tingkat RT hingga ke kelurahan, hingga akhirnya yang terpilih adalah orang yang telah lama terlibat.

Di Kelurahan Makaryo, dengan dominasi dari koordinator BKM tetap mampu menampilkan bukti nyata pencapaian kegiatan yang juga diakui oleh masyarakat dan menjadi pembelajaran bagus dan memanfaatkan potensi perorangan maupun potensi sumber daya lokal yang ada dengan baik.

Dominasi tersebut meskipun menunjukkan kinerja yang bagus namun dikhawatirkan dengan penguasaan data dan informasi yang juga didominasi maka apabila terjadi pergantian tidak akan berlanjut kinerjanya kecuali bahwa dalam alih kelola terjadi pengalihan secara keseluruhan dari data dan informasi.

Dominasi yang kuat tersebut telah dibarengi dengan hubungan dan komunikasi antara pemerintah kelurahan dan lembaga di kelurahan dengan BKM cukup aktif dan baik demikian pula BKM selalu melibatkan pemerintah kelurahan dan kecamatan dalam kegiatan-kegiatannya sehingga dukungan diberikan kepada BKM dan memperlancar pelaksanaan kegiatan PNPM.

Pada praktiknya keaktifan dari BKM dan KSMnya masih tetap tergantung dengan peran fasilitator. Fasilitator masih mengambil peran pelaku dalam proses pelaksanaan kegiatan. Hingga saat ini BKM masih tergantung pada Faskel dalam pembuatan proposal dan pelaporan pertanggungjawaban.

Faktor pendukung keberhasilan BKM di Makaryo lainnya adalah dukungan dari masyarakat, baik dari relawan maupun dari swadaya yang cukup tinggi di masyarakat. Namun demikian hal tersebut saling timbal balik, bahwa adanya dukungan masyarakat karena BKM telah menunjukkan kinerja yang bagus dan masyarakat percaya.

Rekomendasi

Dampingan fasilitator masih diperlukan dalam memfasilitasi pemilihan pengurus BKM atau dewan kolektif BKM karena pelaku yang terpilihlah yang menentukan kinerja BKM nantinya.

Perlunya disederhanakan formulir baik pengajuan usulan maupun laporan pertanggungjawaban agar dapat diisi secara mudah oleh masyarakat dan juga pembinaan kepada KSM lebih ditingkatkan sehingga ketika tidak ada dampingan dari fasilitator atau dampingan yang minim maka masyarakat mampu melakukan hal tersebut sendiri.

Dominasi tokoh tertentu tidak terlepas dari keindividualan seseorang namun demikian untuk mengurangi dominasi seseorang dalam dewan kolektif perlu penguatan kepada BKM tentang makna pimpinan kolektif dan bukan ketua BKM.

Relawan adalah ujung tombak penyampaian informasi kepada masyarakat di lingkungan sekitar tempat tinggalnya, maka pemahaman tentang program dan tugas dan peran relawan perlu lebih ditingkatkan agar sebagai agen perubahan di lingkungannya dapat dengan mudah menyampaikan kepada warga apabila dibekali dengan pengetahuan yang cukup.

SITE REPORT 6
KELURAHAN SUNGAI INTAN
KECAMATAN MARTAPURA
KABUPATEN BANJAR, KALIMANTAN SELATAN
KASUS: PNPM PERKOTAAN

Ratih Dewayanti & Siti Ruhawati

1. Profil Kelurahan Sungai Intan

Fisik dan administrasi¹²

Kelurahan Sungai Intan terletak di pusat Kabupaten Banjar, yaitu di Kecamatan Martapura. Luas Kelurahan Sungai Intan adalah 0,56 km² yang dibagi atas tiga dusun. Kelurahan ini terbagi ke dalam 11 RT, dan terdapat 1 RT yang lokasinya berada di Pasar Batu Intan.

Lokasi kelurahan dikelilingi oleh Sungai Martapura dan berada di atas tanah bekas rawa, relatif padat dan kumuh. Tidak ada sanitasi, instalasi air bersih dan pembuangan sampah di kawasan permukiman. Saat hujan, air bisa menggenangi jalan-jalan di dalam kampung, sehingga tidak dapat dilewati kecuali dengan titian kayu. Lingkungan Sungai Intan dalam beberapa tahun terakhir sering mendapat banjir kiriman dari Bendungan Riam Kanan akibat penggundulan hutan di gunung yang dilakukan oleh perusahaan batubara. Upaya pemerintah untuk mengatasi banjir tidak ada, sehingga masyarakat memprioritaskan kegiatan PNPM untuk membangun prasarana yang dapat mengurangi efek banjir.

Fasilitas sosial yang ada di Sungai Intan terdiri dari sebuah masjid, 1 SD/MI, 1 TK Al-Quran, dan satu unit PAUD. Untuk ke sekolah, kebanyakan murid menggunakan perahu ketotok (Rp500,- sekali jalan) atau angkutan umum ke luar kelurahan. SMP dan SLTA terdekat berlokasi di Martapura. Jarak dan biaya angkutan ini menjadi salah satu penyebab rendahnya tingkat pendidikan warga di kelurahan ini. Menurut keterangan warga dan perangkat kelurahan, kedua faktor ini menjadi kendala yang cukup besar mengingat kondisi sosial ekonomi warga yang relatif miskin, sehingga anak-anak sejak SD sudah diajar ikut berdagang bersama orang tuanya di Pasar Martapura. Tingkat pendidikan rata-rata di kelurahan ini adalah tamat SD.

Fasilitas sosial lain yang ada di Sungai Intan adalah sebuah pasar, satu unit Puskesmas, dua unit Posyandu dan tiga unit Pemadam Kebakaran. Fasilitas pemadam kebakaran merupakan satu hal yang wajib dimiliki berkenaan dengan cukup seringnya kejadian kebakaran di kelurahan ini. Bahkan pada tahun 2004 terjadi kebakaran besar yang menghabiskan tiga kelurahan yang terletak di sekitar Pasar Martapura.

Karakter masyarakat

Jumlah penduduk di Kelurahan Sungai Intan sebanyak 3.365 jiwa dan 917 KK (Sensus Rumah Tangga Kelurahan Sungai Intan, 2012). Mata pencaharian utama warga adalah pedagang dan buruh harian lepas (hampir 90 persen). Jenis barang yang diperdagangkan adalah khas pedagang pasar, yaitu makanan dan minuman, sayuran, barang kelontong, gas dan air minum. Sebagian berdagang di Pasar Martapura, sebagian berdagang di lingkungan rumah, dan ada juga pedagang keliling.

Menurut keterangan warga, penduduk di kelurahan ini mayoritas adalah suku Banjar dan warga lokal yang lahir dan besar di Martapura. Hampir tidak ada migran, kecuali mereka yang menikah dengan warga lokal dan kemudian menetap. Strata sosial ekonomi warga rata-rata miskin, hanya ada beberapa orang yang diidentifikasi sebagai warga kaya, yaitu yang memiliki pabrik roti dan anggota DPRD. Warga mengatakan bahwa umumnya setelah kaya orang akan pindah dari kelurahan tersebut, sehingga dari dulu sampai sekarang kelurahan ini terkenal miskin. Jumlah Rumah Tangga Miskin di kelurahan ini sebanyak 418 KK (sekitar 46 persen) dari total KK (Sensus RT 2012).

¹² Sumber: Profil Kelurahan tahun 2012

2. Gambaran Program PNPM di Kelurahan Sungai Intan

Sejarah PNPM Perkotaan

Kelurahan Sungai Intan tidak pernah mendapatkan P2KP atau PPK sebelumnya. PNPM yang pernah diterima hanya PNPM Perkotaan sejak tahun 2008. Sampai dengan tahun 2013 sudah menjalani satu siklus penuh (2008–2011), dan sekarang memasuki siklus kedua. Artinya sudah ada kegiatan Pemetaan Swadaya (PS) dan pergantian pengurus LKM untuk kedua kalinya.

Besar Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang masuk setiap tahunnya ke Kelurahan Sungai Intan bervariasi antara Rp50–Rp75 juta. Menurut keterangan Senior Facilitator (SF), sekretaris kelurahan dan warga, walaupun jumlah BLM relatif kecil tetapi dari tahun ke tahun muncul kesulitan mengusulkan kegiatan fisik karena lahan kelurahan yang relatif terbatas dan kendala dari warga yang enggan menghibahkan lahannya untuk kegiatan fisik karena harga lahan yang semakin tinggi. Bahkan saat diskusi di kantor kelurahan muncul pula cerita adanya RT di kelurahan lain yang mulai menolak program PNPM Perkotaan disebabkan alasan tersebut.

Kegiatan PNPM

Kegiatan PNPM Perkotaan di Kelurahan Sungai Intan sudah melalui siklus kedua. Pada awal siklus pertama, Tim Fasilitator Kelurahan (Tim Faskel) melakukan rekrutmen relawan sebanyak 40 orang. Tim Faskel dan relawan bersama-sama melakukan sosialisasi di setiap RT dengan materi pengenalan program PNPM Perkotaan. Pemetaan Swadaya (PS) siklus pertama dilakukan oleh relawan di setiap RT, menghasilkan data mengenai Rumah Tangga Miskin (RTM) di setiap RT.

Musyawarah di tingkat RT dan kelurahan selalu dilakukan pada malam hari karena pertimbangan dua hal. Pertama, warga umumnya berprofesi pedagang yang sibuk pada pagi sampai sore hari.

Kedua, tradisi keagamaan lokal mendorong warga untuk melakukan ibadah bersama sampai waktu shalat Isya, dan kadang diikuti oleh kegiatan pengajian. Oleh karena itu kegiatan musyawarah baru dapat dilakukan setelah jam delapan malam, dan tidak jarang berlangsung sampai jam satu malam. Musyawarah penentuan kegiatan biasanya sampai jam tiga pagi karena alotnya perdebatan diantara peserta.

Pada awalnya, karena terbatasnya ketersediaan tempat yang cukup luas di Sungai Intan, musyawarah dilaksanakan di kantor kelurahan. Ruang-ruang yang pada siang hari digunakan untuk keperluan kantor dibenahi untuk musyawarah pada malam hari sehingga cukup luas untuk menampung peserta yang hadir. Setelah dibangun gedung PAUD dengan dana PNPM, musyawarah dilakukan di gedung tersebut. Gedung ini pada kenyataannya hanya terdiri dari satu ruangan yang berukuran 5x8 m², yang pada siang dan sore hari dipergunakan untuk kegiatan PAUD dan TK Al-Quran (TPA).

BLM dari PNPM digunakan untuk kegiatan fisik, sosial dan ekonomi bergulir yang masing-masing dikelola oleh unit pelaksana di bawah LKM. Sesuai dengan tujuan PNPM Perkotaan yaitu penyediaan prasarana dan sarana lingkungan di tingkat komunitas, maka kegiatan fisik di lingkungan Sungai Intan

lebih banyak memenuhi kebutuhan warga, yaitu penyediaan sarana air bersih, pembuatan titian kayu di dalam lingkungan permukiman, serta pembangunan gedung PAUD/TK Al-Quran. Sejauh ini memang proyek pemerintah di Sungai Intan tidak mengakomodasi ketiga kebutuhan warga tersebut.

Gambar A6.1 Kegiatan PNPM Perkotaan Memenuhi Kebutuhan Warga yaitu Perkerasan Jalan, Titian Kayu, dan Penyediaan Air Bersih



Sumber: Dokumentasi Korkot/Askot dan Tim Faskel

Sebagai gambaran, pembuatan sarana air bersih Rp10,8 juta per unit. Untuk penyediaan air bersih, mencakup biaya pemboran sebesar Rp7 juta sudah termasuk biaya tukang, peralatan dan buruh. Sumur digali sampai kedalaman 60–70 meter. Pada awalnya LKM menggunakan tukang yang lebih murah tetapi kualitasnya kurang bagus. Tukang yang sekarang merupakan warga lokal yang sehari-hari bekerja sebagai tukang gali sumur dan sudah dikenal warga. Tukang ini memberikan garansi purna jual dan kualitas kerjanya memuaskan. Warga yang ditemui juga mengetahui bahwa tukang yang pertama kurang baik hasilnya, bahkan pompa air yang dibuat sudah tidak dapat dipergunakan (umur bangunan kurang dari dua tahun). Sisa biaya sebesar Rp3,8 juta digunakan untuk membuat bangunan penyangga tandon air yang letaknya di atas pompa air, serta keran-keran air yang dapat digunakan warga mengambil air dengan ember. Satu pompa air dibatasi penggunaannya untuk 10 KK yang boleh langsung mengalirkan air ke rumah, sisanya harus menggunakan ember. Untuk pipa yang disalurkan langsung ke rumah harus dibeli oleh pemilik rumah, tetapi biaya pemasangan gratis oleh KSM setempat. Warga yang menghibahkan tanahnya untuk bangunan tandon air diberi pipa dan sambungan gratis.

Untuk titian ulin dan jalan rabat beton, nilai proyek sekitar Rp115–Rp190 ribu per meter, tergantung pada ukuran kayu. Volume pekerjaan titian ulin seringkali menjadi masalah ketika pemeriksaan. Pada prinsipnya kayu ulin sudah tidak boleh lagi diperdagangkan, namun warga lokal masih bisa menggunakan untuk keperluan pribadi. Karena ketersediaan yang terbatas, volume kayu ulin yang ada tidak selalu sesuai dengan spesifikasi dalam RAB.

Pembangunan gedung PAUD/TPA pada tahun 2011 sebagai pengganti ruang belajar murid TPA yang ikut terbakar dalam kebakaran Pasar Martapura tahun 2004. Dana untuk pembangunan PAUD sebesar Rp28,5 juta dari PNPM dan 30 persen swadaya masyarakat. Setelah kebakaran besar, kegiatan TPA

dilaksanakan di salah satu gudang di pasar, satu bangunan dengan persewaan *online games*. Selain TPA/PAUD yang dibangun PNPM, tidak ada fasilitas pendidikan pra-sekolah untuk anak-anak usia balita di Murung Keraton. Sebelumnya, kebanyakan anak-anak usia balita tidak bersekolah karena jarak PAUD/TPA/TK terdekat harus menyeberang sungai atau menggunakan angkutan umum ke Martapura. Murid PAUD sebanyak 60 anak, dibagi dalam dua kelas. Ruang belajar sehari-harinya dibagi dua kelas, dengan waktu belajar dari jam 08.30 sampai jam 10.30. Waktu pelajaran sudah disesuaikan dengan kondisi ibu-ibu yang menyekolahkan anaknya sambil berdagang di pasar. Murid dikenakan biaya pendaftaran Rp60.000 yang digunakan untuk membeli peralatan sekolah selama satu tahun (pensil warga dan fotokopi buku agar lebih murah). Setiap bulan ada iuran Rp10.000 (baru naik tahun ini menjadi Rp15.000) yang digunakan untuk honor empat orang guru dan operasional bulanan sekolah.

Mekanisme pengusulan dan penentuan kegiatan PNPM

Usulan kegiatan datang dari KSM yang biasanya mewakili Lingkungan RT. LKM menampung masukan dari rapat, namun kadangkala koordinator dan anggota LKM juga menampung usulan masyarakat yang datang langsung tanpa melalui rapat ataupun KSM. Selain itu, LKM juga cukup sering ikut dalam obrolan santai dan informal dengan warga sehingga bisa mengetahui kebutuhan warga yang lalu dimasukkan dalam usulan kegiatan melalui KSM.

Penentuan kegiatan yang dilaksanakan di setiap lingkungan diputuskan dalam musyawarah tingkat kelurahan. Setelah LKM terbentuk, pengambilan keputusan seharusnya dapat dilakukan oleh LKM. Namun untuk kasus Sungai Intan, setiap musyawarah LKM selalu dihadiri oleh ketua RT, relawan dari tiap lingkungan warga, dan kadang-kadang dihadiri juga oleh warga. Kehadiran lebih banyak perwakilan warga ini membuat musyawarah penentuan kegiatan selalu berlangsung *alot*, seperti dituturkan oleh tim Faskel dan para anggota LKM. Setiap perwakilan lingkungan selalu mempertahankan usulannya. Penentuan kegiatan di tingkat yang akan dikerjakan itu disetujui oleh 50 persen plus satu orang, baru bisa dilaksanakan. Kriteria kegiatan yang dipilih berdasarkan tingkat kemendesakan. Namun pada akhirnya keputusan kegiatan lebih banyak didasari pada ketersediaan lahan yang dihibahkan oleh warga. “Pengusulan kegiatan biasanya ramai, tapi tidak mementingkan lingkungan sendiri-sendiri,” terang salah satu anggota LKM.

Usulan kegiatan dibuat oleh masing-masing Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) yang umumnya berbasis pada RT. Tim Faskel membantu secara teknis pembuatan proposal oleh KSM dan LKM. Kondisi warga yang miskin tidak memungkinkan KSM dan LKM untuk membuat proposal secara digital, sehingga biasanya mereka mengisi formulir secara manual dan diserahkan pada Tim Faskel untuk diketik dengan komputer. Usulan kegiatan dari setiap KSM berbasis pada kebutuhan warga. Penentuan kebutuhan warga kadang dimusyawarahkan di tingkat RT, namun sering kali juga didasarkan pada obrolan warga di tempat-tempat kumpulan yang bersifat informal.

Secara umum dapat dilihat bahwa pembagian kegiatan cukup merata per RT. Tergantung pada ada tidaknya lahan yang dihibahkan, setiap RT rata-rata sudah mendapatkan titian kayu dan sarana air bersih. Kegiatan PNPM yang berlingkup kelurahan hanyalah pembangunan gedung PAUD/TPA sebagai pengganti ruang kelas yang terbakar saat kebakaran besar di Pasar Martapura pada tahun 2004.

Program lain di Kelurahan Sungai Intan

Program lain yang masuk ke Kelurahan Sungai Intan adalah Program Penyediaan Infrastruktur Perdesaan (PPIP) yang dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum. Program PPIP di Sungai Intan telah dilaksanakan sebanyak tiga kali dengan kegiatan pembangunan jembatan dan perkerasan jalan di lingkungan permukiman. Para anggota LKM dipilih menjadi anggota Organisasi Masyarakat Setempat (OMS) yang menjadi pengelola program PPIP. Kegiatan pembangunan PPIP di Sungai Intan antara lain pembangunan jalan dan jembatan. Kegiatan ini juga dikerjakan secara swakelola oleh warga setempat, bedanya program PPIP mengalokasikan dana upah untuk warga yang ikut bekerja. Besarnya upah sudah diatur standar dalam program.

Program kedua adalah stimulan rehab rumah yang merupakan bagian dari program Kementerian Perumahan Rakyat. Pada tahun 2012 direhab 39 unit rumah tidak layak huni dan pada tahun 2013 telah disetujui rehab 65 unit. Program ini berbasis kawasan, sehingga mencakup beberapa desa/kelurahan, termasuk Kelurahan Sungai Intan dan desa tetangganya. Dalam program ini anggota LKM diminta untuk membantu mendata jumlah dan kondisi rumah tidak layak huni di kelurahan masing-masing, lalu memberikan data tersebut ke penanggung jawab program, yang kebetulan menjadi Koordinator LKM di desa tetangga dan sekaligus Koordinator FKA Kabupaten Banjar.

Manfaat kegiatan PNPM dari berbagai perspektif

Tanggapan warga, pelaku PNPM dan perangkat kelurahan terhadap kegiatan PNPM yang dipilih relatif positif karena langsung terkait dengan pemenuhan kebutuhan yang selama ini tidak disediakan oleh pemerintah. Di sisi pelaku PNPM dan perangkat kelurahan, kegiatan PNPM menjadi menarik karena adanya kesempatan mengusulkan kegiatan yang dibutuhkan, dan realisasinya lebih pasti dibanding proses musrenbang. “Manfaatnya jelas, terutama air bersih dan jalan. Kalau mengharapkan dari pemda kapan terlaksana. Dulu pernah Pemda bikin jalan, satu minggu sudah hancur. Jalan PNPM masih tahan 2–3 tahun,” kata koordinator LKM.

Di sisi masyarakat, kegiatan ini bermanfaat secara nyata dalam kehidupan sehari-hari. Sebagai contoh, penyediaan sarana air bersih sangat membantu warga yang tadinya mengambil air dari sungai dengan kualitas yang buruk. Warga mengatakan bahwa air bersih yang dibangun dari dana PNPM kualitasnya bisa untuk dikonsumsi dan tidak usah lagi berjalan sejauh lebih dari 1 km untuk mengambil air. Sejauh ini memang penyediaan air belum merata ke seluruh rumah, tetapi tidak menjadi bagi warga karena masih bisa mengambil dengan ember ke keran-keran yang disediakan PNPM. Bagi warga yang mendapat pemasangan pipa ke rumah, biaya pemasangan juga dianggap lebih murah dibanding PDAM (Rp1,5 juta), dimana warga hanya membeli pipa yang kemudian dipasang oleh KSM. Pemasangan pompa pribadi bisa mencapai Rp15 juta.

Dulu sebelum ada air bersih PNPM, warga membeli air dari penjual keliling. Satu jerigen dihargai Rp2.000. Warga biasa membeli lima jerigen untuk setengah bulan. Warga lain mengatakan bahwa konsumsi air jerigen di rumah tangganya mencapai 14 jerigen untuk setengah bulan, artinya mengeluarkan sekitar Rp54.000 per bulan. Air itu digunakan untuk konsumsi makan dan minum, sementara untuk mandi dan mencuci menggunakan air sungai. Sekarang banyak juga warga yang membeli air minum kemasan dalam galon, namun harganya lebih tinggi.

Titian kayu ulin yang dibangun melalui dana PNPM bermanfaat bagi warga ketika lingkungan sedang tergenang banjir. Warga mengatakan banjir kiriman dari Bendungan Riam Kanan dan Riam Kiri cukup parah melanda wilayah permukiman mereka karena aliran air masuk ke Sungai Martapura. Rumah panggung warga yang setinggi 30–50 cm pun sering kali tergenang air. Masalah dengan pembuatan titian kayu adalah kerelaan warga untuk membiarkan lahannya dibangun titian karena akan menjadi jalan umum.

Kebutuhan warga yang sejauh ini belum terakomodasi oleh kegiatan PNPM adalah penyediaan sanitasi. Warga masih menggunakan toilet komunal yang terletak di sungai. Koordinator LKM sendiri mengatakan bahwa persoalan ini relatif sulit ditangani karena penyediaan fasilitas sanitasi di dalam rumah-rumah warga perlu didukung oleh sarana pembuangan lebih dulu yang selama ini belum disediakan oleh pemerintah kabupaten.

Salah satu anggota LKM mengatakan bahwa program apapun baginya bermanfaat sejauh tidak menimbulkan konflik di masyarakat. PNPM sejauh ini berjalan baik, konflik dapat dicegah dengan banyak berkomunikasi dengan warga untuk mengetahui kebutuhan warga yang dapat diusulkan ke rapat LKM. Masalah yang pernah timbul tentunya ada, tetapi tidak berat, seperti kesalahan pekerja dan kurangnya volume pekerjaan.

Kegiatan sosial PNPM berupa tenda bergulir tahun 2010 pernah sangat bermanfaat bagi masyarakat, tetapi kemudian dilarang oleh program, menurut informasi yang diperoleh LKM dari Korkot dan KMW. Kegiatan tenda bergulir tersebut ditujukan untuk memberikan lapangan kerja bagi pemuda yang menganggur dan sering mabuk di lingkungan pasar. Salah satu anggota LKM yang merupakan pengurus Karang Taruna bertugas sebagai pengelola tenda bergulir. Awalnya dibeli dua tenda dan 10 meja kursi yang disewakan kepada warga. Sekarang sudah menjadi empat tenda dan 30 meja kursi. Pemuda pengangguran diminta untuk mengelola tenda, “yang tadinya siang malam kerjanya mabuk, sekarang paling tinggal seminggu sekali saja,” ujar seorang anggota LKM. Ada 10 pemuda yang ikut dalam kegiatan ini dan semuanya mendapatkan upah sebagai pengelola, namun jumlahnya tergantung perguliran tenda. Biaya sewa Rp75 ribu, setiap kali penyewaan umumnya menghasilkan Rp300 ribu. Hasilnya sebagian untuk honor pengelola, sebagian untuk kas sosial yang nantinya dibelikan sembako untuk warga tidak mampu setahun sekali.

3. Kinerja Kelompok PNPM Perkotaan

LKM

LKM di Sungai Intan sudah menjalani dua siklus program, sejak tahun 2008. Periode pertama tahun 2008–2011 dan periode kedua tahun 2011–2014. LKM di Sungai Intan didaftarkan dengan akta notaris di Kabupaten Banjar. LKM merupakan kepemimpinan kolektif, sehingga struktur organisasinya terdiri atas koordinator dan anggota.

Proses pemilihan

Pemilihan anggota LKM pada siklus pertama tahun 2008 dan siklus kedua tahun 2011 dilakukan dengan mekanisme yang sama, yaitu dari tingkat basis. Di setiap RT Tim Faskel dan relawan melakukan sosialisasi mengenai program dan LKM, lalu dibentuk tim-tim yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilu LKM. Tim perumus terdiri dari tiga orang dibentuk untuk menyusun prosedur pemilihan yang dicantumkan dalam Anggaran Dasar LKM. Tim Pelaksana berjumlah lebih banyak, terdapat perwakilan di setiap RT. Tim pelaksana ini yang melakukan pemilihan dari rumah ke rumah membagikan kartu pemilih. Setiap warga yang terdata sebagai pemilih diminta menuliskan tiga orang wakil di RT-nya yang dianggap baik, jujur dan amanah. Jika dalam satu rumah terdapat lebih dari satu pemilih maka setiap orang wajib mengisi. Di tingkat RT diseleksi tiga orang dengan nama terbanyak yang akan menjadi wakil pemilihan di tingkat kelurahan. Pemilihan di tingkat kelurahan dihadiri oleh Tim Faskel, relawan dan perwakilan warga. Di sini dipilih 13 orang dengan pilihan terbanyak, dan 30 persen diantaranya harus perempuan. Sedangkan tiga wakil perempuan terbanyak masuk dalam keanggotaan LKM. Ke-13 orang yang terpilih ini lalu memilih satu orang sebagai koordinator LKM.

Dari periode pertama ke periode kedua, hanya terdapat tiga orang yang dipilih kembali, salah satunya Koordinator LKM. Sementara dua diantara yang terpilih kembali adalah wakil perempuan yang semuanya dari Dusun Murung Mesjid. Di Sungai Intan agak sulit mencari wakil perempuan yang aktif karena mereka relatif lebih memilih berdagang. Dari 10 orang LKM yang terpilih di periode kedua ada yang sebelumnya menjadi UPL.

Dari pemilihan pertama ke pemilihan kedua, di tingkat RT pun terdapat perubahan nama-nama calon yang dipilih warga. Koordinator LKM mengatakan, “Mungkin masyarakat melihat yang dulu terpilih tidak aktif, jadi tidak dipilih lagi.”

Partisipasi perempuan

Tim Faskel menjelaskan bahwa mereka perlu memberikan pemahaman mengenai pentingnya perempuan dilibatkan, “Kalau perempuan tidak dilibatkan otomatis kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan ibu-ibu dan anak-anak tidak terealisasi, karena suara yang banyak suara – bapak-bapak,” seperti yang dikatakan SF Sungai Intan. Pemahaman kepada ibu-ibu dilakukan melalui pertemuan PKK. Minimal dalam satu LKM terdapat 3–4 anggota perempuan.

Menurut Koordinator LKM, wakil perempuan yang terpilih menjadi anggota LKM adalah warga biasa, bukan kader Posyandu. Dua dari tiga anggota LKM perempuan berprofesi sebagai pedagang. Salah satu staf UPK mengatakan bahwa keaktifan perempuan dalam kegiatan sosial di Sungai Intan memang rendah, terutama di wilayah pasar. Kesibukan kerja dan berdagang menjadi penghalang. Perempuan yang aktif umumnya berasal dari Dusun Murung Masjid yang rata-rata perempuannya tidak bekerja penuh, misalnya pedagang paruh waktu dan ibu rumah tangga. Selain itu tingkat pendidikan perempuan di Murung Mesjid relatif lebih tinggi dibanding ibu-ibu pedagang di dua dusun lainnya. Faktor ini juga yang menjadi pertimbangan dalam memilih perempuan yang menjadi anggota LKM dan UP.

Latar belakang LKM

Anggota LKM rata-rata berprofesi sebagai pedagang dengan tingkat pendidikan SMP dan SMA. Seperti dijelaskan oleh tim Faskel, di periode terdapat perubahan kriteria anggota LKM, yaitu tambahan mengenai tingkat pendidikan (minimal SMP). Tambahan kriteria ini berkaitan dengan kemampuan yang dibutuhkan anggota LKM untuk membuat proposal dan laporan. Anggota LKM laki-laki kebanyakan juga menjabat sebagai Ketua RT, sementara anggota perempuan aktif dalam kegiatan masyarakat seperti PKK dan Posyandu. Hal menarik dari jabatan Ketua RT, anggota LKM yang sebelumnya sudah menjabat Ketua RT hanya satu orang. Sisanya dipilih menjadi Ketua RT setelah menjadi anggota LKM.

Kinerja LKM

Sejauh ini menjalankan tupoksi yang diminta oleh program. Inisiatif di luar program adalah upaya menjalin kemitraan dengan pihak dinas dan swasta. Kinerja LKM Sungai Intan dapat dikatakan rata-rata, dan kemungkinan besar mencerminkan kondisi mayoritas LKM di wilayah penerima PNPM Perkotaan. LKM merupakan kumpulan warga biasa yang memiliki sifat yang dapat dipercaya untuk mengelola program sesuai kebutuhan masyarakat dan sesuai kebutuhan proyek.

LKM di Sungai Intan tidak menjadi lembaga yang eksklusif di mata warga maupun perangkat kelurahan. Bahkan anggota LKM cenderung orang yang mau mencurahkan waktu untuk mengurus kegiatan PNPM. Kelurahan ini mencerminkan kondisi khas masyarakat perkotaan yang tidak mau repot terlibat dalam kegiatan kemasyarakatan.

Berdasarkan penilaian Tim Fasilitator Kelurahan, terdapat peningkatan kemampuan yang signifikan dari para anggota LKM. Sebelumnya para pelaku merupakan pedagang murni yang tidak bersentuhan dengan program-program pembangunan. Sekarang anggota LKM sudah mahir membuat proposal, menyelenggarakan musyawarah, mengawasi pelaksanaan pembangunan fisik dan menyiapkan kelengkapan administrasi program.

Pembagian kerja. Menurut koordinator LKM, tidak ada pembagian kerja yang kaku antara koordinator dan anggota LKM. Penyusunan proposal biasa dilakukan bersama setelah berembung dengan anggota berdasarkan usulan dari KSM. “Sementara ini kami tidak punya peralatan apa-apa, saya serahkan ke SF,” ujar anggota LKM. Anggota LKM dan tim Faskel juga mengatakan bahwa pembagian kerja di dalam LKM relatif fleksibel. Pembuatan proposal dan pelaporan memang lebih banyak diserahkan kepada koordinator LKM yang dinilai lebih cepat menyerap pemahaman yang diberikan tim Faskel. Anggota lain bertanggung jawab dalam pengawasan pelaksanaan kegiatan, berkoordinasi dengan UPL dan KSM.

Tempat berkumpul LKM yang paling strategis adalah tempat parkir milik salah satu anggota yang letaknya di belakang pasar dan di samping kantor kelurahan. Tempat parkir ini selalu ramai dikunjungi orang dan ada satu ruangan yang dijadikan posko berkumpul. Posko ini juga dijadikan posko panitia pemilihan untuk pemilu, sehingga pihak staf kelurahan juga sering berkunjung. Topik yang sering diobrolkan warga di posko ini adalah kebutuhan masyarakat dan masalah di lingkungan.

Akuntabilitas. LKM Sungai Intan jauh dari indikasi korupsi. Penggunaan dana BOP diputuskan melalui musyawarah LKM yang biasanya juga dihadiri oleh tim Faskel. Penggunaan dana diluar ketentuan (konsumsi, biaya rapat, biaya pembuatan laporan, audit independen) akan berkonsultasi dengan tim Faskel. Dalam setiap pertemuan LKM, sekretaris LKM melaporkan penggunaan dan sisa dana. Koordinator LKM sendiri ketika ditanya tidak hafal besar sisa dana BOP yang tersimpan di rekening LKM.

BOP LKM Sungai Intan sebesar Rp7,5 juta per tahun tidak pernah habis dipakai, dan terakumulasi di rekening LKM. Dana BOP hanya dipergunakan jika betul-betul diperlukan, misalnya konsumsi rapat LKM, biaya rapat ke Kabupaten, dan biaya audit independen sebesar Rp1 juta per tahun. Untuk pencairan dana, lokasi bank berada di sekitar Pasar Martapura sehingga anggota LKM tidak pernah meminta biaya transport. Sisa dana BOP digunakan untuk membeli kamera dan genset. Tahun 2010 sisa dana dibelikan kamera seharga Rp3 jutaan yang digunakan untuk memotret kondisi pelaksanaan kegiatan sesuai permintaan administrasi proyek. Tahun 2012 sisa dana dibelikan genset seharga Rp3 juta yang dipergunakan untuk menerangi kegiatan warga di malam hari karena listrik sering padam.

LKM bermaksud memakai sebagian sisa dana BOP untuk membeli alat fogging yang sangat dibutuhkan warga. Akan tetapi tidak diperbolehkan oleh dinas kesehatan dengan alasan bisa terjadi salah pakai. Wilayah Sungai Intan cukup sering terkena wabah demam berdarah, namun tidak pernah ada tindak lanjut dari pihak Pemda. Biasanya tindakan baru diambil setelah ada korban meninggal dunia. Untuk itulah LKM berniat untuk membeli alat fogging sendiri.

Partisipasi. LKM mengadakan rapat-rapat yang sesuai dengan siklus program. Kadang-kadang beberapa tahapan dalam siklus digabungkan karena keterbatasan waktu fasilitator maupun LKM. Menurut penilaian tim Faskel, LKM di Sungai Intan 90 persen aktif. Selain aktif dalam pertemuan juga pelaksanaan program. Koordinator LKM juga mengatakan bahwa dalam setiap pertemuan, jumlah LKM yang hadir selalu memenuhi kuorum. Anggota LKM yang tersebar hampir di setiap RT mendorong mobilisasi warga dalam pelaksanaan kegiatan dan pemeliharaan bangunan pasca program.

Dalam rapat penentuan kegiatan, LKM biasanya berupaya meredam keributan antar peserta yang ingin agar usulannya disetujui. Kasi PMD di Kelurahan Sungai Intan yang pernah menghadiri proses musyawarah mengatakan bahwa setiap peserta berupaya mempertahankan usulan dari RT-nya masing-masing, sehingga proses musyawarah memakan waktu panjang. Menurut pengamatan orang-orang yang pernah hadir dalam musyawarah tersebut, walaupun ada perbedaan pendapat yang kuat, tetapi tidak pernah ada konflik. Kehadiran Tim Faskel dan LKM menjembatani perbedaan pendapat sehingga musyawarah bisa mencapai kesepakatan.

LKM sudah mencoba menginisiasi kemitraan dengan dinas dan pihak swasta, tetapi keberhasilannya masih minim. Salah satu keberhasilan kemitraan antara pengelola PAUD dan dinas pendidikan, tetapi tidak langsung difasilitasi oleh LKM. Kemitraan dengan bank juga sudah coba dilakukan, tetapi belum ada tanggapan terhadap proposal yang dibuat LKM, walaupun sudah ada pertemuan dengan pihak bank.

Kapasitas LKM dalam mendorong swadaya warga cukup baik dan tidak mendapatkan keluhan dari warga karena kegiatan yang dilaksanakan menjawab langsung kebutuhan warga. Walaupun berkarakter masyarakat perkotaan, namun seperti dituturkan oleh warga, tradisi swadaya masih cukup kuat dalam kegiatan yang berhubungan langsung dengan lingkungan tempat tinggal. Kerusakan-kerusakan kecil pada titian, jalan dan sarana air bersih akan langsung diperbaiki oleh warga dengan mempergunakan dana iuran bulanan. Tidak jarang pula warga yang mengeluarkan dana pribadi untuk perbaikan sarana umum. Kesadaran warga untuk membayar iuran tanpa harus ditagih berangkat dari pemahaman bahwa sarana yang dibangun PNPM merupakan milik masyarakat sehingga harus dipelihara bersama. Keluhan-keluhan dari warga yang tidak puas tentunya selalu ada, umumnya mempertanyakan kewajiban pemerintah yang sangat minim sehingga kebutuhan warga harus dipenuhi sendiri oleh warga.

Salah satu anggota LKM mengatakan bahwa Dusun Murung Mesjid sebagai dusun termiskin seringkali dianaktirikan dalam pengambilan keputusan usulan kegiatan. Jika tidak ada perwakilan dalam musyawarah maka dusun ini tidak diperhatikan. “Keterwakilan Murung Mesjid dalam LKM dan program lain memang ada, tapi tidak selalu diperhatikan jika tidak bersuara keras. Sementara wakil dari Murung Mesjid kebanyakan perempuan,” kata anggota LKM dan ketua RT di Murung Mesjid.

Transparansi. Bentuk transparansi yang dilakukan LKM kepada warga sebatas pemasangan papan proyek. Warga yang ditanya tidak selalu tahu nilai proyek untuk kegiatan yang dibangun dilingkungannya. Bisa jadi karena ketidakpedulian yang menjadi ciri khas masyarakat kota, bisa jadi juga warga tidak paham. Beberapa warga yang menjadi pengguna air bersih tahu mengenai nilai proyek, pelaksana kegiatan dan mekanisme pemeliharannya. Namun rata-rata warga tidak tahu mengenai keberadaan LKM.

Dalam pengelolaan air bersih, mekanisme transparansi juga diberlakukan. Dalam enam bulan pertama warga dibiarkan gratis mengambil air. Setelah itu ada iuran bulanan yang besarnya berbeda antara warga yang memasang pipa ke rumah dan yang mengambil dengan ember. Sebagai contoh, di salah satu lingkungan, dari 10 rumah yang memasang pipa air ditarik iuran Rp30, sehingga setiap bulan pengurus mengumpulkan Rp300 ribu. Uang ini selain digunakan untuk membayar tagihan pemakaian listrik bulanan dan biaya perbaikan, juga dikumpulkan untuk memasang instalasi listrik khusus untuk air sehingga tidak lagi menumpang pada warga. Biaya pemasangan instalasi dengan potongan khusus dari pegawai pemasangan instalasi sebesar Rp2,5 juta (harga normal Rp3 juta).

Informasi dari UPL, transparansi dilakukan dalam kaitan dengan pengelolaan tenda bergulir. Laporan penerimaan dan pengeluaran diumumkan kepada warga oleh pengelolanya, yang merupakan salah satu anggota LKM.

Kendala

Menurut pengakuan koordinator dan para anggota LKM, kendala yang selama ini dihadapi LKM tidak banyak. Kendala yang cukup sering muncul adalah upaya memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang tujuan dan mekanisme program. Kendala teknis seperti keterbatasan sumber daya tidak menjadi penghalang para anggota LKM untuk melaksanakan pekerjaan. Bantuan dari pihak tim Faskel sangat besar dan juga relasi yang baik dengan pihak kelurahan membuat LKM tidak segan meminta bantuan.

Kendala lain yang pernah dihadapi berkaitan dengan pelaksanaan pekerjaan saat banjir. Menurut aturan pekerjaan harus selesai dalam 30 hari kalender, namun kondisi alam tidak memungkinkan. Jika dipaksakan maka jalan akan hancur. Solusinya, LKM membuat surat meminta rekomendasi penundaan pekerjaan karena lingkungan sedang banjir.

Satu kebutuhan warga yang sampai saat ini belum dapat dipenuhi LKM adalah penyediaan jamban keluarga. Kebanyakan warga masih memakai toilet apung di sungai. Dulu pernah ada MCK umum buatan pemerintah, tetapi tidak dipelihara sehingga rusak atau akhirnya menjadi jamban pribadi. LKM tidak tahu ke mana bisa mencari informasi mengenai program jamban keluarga dari dinas terkait. Usulan pembuatan jamban dari PNPM bisa saja dilakukan, tapi sistem pembuangan yang terpadu harus tetap dikoordinasikan dengan dinas terkait agar tidak terjadi penumpukan buangan di sungai, sementara sungai masih dipergunakan sebagian besar warga untuk mandi dan mencuci.

Tim faskel menilai bahwa kelemahan PNPM Perkotaan terletak pada proses pengambilan keputusan yang diserahkan pada LKM, sehingga pelibatan warga semakin berkurang. Sebelum terbentuk LKM, jumlah warga yang datang ke pertemuan cukup banyak. Setelah terbentuk LKM, upaya mengumpulkan warga menjadi lebih sulit. Hanya pelaku saja yang masih aktif. Keterlibatan warga yang semakin berkurang berpengaruh pada transparansi dan akuntabilitas karena sosialisasi tidak jalan. Keuntungan pengambilan keputusan di LKM adalah lebih singkatnya proses penentuan kegiatan. Jika ada banyak warga yang datang, biasanya tidak ada finalisasi usulan karena masing-masing punya masalah dan argumen sendiri.

Protes LKM terhadap BPKP

Berkaitan dengan temuan BPKP (lihat poin 2.2) yang diprotes oleh warga, LKM atas nama warga melayangkan surat kepada BPKP dengan bantuan tim Faskel dan Korkot. Sampai saat ini tidak ada umpan balik dari BPKP. Saat pemeriksaan, LKM hanya mendampingi BPKP yang bekerja sendiri tanpa sekalipun bertanya kepada LKM. Waktu itu ada kekurangan dua meter rabat beton. Tapi ketinggian jalan tidak bisa melebihi dua meter karena akan lebih tinggi dari rumah warga. Jika banjir maka air akan masuk ke rumah warga. Oleh karena itu KSM dan LKM memutuskan untuk mengurangi volume. BPKP tanpa meminta penjelasan dari KSM maupun LKM langsung memberikan surat mengenai besarnya dana yang harus diganti masyarakat berkaitan dengan kurangnya volume. Sebetulnya masyarakat tidak diminta mengganti dalam bentuk uang (sekitar Rp100 ribu), tetapi diminta memenuhi volume pekerjaan yang justru tidak dapat dilakukan karena kendala teknis. Untuk itu warga lalu melayangkan surat protes melalui LKM, yang isinya kurang lebih “mengapa kekurangan kami diperhitungkan, disuruh ganti, sedangkan kelebihan pekerjaan tidak diperhitungkan. Jangan kekurangan kami saja yang dipermasalahan, kelebihan kami juga coba diperhatikan juga,” menurut cerita SF dan koordinator LKM. Warga merasa tidak adil dengan penilaian BPKP yang meminta warga mengembalikan atau menambah volume sesuai nilai uang yang dianggap “dikorupsi”, padahal secara keseluruhan total volume pekerjaan jauh diatas RAB karena swadaya warga yang tinggi.

Unit Pelaksana (UP)

Pemilihan UP setiap periode siklus dilakukan oleh LKM dalam musyawarah. Pemilihan UP juga difasilitasi oleh tim Faskel, terutama SF yang cukup kenal dengan karakter warga di Sungai Intan. UP karena sifatnya sukarela, tidak dibayar, maka ada yang bisa bertahan ada yang tidak. Kalau ada yang hilang harus diganti, diberikan penguatan sesuai bidang masing-masing.

Sejauh ini, kinerja UP di Sungai Intan sejalan dengan tupoksinya. Hal yang menonjol dari relasi para UP dengan LKM di Sungai Intan adalah tidak adanya rasa bahwa LKM adalah atasan yang membayar mereka. Insentif UP per bulan berkisar antara Rp50.000–Rp75.000, yang dibayarkan beberapa bulan sekali. Insentif UP dan sekretaris LKM diambil dari BOP LKM yang besarnya Rp7,5 juta per tahun. Antara UP dan LKM terdapat pembagian kerja yang cukup jelas, di mana UP lebih banyak menangani masalah teknis berkaitan dengan bidangnya.

Unit Pengelola Keuangan (UPK) terdiri dari dua orang. Staf UPK semuanya perempuan, bertempat tinggal di Dusun Murung Masjid. Manajer UPK sudah bertugas selama dua periode, sementara juru tagih baru satu periode, bahkan baru sebulan dipilih. Manajer UPK memiliki bisnis sampingan kredit baju, sementara juru tagih saat ini tidak memiliki pekerjaan karena baru dua tahun lulus SMA lalu menikah dan memiliki anak kecil. Kedua staf UPK berbagi tugas penagihan berdasarkan kelompok. Walaupun insentifnya kecil, namun staf UPK tidak merasa terbebani dengan tanggung jawabnya, “seringnya dikasih tiap bulan, tapi pernah juga dikasih dobel selama dua bulan. Tapi tidak *capek* juga nagihnya, sambil jalan-jalan saja, sambil beli sayur,” kata staf UPK Murung Keraton.

UPK saat ini mengelola dana bergulir sebesar Rp19,5 juta. Pinjaman sebesar Rp500 ribu per orang selama 10 bulan dengan besar cicilan Rp57.500/bulan. Sistem pinjaman juga menganut sistem tanggung renteng di tingkat kelompok. Untuk mengantisipasi kemacetan pembayaran, PNPM Perkotaan memperbolehkan UPK memotong 10 persen pinjaman di awal. Jika pembayaran lancar, maka cicilan ke-10 diambil dari 10 persen potongan awal tersebut. Penggunaan pinjaman ada yang untuk berdagang, ada pula yang untuk keperluan rumah tangga. Pinjaman PNPM merupakan salah satu alternatif pinjaman tanpa agunan.

Menurut mantan dan staf UPK saat ini, masalah yang dihadapi UPK relatif kecil. Kemacetan pinjaman hampir tidak ada, tetapi hanya keterlambatan pembayaran. Setiap tanggal 25–30 staf UPK sudah mendatangi ketua kelompok untuk mengingatkan penagihan. UPK tidak membuka loket, karena LKM sendiri tidak memiliki sekretariat. Manajer dan juru tagih UPK biasanya menagih ke rumah-rumah ketua kelompok, dan kadang ke rumah anggota yang terlambat membayar. Kebanyakan pinjaman digunakan untuk berdagang di pasar atau di rumah, sehingga setiap harinya ada uang masuk. Salah satu anggota LKM biasa turun ikut menagih jika sudah ada kasus yang dianggap berat. Ia biasanya mendatangi dulu rumah penunggak, lalu jika tidak bisa membayar akan ditalangi dulu oleh anggota LKM agar cicilan kelompok lancar.

Unit Pengelola Lingkungan (UPL) bertanggung jawab dalam memantau pelaksanaan pembangunan fisik prasarana yang dilakukan oleh KSM di setiap lokasi. Pelaksanaan dengan bantuan swadaya masyarakat, baik berupa materi maupun tenaga. Peran UPL yang selama ini dijalankan adalah mengawasi kegiatan dan mengerahkan KSM untuk bekerja sesuai rencana. UPL turun langsung mengawasi kegiatan di lokasi yang dekat tempat tinggalnya, sementara lokasi yang jauh diserahkan pada KSM. UPL juga ikut

membantu mencarikan tukang dengan kualitas bagus dan upah yang relatif murah, “dari dana yang ada, cari tukang dengan cara borongan,” jelas anggota UPL yang diwawancarai.

UPL sudah terpilih sejak tahun 2008, pertama kali masuknya PNPM Perkotaan. Saat itu belum ada bayangan apa pekerjaannya, “saya bingung, *ga tau*. Dicobalah, sedikit demi sedikit mengerti. Ibu Vivi mendampingi saya,” cerita seseorang yang telah menjadi UPL selama dua periode. UPL cukup paham jenis kegiatan, lokasi kegiatan dan besarnya nilai proyek per kegiatan.

Upah biasanya tidak dibayarkan karena masyarakat bergotong royong. Upah hanya untuk tenaga tukang. Material mencari yang harganya miring sehingga ada sisa dana untuk upah tukang. Pembelian material tidak menggunakan mekanisme lelang karena nilai proyek relatif kecil. Material bisa dibeli di toko mana saja, kadang di pasar menurut Koordinator LKM. Jika dana belum turun semua, warga KSM ikut memberikan talangan untuk membeli material lebih dulu. Pembayaran dilakukan kemudian setelah dana cair. Kepercayaan antara warga dan KSM cukup baik sehingga warga tidak segan memberikan dana talangan untuk membeli material.

Unit Pengelola Sosial (UPS) tidak banyak kegiatannya karena jenis kegiatan yang sekarang diperbolehkan adalah pelatihan-pelatihan keterampilan. Pelatihan ini biasanya sudah ditangani oleh Tim Korkot dan Faskel. Beberapa anggota LKM mengatakan bahwa kegiatan pelatihan ini tidak terlalu banyak manfaatnya. Inginnya membuka lapangan kerja, tetapi pelatihan saja tidak cukup tanpa ada bantuan alat untuk usaha. Kegiatan tenda bergulir yang dulu pernah cukup berhasil mengatasi masalah lapangan kerja tidak boleh lagi dijalankan. Dari peserta pelatihan yang dianggap cukup berhasil hanya 1–2 orang. Satu orang peserta pelatihan komputer berhasil mendapat pekerjaan di bagian administrasi PLN lalu pindah ke perusahaan batubara. Pelatihan menjahit tidak kelihatan manfaatnya. Kebutuhan pelatihan seperti bengkel sangat diharapkan karena dapat membuka lapangan kerja bagi pemuda pengangguran, tapi sampai saat ini belum terlaksana.

KSM

Peran KSM adalah pada saat pengusulan kegiatan, yaitu pembuatan proposal yang dibantu oleh LKM dan tim Faskel. Keterbatasan KSM dan LKM dijumpai oleh tim Faskel, di mana format-format proposal yang harus diisi oleh KSM dibuat secara manual dan diserahkan kepada tim Faskel. Dalam pelaksanaan kegiatan, KSM bertugas membeli material, memobilisasi swadaya warga dan mengawasi pelaksanaan kegiatan pembangunan fisik.

Keberadaan KSM hampir sama dengan TPK di PNPM Perdesaan, di mana perannya hanya menonjol pada saat persiapan dan pelaksanaan kegiatan. KSM di Sungai Intan biasanya berbasis pada RT atau mewakili usulan RT. Kelebihan dari KSM di Sungai Intan adalah pada pelaksanaan kegiatan dapat mendorong swadaya warga dari beberapa RT, termasuk warga RT yang tidak mendapatkan dana PNPM tahun tersebut.

Tim pemelihara

Tim pemelihara tidak dibentuk secara formal, melainkan warga sekitar yang mendapatkan fasilitas, misalnya air bersih dan titian ulin. Khusus untuk PAUD, pengelolaan diserahkan pada pengelola PAUD di kelurahan.

Air bersih dikelola secara komunal. Selama enam bulan pertama sejak sarana air bersih dibangun, warga diberi jatah air gratis. Setelah enam bulan disepakati mekanisme pengelolaan berupa iuran untuk listrik dan biaya perbaikan jika ada kerusakan. Warga yang menyumbangkan sambungan listrik mendapatkan keran dan pipa gratis ke rumahnya. Warga lain yang mendapatkan sambungan pipa langsung ke rumah dikenakan iuran Rp20.000–Rp50.000 setiap bulan tergantung kondisi ekonomi, bukan tergantung pemakaian. Jumlah ini sudah disepakati oleh warga dan sejauh ini tidak ada konflik, menurut salah satu anggota LKM yang menjadi tim pemelihara air bersih di lingkungan rumahnya. Pompa air digunakan oleh warga secara bebas. Warga yang mengambil air dengan ember dikenakan iuran Rp5.000 per bulan. Biasanya warga banyak mengambil air jika aliran air dari PDAM sedang mati. Untuk pengelolaan air ini mekanismenya bermacam-macam. Ada yang mengenakan iuran per bulan, ada yang membiarkan warga memakai secara gratis. Lingkungan yang masih memberikan air gratis biasanya lingkungan yang baru saja mendapatkan fasilitas pompa dan keran. Setelah berjalan beberapa bulan atau tahun, biasanya mulai ada kesepakatan iuran karena harus membayar iuran listrik dan biaya pemeliharaan jika ada kerusakan. Sejaluh ini kerusakan yang terjadi relatif kecil, seperti keran rusak, dan tidak ada iuran untuk perbaikan. Biasanya warga yang melihat keran bocor akan mengganti dengan uang pribadi. Pompa air sejak tahun 2009 masih berfungsi baik. Pemelihara biasa membersihkan tandon air 6 bulan sekali secara sukarela.

Gambar A6.2 Pengelolaan Air Bersih di Sungai Intan Dilakukan Secara Komunal



Sumber: Dokumentasi Korkot/Askot, Tim Faskel

Untuk pemeliharaan jalan dan titian kayu, mekanisme pemeliharaan sama antara bangunan yang dibuat PNPM maupun pemerintah. Jika ada kerusakan, warga berswadaya mengeluarkan dana dan tenaga untuk perbaikan.

4. Interaksi Kelompok PNPM dengan Pihak Lain

Kemitraan dengan pihak ketiga

LKM di Sungai Intan, baik secara kelembagaan maupun individu pernah mencoba bermitra dengan dinas dan pihak swasta untuk mendanai proposal usulan masyarakat. Sejauh ini hasilnya belum ada yang terealisasi. Dana-dana CSR dari perusahaan tambang tidak lebih dari Rp10 juta, yang akhirnya tidak dapat digunakan untuk membiayai kegiatan infrastruktur lingkungan yang dibutuhkan masyarakat.

Mengenai kemitraan ini, pihak Korkot dan Tim Faskel mengakui adanya “kebingungan” dalam mendorong kemitraan. Kabupaten Banjar termasuk yang tidak mendapatkan program PAKET (Kemitraan), sehingga inisiatif kemitraan yang didorong merupakan murni inisiatif para fasilitator yang sebelumnya pernah bertugas di kabupaten lain yang mendapat PAKET dan juga inisiatif LKM dengan melihat pengalaman di kelurahan lain.

PAUD di Sungai Intan saat ini dikelola oleh empat orang, salah satunya adalah anak mantan Lurah. Setelah dibangun, LKM menyerahkan pengelolaan PAUD kepada pengelola PAUD. PAUD ini kemudian mendapatkan status PAUD binaan dinas pendidikan sehingga memperoleh akses untuk mendapatkan fasilitas bantuan alat belajar mengajar dari Dinas Pendidikan kabupaten senilai Rp10 juta. Kekurangan yang belum dapat diatasi oleh PAUD ini adalah terbatasnya bahan-bahan ajar untuk murid balita. Sayangnya, upaya tim pengelola PAUD untuk bermitra ini belum dianggap sebagai “prestasi” Sungai Intan dalam menjalin kemitraan dengan pihak dinas, walaupun LKM tahu persis mengenai kemitraan yang terjadi.

Pelajaran yang diambil dari PNPM antara lain keterampilan membuat proposal yang diajarkan oleh SF. Keterampilan ini kemudian dimanfaatkan untuk membuat proposal ke dinas atas nama kelompok warga misalnya kelompok nelayan. Salah satu anggota LKM berhasil mendapatkan kemitraan dengan dinas perikanan dan kelautan untuk kegiatan pemeliharaan ikan di sungai. Pengetahuan mengenai program dinas diperoleh dari keterlibatannya dalam FKA mengenai kegiatan LKM di Murung Kenanga. Keuntungan ada kelompok adalah kesempatan bertukar pikiran dan pengetahuan.

Keterlibatan anggota LKM di program lain

Secara individu, koordinator dan anggota LKM dipilih untuk menjadi tim pengelola pada program PPIP dan program rehab rumah Kemenpera. LKM secara kelembagaan tidak dapat digunakan karena setiap program memiliki nama dan tata cara pembentukan kelembagaan masyarakat sendiri. Namun, secara individu para anggota LKM terpilih karena sudah terbukti mampu mengelola pembangunan di tingkat masyarakat secara teknis maupun kejujuran.

Dalam program PPIP, beberapa anggota LKM terpilih sebagai anggota Organisasi Masyarakat Setempat (OMS) yang menjadi pengelola PPIP. Besar dana PPIP adalah Rp 200 juta per kelurahan. Mekanisme pemilihannya ditentukan oleh lurah. Dipilihnya anggota LKM karena sudah terbukti mampu mengelola program sejenis yang mensyaratkan swadaya masyarakat. Kegiatan PPIP adalah membuat jalan dan jembatan yang dikerjakan oleh masyarakat dan diawasi oleh OMS. Tugas sebagai OMS

adalah mengawasi pelaksanaan pekerjaan saja yang dilakukan secara swakelola oleh masyarakat. Bedanya, dalam proyek PPIP dialokasikan dana untuk upah, sementara dalam PNPM warga bergotong royong tanpa upah.

Dalam program Rehab Rumah Kemenpera, program ini sebenarnya bersifat antarkelurahan dan dikoordinasikan oleh koordinator LKM desa tetangga yang mantan anggota DPRD Banjar. Warga di Sungai Intan mendapatkan jatah 19 unit rumah pada tahap I (tahun 2012) dan 69 unit pada tahap II (tahun 2013) yang dibangun dengan pengelolaan oleh warga melalui Tim Penggerak Masyarakat. Anggota TPM ini juga dipilih dari anggota LKM. Tugas para anggota LKM yang dijadikan TPM adalah membuat proposal dan mendata jumlah unit rumah di setiap RT yang perlu direhab. Setelah dana turun, pengelolaan dilakukan oleh koordinator program Rehab Rumah yang kebetulan juga merupakan Koordinator FKA yang berdomisili di Murung Kenanga.

Program Rehab Rumah Harapan dari Kemenpera ini menimbulkan masalah di tingkat warga karena kurangnya transparansi dan pengawasan. Warga dan juga anggota LKM menilai program tersebut salah sasaran karena beberapa rumah yang direhab merupakan rumah warga kaya sehingga dana rehab rumah tidak dipergunakan semestinya. Ada yang rehab rumahnya tidak diselesaikan karena uangnya terpakai untuk modal, dan ada yang dananya digunakan untuk berwisata. Jumlah dana yang diberikan per unit rumah sebesar Rp6 juta, dan pelaksanaannya diserahkan pada pemilik rumah. Akibat ada penyalahgunaan, pada tahap II jumlah rumah yang direhab berkurang, dan warga menjadi kesal. Anggota LKM yang menjadi TPM menjelaskan bahwa kuota rumah berkurang sebagai sanksi adanya penyalahgunaan pada tahap I. Pemilihan rumah yang direhab memang tidak melalui proses musyawarah seperti halnya PNPM, melainkan TPM hanya diminta mendata rumah yang dianggap tidak layak huni dan keputusan tidak berada di tangan TPM. Warga Murung Keraton menceritakan, “Warga protes ke yang ngurus, tapi kata yang ngurus sudah dari sananya, sudah milih langsung, tidak tahu kemarin siapa yang ngurus. Orang cukup tahu seperti apa pemimpinya, nanti tidak usah dipilih lagi.”

Gambar A6.3 Rapat dengan LKM dan UP Dilaksanakan Malam Hari Bertempat di TK yang Dibangun PNPM MP



Sumber: Dokumentasi Korkot/Askot/Tim Faskel

Keterlibatan beberapa anggota LKM dalam kegiatan di luar PNPM antara lain sebagai petugas sensus penduduk 2010, petugas sensus pertanian 2013 dan panitia pemilihan kecamatan untuk Pemilu.

Forum Komunikasi Antar LKM (FKA)

Forum ini diinisiasi oleh tim Korkot, Faskel dan beberapa orang LKM. Keberadaan forum ini sendiri memang didorong oleh program. Di Kabupaten Banjar, koordinator FKA adalah Koordinator LKM di salah satu desa yang juga merupakan mantan anggota DPRD Banjar. Forum ini aktif mengadakan pertemuan setiap tiga bulan sekali. Lokasinya bergantian seperti arisan. Fasilitasi pertemuan FKA dilakukan bergantian antara Koordinator FKA, Askot CD dan SF.

Materi yang banyak dibahas dalam pertemuan FKA adalah sharing pengalaman, masalah dan solusi yang dialami masing-masing LKM. Misalnya, ada pembangunan fisik yang dananya tidak mencukupi, solusi apa yang bisa dipelajari dari pengalaman LKM di kelurahan lain. Pertemuan FKA ini melibatkan tidak saja koordinator LKM, tetapi juga anggota lain. Pelatihan KSM dan LKM juga pernah difasilitasi oleh FKA ini.

Manfaat terbesar dari keterlibatan dalam FKA adalah berbagi pengetahuan dan pengalaman. “Yang tadinya tidak tahu jadi tahu. Misalnya pengelolaan air bersih atau sumur bor. Dulu kami tidak pernah kelola, umum saja. Tahu dari desa lain ada pengelolaan, lalu kami kelola,” ujar koordinator LKM. Pernyataan ini sesuai dengan temuan di lapangan bahwa di Sungai Intan terdapat beberapa model mekanisme pengelolaan air bersih, ada yang dibiarkan gratis dan ada yang dikelola oleh tim pemelihara dengan iuran bulanan.

Koordinator LKM sebagai orang yang paling aktif dalam FKA mengatakan bahwa figur Koordinator FKA sangat kuat dalam membantu LKM di kelurahan lain. Anggota dewan yang mewakili Sungai Intan malah tidak berperan apa-apa dibanding koordinator FKA yang mendorong para LKM untuk bekerja sama dalam mengakses program pemerintah. Anggota dewan dari Sungai Intan bahkan langsung pindah tempat tinggal setelah terpilih, seperti halnya warga yang sudah meningkat ekonominya tidak mau lagi tinggal di permukiman kumuh seperti Sungai Intan.

5. Peran Pemerintah

Peran pemerintah kelurahan

Lurah dan stafnya dinilai cukup mendukung walaupun yang aktif terlibat hanya lurah. Baik lurah lama maupun baru selalu datang saat pertemuan LKM. Bahkan lurah lama tidak pernah absen. Biasanya lurah memberi saran usulan kegiatan yang sifatnya mendesak dan tidak mendesak. Lurah sendiri tidak pernah memberikan usulan yang berasal dari dirinya sendiri, kecuali pembangunan PAUD karena memang tidak ada sarana pendidikan pra-sekolah untuk anak usia dini. Selama ini hanya ada TPA yang dikelola secara swadaya dan lokasinya dianggap tidak baik untuk anak-anak, yaitu di salah satu gudang di pasar yang bersamaan dipakai untuk persewaan online games. Di Sungai Intan sendiri tidak ada fasilitas sekolah umum, hanya sekolah agama (MI). Staf kelurahan sendiri mengatakan bahwa tidak adanya fasilitas sekolah menjadi salah satu sebab rendahnya tingkat pendidikan warga, karena untuk bersekolah membutuhkan biaya transportasi yang tidak sedikit. Dalam pandangan lurah, LKM mampu terlibat dalam kegiatan di luar PNPM seperti pembagian sembako dan penyelenggaraan sunatan massal, juga proyek PPIP dan rehab rumah Kemenpera.

Proyek pemerintah yang masuk ke Kelurahan Sungai Intan tahun ini adalah pembangunan kantor kelurahan dan puskesmas. Proyek ini sepenuhnya dilaksanakan oleh Pemda melalui pihak ketiga.

LPMD di Sungai Intan tidak aktif, bahkan tidak berhasil diidentifikasi siapa orangnya. Ketua lama sudah menjadi anggota dewan dan tidak aktif. Setelah itu tidak ada pemilihan kembali. LPM dipilih dalam musyawarah dengan tokoh masyarakat dan ketua RT.

Kaur PMD di Kelurahan Sungai Intan cukup berminat mengikuti kegiatan LKM. Ia pernah beberapa kali hadir dalam pertemuan LKM di Murung Keraton, bahkan pernah sampai pukul 2.30 pagi. Akan tetapi, keterlibatan Kasi PMD dalam rapat LKM tidak banyak berpengaruh pada kinerja LKM.

PjOK di tingkat kecamatan

PjOK hampir tidak memiliki peran dalam PNPM, kecuali menandatangani dokumen-dokumen proposal dan pertanggungjawaban. PjOK di Kecamatan Martapura bertugas sejak 2009 namun belum begitu paham jalannya PNPM di kecamatan tersebut. Ia sendiri menjadi relawan PNPM di wilayah tempat tinggalnya di Kelurahan Sekumpul. Dalam pandangan PjOK, kendala yang dihadapi PNPM adalah keinginan warga yang berlainan dan keterbatasan lahan yang tidak memungkinkan pembangunan fisik terus berlanjut.

Peran pemerintah kabupaten

Satuan Kerja PNPM Perkotaan di Kabupaten Banjar ada di Dinas Perumahan dan Permukiman, sementara TKPKD berada di Bappeda. Saat wawancara dengan tim Satker dan TKPKD, tampak kesan bahwa dukungan Pemda terhadap LKM dan program relatif minim, sebatas tupoksi mereka saja. Satker PNPM membawahi beberapa program lain seperti PNPM PISEW, PPIP dan Pansimas.

Dalam kaitan dengan keberlanjutan PNPM Perkotaan, Pemda Banjar tidak siap jika BLM tidak ada lagi. “Kami siap dengan dana pendamping, tapi kalau tidak ada BLM pembangunan akan mandeg di desa-desa,” tandas Satker PNPM Perkotaan. Dalam pandangan Satker, program Pansimas yang lebih berpotensi untuk berkelanjutan dengan alasan sudah ada satuan tugas dari tingkat provinsi dan kabupaten, serta sudah ada konsultasi antara pemerintah dan warga. Potensi keberlanjutan Pansimas diukur dari adanya retribusi pemeliharaan.

Proses musrenbang di tingkat kelurahan juga melibatkan LKM sebagai warga. Anggota LKM menilai bahwa musrenbang secara proses bermanfaat karena bertujuan menggali kebutuhan masyarakat. Tetapi manfaatnya hanya terbatas sampai disitu saja, karena realisasi rencana tidak pernah ada. Musrenbang di tingkat kabupaten tidak lagi melibatkan anggota LKM, hanya Koordinator LKM yang pernah diajak. Sejauh ini musrenbang masih pada taraf formalitas, sehingga LKM pun pesimis. Bahkan ketika lurah yang mengusulkan pun sampai saat ini belum ada realisasi dari Pemda. Biasanya perlu ada dukungan dari anggota DPRD yang punya kepentingan di wilayah tersebut sehingga kebutuhan warga baru dapat dipenuhi.

6. Peran Fasilitator

Tim koordinator dan asisten kota

Peranan Korkot dan Askot lebih pada relasi dengan pihak pemerintah kabupaten dan pihak proyek (KMW Provinsi dan KMP Jakarta). Interaksi Korkot dan Askot lebih banyak dengan tim Faskel dan tidak banyak bersentuhan langsung dengan LKM. Tim Askot lebih banyak turun membantu tim Faskel dikala terjadi masalah yang tidak dapat diselesaikan oleh tim Faskel.

Korkot dan Askot bekerja berdasarkan panduan yang berasal dari pusat. Pada tahun-tahun awal masih ada keleluasaan bagi LKM untuk menentukan kegiatan yang dibutuhkan. Sekarang ada aturan yang membatasi kegiatan yang diperbolehkan. Perubahan aturan ini terutama berkaitan dengan pilihan kegiatan sosial yang harus secara langsung berdampak pada peningkatan MDGs. Dari penjelasan KMP, indikator MDGs yang harus dicapai sangat terbatas pada pendidikan dan kesehatan. Itupun masih dimaknai lebih sempit lagi, yaitu kegiatan sosial harus berupa pelatihan keterampilan, pengadaan alat-alat kesehatan dan kegiatan yang berhubungan langsung dengan peningkatan kesehatan masyarakat.

Aturan program yang mendorong kemitraan dalam kegiatan sosial cukup menjadi stimulan bagi LKM. Dalam hal ini peran Askot cukup signifikan, terutama dalam memfasilitasi kerjasama dengan pihak ketiga. Misalnya dalam kegiatan pelatihan keterampilan terjadi perubahan skema. Dulu, untuk menjangkau lebih banyak peserta pelatihan, maka pelatih yang dipanggil ke kelompok untuk mengajar. Sekarang ini, peserta pelatihan harus ikut kursus yang diselenggarakan oleh pihak lain. Dana yang dibutuhkan memang lebih besar dan jumlah peserta yang bisa ikut juga lebih terbatas. Peran Askot adalah memfasilitasi terselenggaranya kerjasama pelatihan dengan pihak BLK atau pemilik tempat kursus. Kelebihan dari BLK/tempat kursus, peserta betul-betul praktik dengan menggunakan alat, sementara jika pelatih yang dipanggil ke kelompok maka peserta hanya bisa mengamati pelatih mempraktikkan keterampilan yang diajarkan.

Tim Korkot dan Askot sekadar menjalankan aturan yang diturunkan dari pusat. Hampir tidak ada sikap kritis terhadap aturan yang diberlakukan. Misalnya dalam kasus tenda bergulir yang bermanfaat langsung bagi warga, serta manfaat dari pelatihan keterampilan yang tidak memiliki indikator dampak keberhasilan. Berapa banyak peserta pelatihan yang kemudian dapat bekerja atau memiliki usaha dengan berbekal keterampilan yang dilatihkan tidak menjadi perhatian Korkot dan Askot. Se jauh kegiatan tersebut memenuhi aturan (POB), maka cara itulah yang akan diperkenalkan kepada LKM dan warga.

Tim fasilitator kelurahan

Tim Faskel terdiri dari lima orang, yaitu Senior Facilitator (SF), 1 Fasilitator Teknik, 1 Fasilitator CD dan 1 Fasilitator Keuangan. Tim Faskel ini menangani dua kelurahan dan delapan desa. Dana BLM per desa/kelurahan sebesar Rp75 juta. Tugas tim Faskel mengawal siklus, tetapi keterbatasan tenaga dan waktu serta cakupan wilayah dampingan yang cukup besar membuat tim Faskel seringkali menggabungkan beberapa tahapan dalam siklus dalam satu kali musyawarah. Tim Faskel dapat dikatakan sangat aktif memfasilitasi kegiatan, mulai dari rekrutmen relawan, sosialisasi di setiap RT, pemilihan LKM, pengusulan kegiatan, pembuatan proposal, penentuan kegiatan, sampai dengan pelaksanaan dan pengawasan kegiatan.

Menurut pengalaman Senior Facilitator, saat sosialisasi program, tidak semua RT bersedia menerima dan melaksanakan program. Tidak jarang adanya RT yang menolak keterlibatannya sama sekali dalam program, baik karena merasa sudah cukup mampu secara ekonomi, maupun keengganan mendapat tambahan beban kerja. Ada juga kelurahan yang sudah tidak tahu mau mengajukan usulan apa karena merasa kebutuhannya sudah tercukupi. Kelurahan Sungai Intan juga sering kali merasa bingung mengusulkan kegiatan dengan alasan keterbatasan lahan yang mereka miliki, sementara untuk kegiatan fisik dibutuhkan lahan yang dihibahkan dari pemiliknya. Dalam perjalanannya, tidak semua RT aktif dalam kegiatan musyawarah LKM. Ada pula RT yang menolak ikut setelah usulannya tidak diprioritaskan oleh rapat LKM.

Pada awal masuknya PNPM, Lurah di Sungai Intan relatif skeptis karena melihat proyek ini tidak ada dananya. Namun dalam pertemuan relawan, ruang pertemuan penuh dihadiri relawan yang berminat dalam kegiatan program ini. Sampai saat ini tidak sulit mencari relawan di Murung Keraton. Jumlah relawan yang diminta program adalah 25 orang, tetapi jika ada yang mengundurkan diri mudah mencari penggantinya. Ketika pelatihan relawan ada sekitar 40 orang yang mengikuti.

Kepuasan fasilitator adalah ketika BLM cair dan pekerjaan selesai dilaksanakan. Kadang-kadang ada KSM yang mengeluh dananya kurang. Namun Faskel memberi penekanan bahwa kegiatan ini berbasis pada swadaya masyarakat, sehingga jika ada kekurangan bagaimana caranya pekerjaan harus selesai. KSM dan LKM diajak untuk memikirkan solusinya. Setiap akan melaksanakan pekerjaan, KSM atau LKM biasanya memberitahu fasilitator teknik dan memintanya agar memeriksa pekerjaan mereka di lapangan. FT tidak selalu punya waktu untuk mengawasi langsung pekerjaan karena wilayah dampingan yang luas. Namun setelah pekerjaan selesai FT selalu datang untuk memeriksa. Umumnya seluruh BLM dialokasikan untuk material, sementara warga yang bekerja tidak menerima upah.

Di Sungai Intan hampir tidak pernah ada masalah. LKM dan UPL-nya aktif, bahkan RAB dibuat sendiri oleh KSM. Keterbatasan sumber daya tidak menjadi masalah bagi KSM dan LKM di Murung Keraton.

Tim Faskel cukup mengenal dan dikenal oleh LKM, UP dan KSM di kelurahan ini. Peran tim Faskel dalam mendampingi tim-tim tersebut sangat intensif sehingga terjalin hubungan kekeluargaan diantara tim Faskel dan pelaku PNPM di kelurahan tersebut. Para pelaku PNPM tidak segan mendatangi rumah SF jika ada kesulitan yang tidak dapat ditangani. Bahkan ada warga yang pernah juga mendatangi rumah SF meminta penjelasan mengenai usulannya yang tidak terpilih dalam rapat LKM.

Perbedaan PNPM Perkotaan dari PNPM Perdesaan adalah relasi tim fasilitator di PNPM Perkotaan langsung dengan warga masyarakat. LKM di Sungai Intan pun berasal dari warga masyarakat biasa, bukan perangkat kelurahan. Interaksi fasilitator dengan warga yang cukup intensif membuat tim Faskel dan LKM mampu mengenali kebutuhan warga, dan tim Faskel dapat mengarahkan rapat penentuan usulan kegiatan berdasarkan pengenalan kebutuhan warga.

Tim Faskel biasa bertemu dengan warga di sore dan malam hari. Tempat tinggal para anggota tim Faskel di Banjarbaru dan Banjarmasin tidak mengurangi intensitas pendampingan kepada warga. Rumah SF di Banjarbaru dijadikan basecamp. Dulunya setiap tim Faskel memiliki tempat berkumpul di Kelurahan dampingan, tetapi sekarang sudah bergabung di sekretariat Korkot agar lebih mudah berkoordinasi.

Dalam memfasilitasi channelling atau kemitraan, tim Faskel dan Askot mengandalkan pengalamannya saat mendampingi PAKET di kabupaten lain di Kalimantan Selatan. Namun dukungan yang minim dari Pemda menjadi kendala dalam membangun kemitraan dengan dinas dan swasta. Menurut mereka, berbeda dengan wilayah yang mendapat PAKET, dorongan untuk melibatkan Pemda menjadi lebih besar sehingga Pemda mau tidak mau merespon usulan dari LKM. Tim Faskel menilai bahwa keberlanjutan LKM salah satunya dipengaruhi oleh kemampuan membangun kemitraan sehingga tanpa BLM pun LKM masih dapat merealisasikan rencananya. Namun, kemampuan kemitraan tersebut yang sampai sekarang belum terbangun secara optimal.

7. Faktor-faktor yang Memengaruhi Keberlanjutan

Kepemimpinan

Kepemimpinan model LKM di Sungai Intan merupakan kepemimpinan kolektif seperti yang diharapkan oleh Program PNPM Perkotaan. LKM Sungai Intan tidak menjadi lembaga yang eksklusif diantara warga. Pengakuan warga terhadap kinerja individu dalam LKM dan LKM sebagai lembaga dibuktikan melalui terpilihnya kembali tiga orang wakil dalam periode dua, sementara 10 orang sisanya tidak terpilih lagi karena dianggap tidak cukup aktif mewakili kepentingan warga.

Mekanisme pemilihan anggota LKM dari tingkat basis tampaknya menjadi salah satu kunci jawaban terhadap terpilihnya orang-orang yang dipercaya dapat mengelola program, sekaligus memperjuangkan kepentingan warga yang selama ini tidak dipenuhi oleh pemerintah. Pesimisme warga, pelaku PNPM dan bahkan perangkat kelurahan terhadap proses perencanaan ala musrenbang yang dapat dikatakan tidak pernah terealisasi justru terjawab melalui program PNPM yang mampu merealisasikan kebutuhan warga dalam waktu relatif singkat.

Seperti dinilai oleh tim Faskel, secara formal memang pengambilan keputusan di dalam LKM telah mengurangi partisipasi warga secara langsung. Namun, penjelasan dari LKM mengenai mekanisme identifikasi kebutuhan warga melalui jalur formal (musyawarah di tingkat RT) maupun informal melalui obrolan di tempat parkir, musholla dan lingkungan permukiman justru memperlihatkan bahwa kepedulian LKM terhadap kebutuhan warga.

Dibandingkan dengan LKM desa lain, di Sungai Intan hampir tidak ada individu yang sangat menonjol dalam pengambilan keputusan. Observasi dalam FGD dengan LKM, relawan dan perwakilan warga memperlihatkan bahwa koordinator LKM tidak mendominasi pembicaraan. Setiap anggota LKM maupun relawan dapat berbicara bebas mengemukakan pendapatnya, yang tidak selalu sejalan dengan yang lain.

Model kepemimpinan kolektif di LKM Sungai Intan juga mempermudah koordinasi dengan UP dan KSM yang bertugas melaksanakan dan mengawasi pelaksanaan kegiatan di tingkat komunitas. Pengawasan dari warga pun relatif cukup baik, walaupun warga tidak selalu tahu nilai proyek, tetapi mereka cukup paham siapa yang menjadi pelaksana dan cukup percaya pada tim-tim PNPM.

Pengakuan terhadap kejujuran dan kemampuan anggota LKM dibuktikan juga melalui terpilihnya mereka sebagai pengelola program-program lain yang melibatkan masyarakat secara swakelola. Sayangnya mekanisme program lain tidak cukup transparan sehingga mulai memunculkan rasa tidak puas terhadap kinerja tim-tim pelaksananya.

Sumber daya lokal

Keterbatasan sumberdaya lokal di lingkungan permukiman yang relatif kumuh dan miskin tidak selalu menjadi kendala bagi LKM untuk meningkatkan kapasitasnya dalam memenuhi target program. LKM bersama warga mampu mencari jalan keluar untuk memenuhi kebutuhan warga. Misalnya keterbatasan lahan yang dapat digunakan untuk pembangunan prasarana fisik sejauh ini dapat diatasi, walaupun kemudian ada kesan bahwa ada dusun yang dianaktirikan karena ketidakmampuan menyediakan lahan.

Rasa percaya diri LKM secara kelembagaan belum cukup terbangun, terutama jika harus berhadapan dengan pihak Pemkab dan swasta. Pengakuan pihak luar terhadap keberadaan dan kemampuan LKM belum cukup besar sehingga upaya LKM membangun kemitraan dengan Pemkab dan swasta terkesan sebagai meminta sumbangan, alih-alih upaya membangun komunitas secara mandiri.

Dalam hal ini, bukan legalitas lembaga yang menjadi kendala, tetapi pengetahuan terhadap kelembagaan LKM yang belum meluas membuat pihak luar belum sepenuhnya memercayai LKM. Keterbukaan dari pihak luar pun perlu dibangun untuk mendukung kinerja dan keberlanjutan kelembagaan LKM.

Sumber daya lokal berupa individu yang cukup punya koneksi dengan pihak luar tidak memberikan pengaruh, berbeda dengan pengalaman di Murung Kenanga. Justru keaktifan para anggota LKM dan UP yang menjadi modal dalam mengelola program-program pembangunan yang masuk ke kelurahan.

Mekanisme kontrol

Kontrol dari warga terhadap kinerja tim-tim PNPM tampak dalam beberapa kasus, namun secara umum mekanisme kontrol dari warga terhadap keputusan LKM belum terjadi. Komentar warga muncul ketika terjadi kasus, baik itu dalam PNPM maupun program lain. Contohnya protes terhadap hasil pemeriksaan BPKP dan protes terhadap kesalahan target penerima bantuan rehab rumah. Untuk bisa memperoleh alokasi dana BLM, anggota LKM cukup sadar bahwa mereka harus bersuara cukup keras dalam musyawarah LKM, dan perlu mendapat dukungan lebih luas.

Mekanisme kontrol merupakan sesuatu yang masih perlu didorong karena kinerja LKM dalam melakukan transparansi dan akuntabilitas relatif masih sebatas kebutuhan proyek, yaitu pelaporan. Justru tim pengelola/pemelihara yang secara praktik melakukan transparansi dan akuntabilitas penggunaan dana iuran warga untuk pemeliharaan sarana dan prasarana.

Peran pemerintah kelurahan

Relasi yang cukup baik dengan perangkat kelurahan merupakan faktor pendukung yang cukup signifikan. Walaupun staf kelurahan tidak terlibat aktif dalam kegiatan PNPM di Murung Keraton, tetapi mereka cukup tahu siapa LKM dan kegiatan apa yang dilaksanakan di kelurahan tersebut. Paling tidak, keberadaan perangkat Kelurahan Sungai Intan tidak pada posisi yang tidak peduli ataupun menghambat kegiatan.

Pemerintah kelurahan sendiri memiliki posisi yang sama dengan LKM dan warga dalam kaitan dengan pesimisme terhadap proses dan hasil musrenbang yang dianggap hanya formalitas. Tingginya ketidakpastian hasil musrenbang membuat perangkat kelurahan pun lebih memandang PNPM sebagai kegiatan yang manfaatnya langsung dirasakan masyarakat.

Namun, sejauh ini peran perangkat pemerintahan kelurahan dalam mendorong keberlanjutan kelembagaan LKM masih minim. Posisi pemerintah kelurahan di Pemkab sama lemahnya dengan posisi LKM, sehingga perangkat kelurahan tidak dapat memfasilitasi LKM untuk membangun kemitraan dengan pihak luar, baik itu Pemkab maupun swasta.

Peran kabupaten

Peran pemerintah kabupaten yang sangat minim dan sangat terbatas pada tupoksi sebagai penanggung jawab program cukup menghambat potensi keberlanjutan LKM sebagai lembaga masyarakat. Ketergantungan yang masih tinggi terhadap dukungan dana dari pusat membuat PNPM dilihat hanya sebagai proyek yang tidak berpotensi untuk berlanjut. Fasilitasi dari Pemkab diduga akan berjalan jika ada program khusus semacam PAKET atau PLPBK, di mana kontribusi Pemkab menjadi kewajiban.

Peran fasilitator

Peran fasilitator dalam kondisi LKM saat ini masih sangat dibutuhkan, baik pada tataran teknis maupun tataran inisiatif. Secara teknis, LKM secara bertahap sudah mampu mandiri. Namun sejauh ini LKM belum memiliki kemampuan atau rasa percaya diri untuk berhadapan dengan pihak luar. Justru di tingkat komunitas, peran fasilitator sebagai pengawas sudah dapat dikurangi.

Porsi terbesar peran fasilitator yang dapat mendukung keberlanjutan LKM adalah upaya memfasilitasi kemitraan dengan pihak Pemkab maupun non-pemerintah. Fasilitator sendiri masih perlu dibekali dengan pengetahuan mengenai program-program yang dapat memberi peluang kemitraan, baik dair pemerintah maupun non-pemerintah. Kunci dari keberlanjutan LKM adalah terus berjalannya siklus program dan dukungan dana dari luar karena sumberdaya lokal sendiri relatif terbatas.

8. Potensi Keberlanjutan

Keberadaan LKM sebagai lembaga bisa jadi tidak dapat berlanjut jika tidak ada lagi program yang masuk. Masih perlunya pendampingan dari tim Faskel kepada LKM dan secara paralel fasilitasi tim Korkot dengan Pemkab dan pihak lain untuk membangun kemitraan dengan LKM. Sebagai individu, anggota LKM, relawan dan para UP sudah cukup dikenal dengan kinerjanya yang baik sehingga dipilih sebagai pengelola untuk program-program lain.

Peran fasilitator dalam keberlanjutan LKM tidak hanya sebagai pengawas dan pendamping teknis, tetapi perlu didorong lebih luas sebagai fasilitator kemitraan. Sejauh ini, jarak antara LKM dan warga relatif dekat sehingga mekanisme kontrol dapat diperkuat di tingkat komunitas. Peran fasilitator perlu mulai digeser untuk lebih banyak mendorong LKM berhubungan dengan pihak luar.

Keberadaan forum LKM juga berpotensi menjadi wadah para anggota LKM untuk saling bertukar pengalaman dalam mengelola program, mengantisipasi dan menyelesaikan masalah. Forum ini dapat didorong untuk memperkuat posisi LKM dalam membangun kemitraan dengan pihak luar.

Penerapan nilai transparansi dan akuntabilitas masih perlu terus ditingkatkan, walaupun kegiatan-kegiatan yang diusulkan dan dilakukan terbukti bermanfaat langsung bagi warga. Menurunnya intensitas pengawasan terhadap kinerja LKM dapat berakibat buruk dalam jangka panjang. Contohnya ketika anggota LKM menjadi pengelola program lain yang kemudian dinilai salah sasaran oleh warga, penilaian terhadap anggota LKM tersebut menjadi buruk, padahal mekanisme program yang berbeda menempatkan pengelola program sebagai pelaksana semata tanpa ada kekuatan untuk mengambil keputusan.

9. Kesimpulan

Kelembagaan LKM di Sungai Intan kurang lebih mencerminkan kondisi LKM secara umum di lokasi penerima PNPM Perkotaan. Keanggotaan LKM yang dipilih secara demokratis dari tingkat basis menghasilkan wakil-wakil yang cukup dapat dipercaya dan cukup dapat mewakili kepentingan warga. Kelebihan LKM di Sungai Intan adalah sifat kepemimpinan kolektif yang tidak didasarkan pada dominasi satu atau sekelompok orang.

Peran LKM dalam pengelolaan pembangunan di tingkat komunitas cukup baik memperlihatkan ketaatan pada prosedur program. Di sisi lain, individu dalam LKM juga telah diakui dan dipercaya untuk menjadi pengelola program pembangunan lain yang berbasis pada mekanisme swakelola oleh masyarakat.

Faktor pendukung keberlanjutan LKM adalah kepemimpinan kolektif yang tidak menjadikan lembaga ini eksklusif dari warga, peran fasilitator sebagai pengawas dan pendamping teknis, serta relasi yang baik dengan pihak aparat kelurahan dan LKM lain dalam FKA. Secara individu, anggota LKM juga memiliki komitmen dan antusias untuk meningkatkan kapasitasnya. Walaupun tidak ada dorongan secara formal dari program, LKM telah berinisiatif untuk membangun kemitraan. Faktor penghambat utama dari keberlanjutan LKM adalah minimnya dukungan dari Pemkab.

Untuk mendukung keberlanjutan kelembagaan LKM, beberapa hal yang perlu ditindaklanjuti antara lain mencakup peningkatan peran fasilitator dalam membangun kemitraan LKM dengan pihak luar, peningkatan penerapan mekanisme pengawasan di tingkat komunitas, dan dorongan untuk memberdayakan FKA sebagai media sharing pengalaman dan pengetahuan antar LKM.

Studi Kelompok Masyarakat PNPM di lokasi terbatas—empat perdesaan dan dua perkotaan—memperlihatkan program berkinerja baik, namun penularan prinsip-prinsip dan proses PNPM di luar program ini sangat terbatas. Ada pengakuan akan keahlian individu pelaku dalam mengelola proyek sehingga mereka dilibatkan dalam berbagai proyek lain tetapi pengaruh mereka terbatas karena masing-masing proyek memiliki aturan main sendiri dan cenderung membentuk kelompok-kelompok baru—tidak memanfaatkan yang sudah ada. Sebagai proyek, bagi pemerintah desa/kelurahan dan kecamatan tidak ada keharusan untuk mengikuti prinsip dan proses PNPM di luar PNPM. Fasilitasi tidak membangun kesadaran kolektif masyarakat untuk menuntut pemerintah desa/kelurahan melakukan hal yang sama, atau menyeimbangkan posisi warga kebanyakan relatif terhadap dominasi/kekuatan kelompok tertentu. Perlu ada integrasi kelompok-kelompok pelaku proyek ke dalam lembaga-lembaga desa yang reguler dan penyeimbangan kekuatan (*checks and balances*) untuk menghindari dominasi kelompok tertentu.

TIM NASIONAL PERCEPATAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN (TNP2K)

Jl. Kebon Sirih No. 35, Jakarta Pusat 10110

Tel: +62 (0) 21 391 2812

Fax: +62 (0) 21 391 2511

E-mail: info@tnp2k.go.id

Web: www.tnp2k.go.id



Printed on recycled paper

