

THE PRO-POOR PLANNING AND BUDGETING PROJECT

Working Paper No. 3

Reviews and Evaluations of Pro-Poor Programs in Indonesia: A Summary Overview

**Background document for a Workshop in Jakarta in February 2008 on
“Using Evaluation Results: How to Improve Pro-Poor Programs”.**

HICKLING

**Jakarta
February 2008**

This Working Paper has been produced by the Pro-Poor Planning and Budgeting Project (ADB TA 4762 INO). The Directorate for Poverty Reduction at the National Development Planning Agency (BAPPENAS) was the executing agency for the project from September 2006 to June 2008. The project provided technical assistance to build capacity for pro-poor planning and budgeting in eleven districts and also produced Working Papers to contribute to discussions on national program and policy issues related to poverty reduction. Additional information on the work of the Pro-Poor Planning and Budgeting technical assistance (TA) is available on the website: <http://p3b.bappenas.go.id>

The technical assistance team consisted of twelve specialists fielded by the Hickling Corporation under a contract agreement with the Asian Development Bank (ADB). The TA team acknowledges with gratitude the many positive contributions to the Working Papers made by colleagues at BAPPENAS as well as by counterparts in the participating districts (Manggarai, Sumba Barat, Sumba Timor and Kupang in East Nusa Tenggara, Semarang, Wonosobo, Banjarnegara, and Purbalingga in Central Java, and Palembang, Ogan Komering Ilir and Ogan Ilir in South Sumatra).

This Working Paper was produced by the TA team with grant funding support from the ADB and the United Kingdom (Department for International Development, DFID), but neither is responsible for the content of the Working Paper.

Nick Mulder, the Pro-Poor Budgeting Specialist with the Pro-Poor Planning and Budgeting Project (P3B), was the lead author for this Working Paper.

The complete list of Working Papers produced by the Pro-Poor Planning and Budgeting Project is as follows:

1. Pengentasan Kemiskinan melalui Pembangunan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (Poverty Reduction through Developing Micro, Small and Medium Enterprises)
2. Towards a National Poverty Reduction Action Plan
3. Review and Evaluation of Pro-Poor Programs in Indonesia – A Summary Overview
4. Improving Local Government Planning for Enhanced Poverty Reduction
5. Program Keluarga Harapan – PKH: Two Case Studies on Implementing the Indonesian Conditional Cash Transfer Program
6. Perencanaan dan Penganggaran yang Berpihak pada Masyarakat Miskin: Studi Kasus dari Tiga Provinsi (Pro-Poor Planning and Budgeting: Case Studies from Three Provinces)
7. Kajian Kesejahteraan Keluarga dan Pemberdayaan Gender di Provinsi Nusa Tenggara Timur, Jawa Tengah dan Sumatera Selatan (Planning and Budgeting for Improved Family Welfare)

The project also produced the following publications in cooperation with BAPPENAS:

- Pro-Poor Planning and Budgeting Newsletters (Volumes 1 – 3)
 - Buku Panduan – Perencanaan dan Penganggaran yang Berpihak pada Masyarakat Miskin (Handbook on Pro-Poor Planning and Budgeting) (2008)
 - Kumpulan Bahan Latihan Pemantauan dan Evaluasi Program-Program Pengetasan Kemiskinan (Resource Book of Training Materials for Monitoring and Evaluation of Poverty Reduction Programs) (2008)
 - MDGs Scorecards for District Governments (11 were produced in collaboration with the district governments of Manggarai, Sumba Barat, Sumba Timor and Kupang in East Nusa Tenggara, Semarang, Wonosobo, Banjarnegara, and Purbalingga in Central Java, and Palembang, Ogan Komering Ilir and Ogan Ilir in South Sumatra).
-

Table of Contents

1. Purpose	1
2. Introduction	1
3. The Review and Evaluation Reports	2
4. Summary Overview of the Reviews and Evaluations	3
5. Ideal Program Formulation and Implementation Process	7
6. Summary Results of the Reviews and Evaluations – By Phases.....	10
7. Other Assessments of Poverty Reduction Programs	11
8. Lessons Learned	13
9. Revising Poverty Reduction Programs.....	14

Annex

Annex 1	Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak Bidang Infrastruktur Pedesaan tahun 2005 (PKPS)	16
Annex 2	Subsidi Langsung Tunai (SLT)	19
Annex 3	Beras Untuk Masyarakat Miskin (RASKIN)	22
Annex 4	Bantuan Operasional Sekolah (BOS)	25
Annex 5	JPK Gakin (Jaminan Pemeliharaan Kesehatan untuk Keluarga Miskin)	28
Annex 6	Evaluasi dampak sosial – ekonomi proyek pengembangan wilayah berbasis pertanian Sulawesi (SAADP): Pelajaran dari program kredit mikro di Indonesia.....	31
Annex 7	Second Water and Sanitation for Low-Income Communities Project (WSLIC-2).....	34
Annex 8	Program Pengembangan Prasarana Pedesaan (P2D).....	36
Annex 9	Proyek Kemitraan bagi Pengembangan Ekonomi Lokal (KPEL).....	38
Annex 10	Community Empowerment for Rural Development (CERD/PMPD).....	40
Annex 11	Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K)	44

1. Purpose

As an element of the ADB TA for BAPPENAS on Pro-Poor Planning and Budgeting (P3B), the purpose of this paper is to summarize the results of eleven reviews and evaluations of poverty reduction programs. It is part of a number of background documents for a Workshop of government officials that was held in Jakarta in February 2008 on “Using Evaluation Results: How to Improve Pro-Poor Programs”.

2. Introduction

Poverty is a complex multidimensional problem. It relates primarily to the lack of capabilities of and opportunities for the poor to access, participate in and benefit from the economic, social affairs, and political processes of the nation and its communities. Poverty has a more significant meaning than just the difference in income or consumption levels among individuals based on such measurable standards of welfare as a minimum calorie intake or a pre-determined poverty line. Poverty also relates to the lack of non-income factors of people such as access to minimum services and infrastructure (health, education, sanitation and water supply). Finally, poverty has to be seen from the perspective of whether and how the poor can, or are allowed, to participate in the process of developing and deciding on community plans and budgets and in the delivery of pro-poor programs.

Indonesia has been implementing a wide range of policies and programs to reduce poverty and to promote the achievement of its Millennium Development Goals. The first challenge to meet these goals is to select the right policies and programs from among the many alternatives. Selecting effective new policies and programs depends, among other factors, on having a sound understanding of the strengths and weaknesses of previous or on-going poverty reduction programs. This in turn requires robust monitoring systems and high-quality evaluations. At the same time successful monitoring systems and evaluations can only be useful if clear, achievable and measurable expected outputs, outcomes and likely impacts, and their indicators for poverty reduction measures are specified from the outset. Determining these is a challenging exercise. It requires, inter alia, better understanding and skills among policy and program analysts in governments regarding effective monitoring and evaluation plus the capacities and willingness to utilize the results of evaluations to strengthen existing programs.

To assist government officials in improving the knowledge of monitoring and evaluating poverty reduction programs, the ADB TA 4762 on Pro-Poor Planning and Budgeting organized, at the request of BAPPENAS, a three-day workshop in May 2007. The workshop, held in Bogor, was attended by 24 officials from BAPPENAS, Ministry of Home Affairs, Coordinating Ministry for Social Welfare, and Ministry of Social Welfare as well as four representatives from the three provinces where the Project operates (NTT, Java Tengah, and Sumatra Selatan). The ADB TA also sponsored several government officials to attend two week IPDET M&E courses in Canada and Jakarta.

The training sessions focused on:

- a. The importance of developing sound policies or programs with realistic measurable medium-term goals and outcomes
- b. The need and methods of selecting sound program targets, indicators and associated data bases;

- c. The preparation and implementation of a monitoring system;
- d. The formulation and implementation of an evaluation framework and plan; and
- e. How to involve and use clients, civil society, and other independent entities in both monitoring and evaluation

As a result of these initial M&E training initiatives, it was agreed with BAPPENAS that next steps should include: (a) review of the main results of recent reviews and evaluations of poverty reduction programs of the central government; and then (b) determine to what extent changes in them can and should be made in the reasonably near future to make them more effective in reducing poverty. Accordingly a Workshop was held in Jakarta in February 2008 on “Using Evaluation Results: How to Improve Pro-Poor Programs.”

The purpose of the Workshop was:

- a. To provide information on, and discuss the main conclusions of recent reviews and evaluations of poverty reduction programs;
- b. To identify ways and means of strengthening existing and planned poverty reduction programs; and in the longer term to assist in
- c. Enhancing the capacity of the Central Government to utilize M&E results in more effective pro-poor planning and budgeting; and thereby
- d. To increase the pro-poor benefits of poverty reduction programs

Generally, poverty reduction programs can be divided into two major groups. The first group consists of programs that are aimed only at the poor. If these programs are successfully implemented, poor families may enjoy virtually all of the benefits. This group of programs depends to a very large extent on early and accurate targeting to ensure the beneficiaries are clearly identified. Examples of these programs are the rice subsidy (RASKIN), the previous Direct Cash Subsidy (BLT), and health insurance (JPK-GAKIN, now Askeskin).

The second group comprises programs not only intended for the poor but for all income groups, but which will confer proportionately more benefits to the poor than they do to other income groups. Examples of these programs are funding primary local health services, provision of generic medicines, and reductions or elimination of tuition fees.

3. The Review and Evaluation Reports

Reviews and evaluations of pro-poor programs have been conducted by several institutions or agencies over the past few years, such as, the National Development Planning Board (BAPPENAS), the World Bank, SMERU, the Institute of Research, Education and Information for Social and Economic Affairs (LP3ES), and the Institute of Economic and Social Research from the University of Indonesia (LPEM-FEUI). The ADB P3B Team assembled and summarized 11 recent reviews and evaluations of pro-poor programs conducted by or for these organizations and prepared from each report a 2-3 page summary (**See attached Annexes 1-11**)

It should be emphasized that not all of them are substantive evaluations in the technical sense. Some of them, such as those on the Partnership for Local Development (KPEL) and the Rural Infrastructure Development (P2D) programs, are more in the nature of reviews. Others are so-called “quick start” evaluations of programs that had only been

recently implemented such as the evaluations of the School Operational Assistance (BOS) and the Direct Cash Subsidy (BLT). Some of the evaluations are meta-evaluations, not detailed impact evaluations; that is, they are based, such as the evaluation of RASKIN for example, on document reviews and secondary data analysis supported by interviews and field research. The 11 reports summarized here are not all the evaluations and reviews completed over the past few years. For example, the WB, BAPPENAS and others have undertaken several reviews and evaluations of BOS and the Cash Subsidy since the SMERU evaluations covered here. Plus the lessons learned from the evaluations such as BOS and the Direct Cash Subsidy are being or have been incorporated into program improvements (e.g., BOS) or into successor programs (e.g., PKH). Despite these cautions and explanations, the main points of the reviews and evaluations are still worth considering as input into the Workshop discussions. Plus the findings summarized in this overview are also consistent with other assessments of pro-poor programs or projects as mentioned under Section VII below.

The poverty reduction programs for which summaries of the reviews and evaluations have been prepared are the following:

Table 1 Reviews and Evaluations of Poverty Reduction Programs

No	Program	The Evaluators	Status of the Program
1.	Rural Infrastructure -Compensation for Oil Subsidy Reduction (PKPS)	LP3ES, 2005	Completed
2.	Direct Cash Subsidy (BLT)	SMERU, 2006	Completed and being replaced by PKH
3.	Rice for the Poor (RASKIN)	SMERU, 2007	Ongoing
4.	School Operational Assistance (BOS)	SMERU, 2005	Ongoing
5.	Health Financing (JPK-GAKIN)	SMERU, 2005	Incorporated into Askeskin
6.	SME: Agriculture-based Area Development Project in Sulawesi (SAADP)	SMERU, 2004	Completed
7.	Water Supply and Sanitation for Low Income Communities (WSLIC2)	LP3ES, 2007	Completed
8.	Rural Infrastructure Development Program (P2D)	Bennatin Surya Cipta, 2007	Completed; being incorporated into PNPM
9.	Partnership for Local Economic Development (KPEL)	Bennatin Surya Cipta, 2007	Completed
10.	Community Empowerment for Rural Economic Development (CERD/PMPD)	LP3ES, 2007	Completed
11.	Rural Income Generating Project for Small Farmers and Fishermen (P4K)	MICRA, 2007	Completed

4. Summary Overview of the Reviews and Evaluations

As is usual with many reviews and evaluations, the authors frequently – and unfortunately - fail to stress the positive aspects of the programs; usually there are only a few comments on results and processes that went well while weaknesses are exposed and

explained in considerable detail. Accordingly, since this report only summarizes what the authors of the reviews and evaluations actually concluded, the focus tends to be more on the weaknesses than the strengths of the programs, what lessons can be learned from them, and especially how can these and similar programs be improved. The summary strengths and weaknesses are as follows:

Table 2 Issues Identified in the Reviews and Evaluations

No	Program's Name			Issues Identified in the Evaluations
1	Rural Project	Infrastructure (PKPS) - Compensation for Fuel Subsidy Changes		• In the first phase of this program, benefits consisted of additional essential infrastructure for several thousand villages and also allocated funds (Rp 250 million per village) to conduct development in accordance with their needs. • Planning, implementation and facilitation time frames were too short and supervision often weak. • Errors in targeting since several beneficiaries are villages whose infrastructure was not underdeveloped; their ranks are above the average of underdeveloped rural areas. • Monitoring and evaluation are inadequate, since there were indications of fund divergences
2	Direct (BLT)	Cash Subsidy		• Positive benefits outweighed weaknesses overall since the program provided IDR 6 trillion of much needed cash assistance to 15 million poor families to compensate for higher fuel costs and inflation. • Due to major time constraints, there were significant errors in the data base, targeting and often failures of institutions dealing with complaints and program monitoring and lack of verification of the beneficiaries. • Again due to time constraints, ineffective coordination, communication and socialization among implementing agencies • Note that the results of this quick start evaluation are being incorporated into the new conditional cash transfers for poor families.
3	Rice for the Poor (RASKIN)		Poor	• Bulog has performed a relatively good job in distributing the rice to the districts. Problems occur more frequently at the district level between the local distribution points to the target households. • There is an absence of agreement on the responsibility for program performance and lack of transparency in the distribution of rice and operational funds; considerable fund and rice diversion. • The overall effectiveness of the Raskin program is relatively weak, particularly in terms of: [1] socialization; [2] targeting; [3] the amount of rice distributed to the beneficiary household; [4] the allocation of funds; [5] monitoring and evaluation; and [6] the complaint system

4	School Operational Assistance (BOS)	• Assistance to all primary and junior high schools as part of the compensation package for poor people and communities due to fuel subsidy changes. Benefits included increased teachers' quality and income, improved school facilities, and lower tuition fees. • Program formulation is overall inadequate (purpose, expected results, etc.) For example, the manual did not explicitly state that BOS is primarily intended for children from poor families and to reduce school drop outs. • The lack of funding and dissemination of manuals made monitoring and evaluation difficult to undertake and hence to determine who benefited from the program especially poor students. • The number of schools and districts involved plus rather rigid guidelines made it difficult for the program management to develop and adapt BOS to local conditions. • Several weaknesses were found during implementation, such as no verification of student enrolment and ineffective program socialization. • Again note that the Department of Education responded to this quick start evaluation by making a number of improvements in BOS over the past two years.
5	Health Financing (JPK-GAKIN)	• Payments to local health institutions to provide services to the poor for free contributed to improved health services for many poor families in the chosen local districts. • Yet the lack of regional flexibility, complicated administrative procedures and inadequate socialization often contributed to the lack of health services for many poor families. • Evidence that a large share of the funds is used to provide health service subsidy for non-poor families instead of the poor plus indications of fund leakages. • Complaint mechanisms and monitoring and evaluation are inadequate. • The low participation of stakeholders in designing, implementing and monitoring has caused program management to be less transparent. • Insufficient coordination among government agencies • Some of these weaknesses have been rectified in the successor program ASKESKIN
6	SME: Agriculture-based Area Development Project in Sulawesi (SAADP)	• The program provided micro-credit for many small rural enterprises. Besides assisting small micro firms the program also increased savings attitude, acquisition of new technology, etc. • Overall the program benefits and socio-economic

		impact were not large. • Also less than adequate facilitation, program management and monitoring and evaluation.
7	Water Supply and Sanitation for Low Income Communities (WSLIC2)	• Program has not only provided better access to, and usage of, clean water and sanitation in poor villages but also resulted in lower water borne diseases and improved health life styles and attitudes. • Overall good targeting and training • The sustainability of the program is threatened because of the high dependence on the facilitator and funds from external parties (which may not continue) • The targeting was at times inadequate: several remote and poor villages have not yet benefited. • Monitoring and evaluation often problematic due to lack of basic information.
8	Rural Infrastructure Development Program (P2D)	• Program assisted 1840 villages with community development and new or improved local infrastructure • The implementation of activity phases was too short. • Relatively few people have enjoyed an increase in income through involvement in infrastructure works. • Socialization within the community was insufficient. • Inadequate reporting, monitoring and evaluation
9	Partnership for Local Economic Development (KPEL)	• Program worked with districts to plan and assist local economic development. • Benefits included better local development planning, assistance for local firms and community income in several areas. • Weaknesses of ongoing program sustainability due to lack of funding, technical expertise, etc. • Institutional problems to ensure that KPEL activities were linked with other local development activities and budgeting • Often less than adequate local planning and program socialization • Inadequate monitoring and evaluation
10	Community Empowerment for Rural Development (CERD/PMPD)	• Program to assist 570 villages with community involvement in economic development planning, managing and financing and infrastructure • Positive results for women as target groups and as community development participants • Institutional weaknesses; too much focus on infrastructure, not enough on community involvement. • Weaknesses of program sustainability • Poor program socialization
11	Rural Income Generating Project for Small Farmers and Fishermen (P4K – Phase III)	• Through community self-help groups the program assisted poor rural families in pooling of financial resources, technical support and micro-credit • Overall a good project (outreach, participatory process,

longevity, targeting) and the capacity of farmers and fishermen to identify problems and solutions

- As in other similar programs, financial sustainability is problematic once the special assistance stops.
 - Inadequate documentation, reporting and evaluation
 - Management and technical support weaknesses.
-

One conclusion from the 11 reviews and evaluations is that nearly all poverty related programs can be made much more effective and efficient. For the same amount of funding many more poor people could benefit (such as RASKIN and BOS). The lessons learned can also be incorporated into new or similar programs. For example, the results of the reviews and evaluations of previous community development programs and from the direct cash transfers to poor families are being incorporated into the successor programs (PNPM and PKH).

Three questions remain and deserve consideration in the Workshop:

- a) What are the main problems with past and current poverty reduction programs?
- b) How and by whom and when can existing programs such as RASKIN and health insurance for the poor be improved?
- c) How can lessons learned from these reviews and evaluations be incorporated on a systematic basis into new or significantly modified poverty reduction programs so as to avoid similar weaknesses in the future.

5. Ideal Program Formulation and Implementation Process

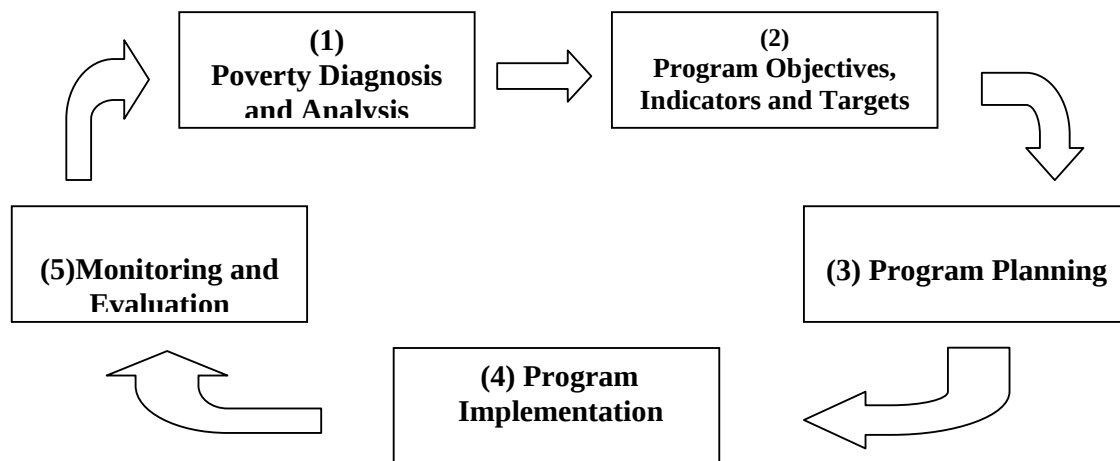
Before summarizing the main cross cutting or thematic weaknesses identified in the 11 reviews and evaluations it may be helpful to summarize briefly the main phases involved in the process of formulating and then implementing poverty reduction programs. It will provide background and context for the concluding sections of this paper on where the main weaknesses are and what can be done about them.

At the May 2007 Workshop on Monitoring and Evaluation of Poverty Reduction Programs in Bogor, Dr. Suahasil Nazara outlined the main steps required to undertake effective poverty program formulation¹

Generally it can be concluded that the key to the success of a particular poverty reduction program is proper formulation. Ideally, the program formulation and implementation process should be conducted through several phases.

¹ See “The Alternatives of Realistic Policies and Programs”, Dr. Suahasil Nazara , in “Source Book on Monitoring and Evaluation of Poverty Reduction Programs”, ADB TA P3B, January 2008

Figure 1
Poverty Reduction Program Formulation Process



1. Micro Level Diagnosis and Analysis of Poverty

In this phase, the measurement of the level and the dimensions of poverty should be conducted along with the identification of possible root causes of poverty. With proper analysis, the poor families and their dwelling places will be identified directly and reasonably accurately. Usually, this is preceded by a specific survey to overcome possible difficulties during the final identification and targeting process. Region-based poverty analysis (poverty mapping) should be carried out by identifying the people or areas that have the lowest average of income or the main poverty related problem being addressed (illnesses, lack of access to clean water, etc.) While essential, this type of targeting has the weakness of being susceptible to poor data and difficult administrative decisions. As a result non-poor families are often included in the beneficiary group, since many or at times most of the people in some areas are assumed or classed as poor or near poor.

2. Determining the Objectives, Indicators and Targets

In the program formulation process, the objectives, targets and indicators of the program are defined and agreed upon at the early stage of the program planning. The objective means a specific goal based on the target population and/or area selected in the analysis phase. Indicators should include *inputs*, *outputs*, *outcomes* and *impacts*. The target is specified as a value of the indicators to be achieved within a particular unit of time.

There are several factors to be considered in establishing the objective and associated targets. First, the objective to be achieved should comply with international standards. The objective and targets of the poverty reduction program should also accord with the Millennium Development Goals (MDGs) since many of the goals and indicators are focused on poverty and the problems of poor people. Second, the distribution of income should be taken into consideration in determining the objective and targets. Third, the objective and targets should be determined in consultation with key stakeholders. Fourth, the objective should be determined by defining the achievement measure taking into

account the available time and funds. Fifth, the objective and targets should be specifically linked with the program implementation phase as a basis for establishing a sound reporting and monitoring process.

There are several characteristics required in determining proper indicators. They should:

- Consist of direct, clear and relevant progress measures;
- Take into account differences among the regions and time frames;
- Be such so that they cannot be readily manipulated; and
- Be efficiently and effectively measurable at desired intervals.

3. Program Planning

Once the main elements of a poverty reduction program, its objectives, targets and indicators have in principle been agreed upon, there is a need to have more detailed work done on the main components of the program such as its time frame, implementation agent(s), institutional roles and capacities, available resources, partners, reporting, and the final consultation and approval processes; plus of course monitoring and evaluation plans. Some of these tasks can consist of regulations and operational and technical standards or guidelines. The detailed program planning phase is highly important if only because the regulations and guidelines are the rules (or the framework) for program implementation and should be used for program reporting and monitoring and for accountability and transparency. And this phase should also involve not only other programs partners but also representatives of target areas and/or target groups.

4. Program Implementation

Program implementation should start by ensuring proper co-operation and co-ordination among the key implementation agents (at both the central and sub-national levels) plus explicit agreement on implementation roles and reporting responsibilities. These institutional capacities need to be dealt with as well. Once agreed upon, there will be a need to follow up with program socialization: local communities and target groups should be informed about the program details and how to access information, benefits, managers, local offices, and other important program implementation aspects. Complaint mechanisms should be established. Then transparent, open, accountable implementation steps can be initiated with public and regular reporting.

5. Program Monitoring and Evaluation

There are several fundamental differences between monitoring and evaluation. Monitoring is conducted to provide information on whether the policy or program has been implemented according to the plan. Monitoring is an effective management tool because it enables the identification of problems and helps determine the solutions whenever the program implementation differs from the plan. In some cases, program executors may try to avoid a monitoring program since it may promptly detect any deviation in the program (i.e., leakages divergences and inefficiencies).

Meanwhile, the evaluation function is to identify the impacts by isolating the effects of a particular intervention from other factors. In its implementation, evaluation requires more complicated data than monitoring does. To conduct a proper evaluation, baseline data are needed as a reference and the planning for evaluations should be started from its initial

phase, including determining the objective, methodology, schedule and financing. The best method of evaluation combines both the quantitative and qualitative methods.²

One thing to be stressed in monitoring and evaluation is to engage the participation of all parties. Monitoring and evaluation are a mutual responsibility. These two activities require a synergy among all involved parties such as associated departments, administrators, beneficiaries, universities, communities, non-government organizations and certainly donors as one of the funding sources.

6. Summary Results of the Reviews and Evaluations – By Phases

Given the phases of program formulation and implementation process described above, this section summarizes the overall strengths and weaknesses of the 11 programs that were evaluated or reviewed with three summary ratings:

- Good if the phase, while not perfect, was deemed to meet most of the ideal elements of the phase and was implemented rather well;
- Average if the phase met about half or so of the main requirements or did not undertake them very effectively; and
- Inadequate if, despite some good aspects, the phase was concluded to have significant weaknesses.

The ratings are not strictly quantifiable but are based on the actual reviews and evaluations and discussions with several of the evaluators.

Table 3 Summaries of the Reviews and Evaluations - by Phases

No	Evaluation	Diagnosis & Poverty Analysis	Program Objectives, Indicators and Targets	Program Planning	Program Implementation	Monitoring and Evaluation
1	Rural Road Infrastructure	Average	Good	Inadequate	Average	Average
2	BLT	Good	Inadequate	Inadequate	Average	Average
3	RASKIN	Good	Inadequate	Average	Inadequate	Inadequate
4	BOS	Inadequate	Inadequate	Good	Average	Inadequate
5	JPK-GAKIN	Good	Average	Good	Inadequate	Inadequate
6	SAADP	Good	Good	Good	Inadequate	Good
7	WSLIC2	Good	Good	Good	Good	Average
8	P2D	Average	Inadequate	Good	Inadequate	Good
9	KPEL	Average	Good	Good	Inadequate	Inadequate
10	CERD	Good	Good	Average	Inadequate	Inadequate
11	P4K	Good	Good	Good	Average	Average

² See “The Evaluation and Identification of Lessons Learned: Qualitative Approach”, Widjajanti I. Suharyo and Rizki Fillaili (SMERU) and “An Impact Evaluation of Systematic Land Titling through the Land Administration Project in Indonesia: Quantitative Approach”, Wenefrida D. Widyanti (SMERU) in “Source Book on Monitoring and Evaluation of Poverty Reduction Programs”, ADB TA P3B, January 2008

All eleven programs had positive benefits, some naturally more than others. For example, WSLIC2 not only improved the access to and usage of clean water but also reduced water borne diseases; the infrastructure and community development programs lead to new or improved infrastructure and local employment. The health insurance and subsidized rice programs despite considerable problems do help many poor families regularly.

However, based on the actual reviews and evaluation reports and as reflected in Table 3, all the poverty reduction programs have weaknesses, again some more than others. The programs for BLT, RASKIN, BOS, and P2D had failed at the time of the reviews and evaluations to satisfactorily accomplish Phase 1 and/or 2 in which the diagnosis and analysis of poverty, targeting and objectives of the program elements along with the expected results are conducted or decided. Errors in analysis or targeting, as happened in these programs, had caused many poor families to fail to enjoy the programs' benefits. There are many reasons why poor targeting happens, such as improper data and information systems, lack of time for micro-analysis and program preparation, and too many programs using a region-based targeting approach. Most of the socialization and implementation aspects are for various reasons inadequate. Eight out of the eleven programs have not met most of the main elements of an ideal program formulation and implementation process.

Nearly all programs evaluated or reviewed had weaknesses in the implementation phase. A few programs have a good diagnostic phase with generally sound objectives, indicators, targets and plans but then run into various implementation and M&E problems (SAADP, KPEL, CERD, and P4K). Most of this was due to poor socialization, rushed implementation phases, ineffective and often inefficient delivery systems and/or lack of co-ordination. Leakages of funds was also a cross cutting issue as was the insufficient co-operation and co-ordination among key implementing agents. Similarly nearly all programs had poor or inadequate reporting, monitoring and evaluation systems.

Overall the benefits of the programs for the poor were frequently less than forecasted, announced or expected. If planned and implemented more effectively the same amount of effort and funds could have produced much higher benefits for the poor (e.g., BOS and RASKIN).

7. Other Assessments of Poverty Reduction Programs

These summary findings on the frequent lack of good analysis, targeting, planning, socialization, implementation and M&E are also similar to other recent studies that assessed or evaluated poverty reduction efforts.

A recent study by the World Bank on assessed nine case studies on pro-poor services in Indonesia and concluded that the innovative cases studied had positively impacted about 500,000 people and owed much of their success to decentralization and local leadership (see **Annex 12** for a summary of the report).³ Yet they also had major weaknesses that can be addressed and remedied in their formulation and implementation phases by:

- a. Better targeting of the poor in all service delivery projects;
- b. Investing more in good information dissemination methods;

³ "Making Services Work for the Poor: Nine Case Studies from Indonesia", World Bank (Indopov), 2006

- c. Engaging and supporting local governments and NGOs in service delivery reform;
- d. Ensuring longer term financial sustainability for service delivery projects;
- e. Ensuring all projects include effective monitoring;
- f. Building flexibility into projects to strengthen positive or to reverse negative impacts;
and
- g. Assisting in the implementation of local laws and regulations supporting reform.

In addition, under a study conducted for CIDA's Governance Reform Support II project, the author assessed the degree to which the budgets of the health and education departments were pro-poor.⁴ The study concluded that in the Budgets for 2005 and 2006:

- a. Around 33 % of the Education budget (excluding BOS and DAK) goes to the three main poverty-relevant programs (basic education, early childhood education and non-formal education).
- b. With BOS and DAK, the 2006 share that can be considered to help the poor increases to around 57% of the total budget. However, DAK and BOS are not very pro-poor.
- c. There is little poverty targeting in any of these education programs, including BOS and DAK.
- d. While the health budget is much smaller than that for education, there is a significant amount of pro-poor targeting. Depending on the pro-poor criteria used, between 28% and 56% of the 2006 Health budget can be considered to have gone to "pro-poor expenditures" with the best estimate being around 45%.
- e. However, there is an imbalance between demand and supply side interventions in local health services. The demand for reasonably good and timely health services usually exceeds the supply, despite subsidized health insurance for the poor.
- f. Much of the direct health assistance to the regions is in the form of centrally procured goods rather than cash grants. This affects flexibility and impact of the expenditures at the local level and may not address the health needs of a particular area.

In brief, the assessment shows that while the total pro-poor benefits of the two departments is relatively high and increasing, the benefits to the poor could be increased significantly if (a) there was better targeting, (b) more pro-poor focus at the program planning stage, and (c) improved implementation links between the central government programs and local institutions to meet their specific needs and conditions.

The World Bank has recently summarized the results of 11 evaluations it supported of pro-poor programs.⁵ Some of the programs for which the evaluations were summarized are the same as the programs referred to in this paper; i.e., WSLIC2, P2D, CERD, P4K and RASKIN. In addition, the Bank summary covered evaluations of several micro-credit and community development programs such as Economic Empowerment for Coastal Communities (PEMP) and Joint Enterprise Group/Community Empowerment Program (KUBE). In summarizing the evaluation findings the WB report noted among many points the following:

- 1. Achievement of results: From the programs evaluated, only 2 were considered able to achieve all their stated objectives, namely WSLIC-2 and PEMP
- 2. Program evaluation/quality control: None of the evaluated programs has good program evaluations or quality control mechanism

⁴ "Assessment of the Poverty Reduction Relevance for the Budgets of the Departments of Education and Health", Dr. Peter Gardiner (IHS) for the Governance Reform Support Project II, Hickling, 2007

⁵ "Summary of Findings for Independent Evaluations of Government Community Development Operations", World Bank, December 2007

3. Socialization: Only three programs have been doing relatively well in socialization, namely WSLIC-2, P4K, and KUBE.
4. Poverty targeting: Of all programs evaluated, only three programs do relatively well in poverty targeting (WSLIC-2, P4K, and KUBE).
5. Cost effectiveness: All of the evaluated programs have problems with cost effectiveness.
6. Sustainability: All programs have problems with sustainability because of low capacity of operation and maintenance groups (rural infrastructure and water and sanitation programs) or unclear exit strategy (microcredit programs).

8. Lessons Learned

Reviews and evaluations of poverty reduction programs such as BOS, RASKIN, BLT, and rural community development and infrastructure programs in summary conclude the following:

- a. The pro-poor benefits are usually much lower than planned for, or expected and the overall achievement of results and ongoing sustainability of the programs are problematic;
- b. There is a considerable “leakage” of potential pro-poor benefits due to poor program design, targeting, delivery and management; many non-poor receive non-intended benefits;

There are several issues which ought to be considered by the government in formulating and improving poverty reduction programs:

- 1) The preparation of all poverty reduction programs should comply with the standard program formulation and implementation phases; starting from sound diagnosis and analysis of poverty, setting the objective, targets and indicators, and then effective program planning and implementation.
- 2) The program formulation stage should also take into account the results of monitoring and evaluations of past or ongoing programs, especially those with similar objectives and targets. Plus the program design phase should incorporate a sound monitoring and evaluation plan.
- 3) The development of accurate targets as well as establishing a proper monitoring and evaluation system at the start of the program are essential.
- 4) The poverty reduction programs should also focus as far as possible on program sustainability over the medium term so that efforts and benefits continue after the programs are terminated or scaled down.
- 5) There is a need for more capacity building to ensure that central and local governments have improved knowledge and skills in formulating and implementing poverty reduction initiatives and undertaking effective monitoring and evaluation;
- 6) There is a need as well to undertake public socialization and enlist broad community participation to make people more aware of the program and its potential benefits and assist in program delivery and feedback. This will also increase the demand and willingness at the local level to continue the efforts and provide ongoing benefits to the target groups when the program is completed
- 7) It is important to increase the emphasis in the programs on human development and capacity building (local leadership roles, institutional strengthening, skills development) so as to enable local governments and partners to play a more effective role and increase the benefits of the programs.

- 8) Many of the poverty reduction programs as mentioned in this report show weaknesses in poverty diagnosis and target setting which can then lead to difficulties in the program implementation phase and in monitoring and evaluation.
- 9) Implementation problems include inefficiencies, leakages and failure to reach target beneficiaries due mostly to the lack of institutional clarity and co-operation, of transparency and accountability, of socialization or at times unclear concepts or criteria of the target beneficiaries.

Despite program weaknesses, the issue is generally not terminating most of the existing pro-poor programs or inventing new ones but deciding on and implementing major improvements in existing or replacement programs; that is, significantly increasing the benefits to the poor through incorporating the following into revised pro-poor programs by among other steps:

- 1) Selection of the right program objectives and targets;
- 2) Sound indicators and data base;
- 3) Effective, transparent and accountable delivery systems and management;
- 4) Co-ordination and co-operation among levels of government and with external stakeholders;
- 5) Better socialization, and complaint resolution;
- 6) Regular and transparent monitoring and evaluations; and
- 7) Improved links between evaluations results and subsequent program improvements.

In addition there is a need to invest in capacity development both through institutional strengthening and human resource development at all levels of government.

9. Revising Poverty Reduction Programs

It is not the purpose of this overview to indicate exactly how and who can make changes in many of the existing poverty reduction programs; that is intended to be one of the results of the Workshop consistent with the second and third purposes (see page 2) to

- identify ways and means of strengthening existing and planned poverty reduction programs; and
- to assist in enhancing the capacity of the Central Government to utilize M&E results in more effective pro-poor planning and budgeting.

Accordingly the participants at the Workshop might address the following questions:

- 1) Which poverty reduction programs are being revised or reformulated now such as the PKH and PNPM and to what extent are the lessons learned from the earlier evaluations of similar programs being incorporated into the revised versions to avoid similar problems in the future?
- 2) Which poverty reduction programs will likely remain over the medium term but need significant improvements in setting proper objectives, targets and conditions so that the beneficiaries are clearly identified and the program is well designed to provide the benefits to the target group (e.g., rural infrastructure and BOS)?
- 3) Which of the programs have weaknesses mainly in implementation due to lack of sound guidelines, funding conditions, transparency, socialization and other implementation aspects (e.g., assistance for micro-credit, Askeskin, RASKIN)?
- 4) Given the answers to the above questions who can take the lead in ensuring that the existing poverty reduction programs are improved? Through directions from Cabinet? From and by central agencies such as Bappenas and MOF? Guidelines or directions

- in the RKP or PJM? By the responsible line departments and agencies? Holding special work sessions or formal meetings among senior program managers on a program-by-program basis to discuss and agree on changes? Making future requests for funding programs conditional on program improvements?
- 5) When should the programs be improved? Given the complexity and political sensitivity of some of the changes, until after the next election? Given the amount of funds and the number of additional poor people that can benefit as soon as possible through the next budget cycle? Whenever significantly revised programs are submitted for approval?
 - 6) How can the GOI ensure that M&E is improved for all poverty reduction programs? Through more regulations? More capacity building? Through the regular budget cycle and conditional funding approvals?
 - 7) How can the GOI ensure that results of the monitoring and the evaluations of poverty programs are seriously taken into account by program managers on an ongoing basis and acted upon to make the program changes? Incentives and disincentives? Regulations? Case-by-case?
 - 8) Should the GOI adopt some best practices from other countries where program managers have to respond formally and publicly to substantive evaluations, table a plan on how to make the required improvements as soon as possible, and report annually on progress made?
 - 9) How can the role of CSOs be strengthened to ensure their participation in planning, implementing, monitoring and evaluating poverty reduction programs?

Given the results of the evaluations, these and other questions should be considered and answered. The bottom line is that more effective use can be made of existing resources and the pro-poor benefits increased significantly when the programs are improved - more impact with the same level of funding.

Annex 1

Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak Bidang Infrastruktur Pedesaan tahun 2005 (PKPS)

Nama Program : Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak Bidang Infrastruktur Pedesaan tahun 2005 (PKPS)

A. Deskripsi Program

Pemerintah Indonesia telah menetapkan kebijakan untuk mengurangi subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) yang ditandai dengan penetapan kenaikan harga BBM pada bulan Mei dan Oktober 2005. Kebijakan pengurangan subsidi BBM ini didukung dengan penyelenggaraan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS BBM) yang diwujudkan dalam beberapa program yang sesuai dan sejalan dengan Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK). Dalam SNPK menitikberatkan pada bidang kesehatan, pendidikan dan penyediaan kebutuhan dasar seperti infrastruktur, sanitasi, lingkungan dan gender. Dengan demikian pembangunan infrastruktur di wilayah pedesaan menjadi salah satu program utama dalam penanggulangan kemiskinan di desa-desa tertinggal. Salah satu dari rencana skala besar program infrastruktur desa yang dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum (Departemen Pekerjaan Umum/PU) untuk mendukung penyelenggaraan PKPS BBM yang sesuai dengan SNPK adalah “Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM Bidang Infrastruktur Pedesaan” atau PKPS BBM-IP. Penyelenggaraan PKPS BBM-IP diharapkan mampu menggerakkan roda pembangunan wilayah pedesaan melalui pertumbuhan ekonomi lokal sehingga dapat mengurangi dampak yang diakibatkan kebijakan pengurangan subsidi BBM.

B. Evaluasi

Evaluasi Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak Bidang Infrastruktur Pedesaan 2005, yang dilakukan oleh Bappenas dilaksanakan melalui 2 (dua) tahapan studi lapangan, Tahap pertama, berlangsung pada bulan Pebruari-Maret 2006 di 48 desa sampel yang tersebar di 12 kabupaten, yang berada di 4 provinsi, yaitu Sumatera Utara, Kalimantan Barat, Jawa Tengah dan Nusa Tenggara Timur dan Tahap kedua, berlangsung pada bulan April-Mei 2006 di 52 desa sampel yang tersebar di 9 kabupaten, yang berada di 3 provinsi, yaitu Lampung, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan. Tujuan evaluasi ini untuk mengkaji tingkat efektifitas dan manfaat PKPS BBM IP, mencakup; (a) pelaksanaan program secara keseluruhan, (b) sasaran/seleksi proyek, (c) hasil lapangan, (d) dampak jangka pendek, (e) aliran/penyimpangan penggunaan dana dan (f) tatalaksana program. Ada tiga aspek yang distudi, yaitu aspek teknik, aspek keuangan dan aspek sosial. Pengumpulan datanya menggunakan metode kuesioner, review aspek teknis, review aspek keuangan serta pemeriksaan teknis dan keuangan. Dilengkapi dengan tinjauan lapangan, *in-depth interview*, *focus group discussion* dan dokumentasi photo. Sumber informasi terdiri dari Satker Provinsi, Satker Kabupaten, kepala desa, pengurus OMS (Ketua, Bendahara dan tim teknis), kader desa, mantan pekerja, tokoh masyarakat, masyarakat desa, Kelompok Pemanfaat dan Pemelihara dan masyarakat penerima manfaat. Sedangkan analisisnya menggunakan metode deskriptif analisis-kualitatif sebagai dasar pengambilan kesimpulan dan penyusunan rekomendasi studi ini.

C. Ringkasan Temuan dan Kesimpulan Utama

Program tidak berjalan sesuai dengan mekanisme prosedur yang ditetapkan dalam juklak. Hal ini disebabkan: waktu pelaksanaan terlalu singkat, peran konsultan tidak efektif, Satker Kabupaten mengambil alih sebagian peran konsultan dan OMS serta kegiatan supervisi yang kurang efektif. Dalam buku panduan atau Juklak PKPS BBM IP tidak ada ketentuan frekuensi Satker dalam melaksanakan supervisi.

Musyawarah Desa (Mudes) berlangsung seperti yang tertera dalam pedoman pelaksanaan. Mudes diikuti oleh aparat desa dan tokoh masyarakat. Tidak banyak warga miskin dan kaum perempuan yang ikut serta dalam musyawarah tersebut. Di 100 desa sampel, masyarakat berkesempatan mengusulkan lokasi dan jenis prasarana fisik, melalui musyawarah desa.

Masalah yang terjadi di semua provinsi adalah singkatnya waktu pelaksanaan proyek, hambatan cuaca/musim hujan, ketersediaan dan mobilisasi alat berat, serta lemahnya peran konsultan. Masalah pajak hanya terjadi di Jawa Tengah. Kecuali Kalbar, semua provinsi menganggap kelengkapan dan ketersediaan Juklak yang terlambat menjadi masalah dalam pelaksanaan program.

Dari 930 desa penerima program di 21 Kabupaten sampel, sebanyak 250 desa (26,9%) diantaranya bukan merupakan desa tertinggal infrastruktur karena peringkatnya diatas rata-rata peringkat indeks ketertinggalan desa (BPS, 2004) di kabupaten yang bersangkutan sehingga tidak tepat sasaran. Dari hasil evaluasi penyelesaian prasarana fisiknya terdapat indikasi bahwa pemilihan lokasi dan jenis prasarana yang dibangun di 51 desa sampel sudah tepat sasaran.

Dari hasil penilaian atas *cost effectiveness* dilakukan dengan cara membandingkan antara Rencana Anggaran Biaya (RAB) dengan hasil tinjauan fisik dilapangan, terlihat indikasi adanya penyimpangan penggunaan dana terdapat di Provinsi Kalimantan Barat, Sumatera Utara, Jawa Tengah, Jawa Timur, Lampung dan Sulawesi Selatan. Indikasi penyimpangan dana terlihat dengan adanya “mark up” terhadap harga pembelian material, pembayaran upah tenaga kerja dalam bentuk HOK padahal dilaksanakan secara borongan dan penggunaan material dengan kualitas yang kurang baik.

Walaupun dalam pelaksanaan masih banyak terdapat kelemahan, dilihat dari upaya pemerintah untuk memenuhi kebutuhan prasarana di desa tertinggal, PKPS BBM IP ini dirasakan manfaatnya terutama oleh desa tertinggal yang belum pernah menerima bantuan langsung dari pemerintah dengan jumlah yang relatif besar (Rp 250 Juta) yang memberikan kesempatan pada warga setempat untuk membangun sesuai dengan kebutuhannya sendiri.

D. Rekomendasi

Agar pelaksanaan PKPS BBM IP dalam penyediaan prasarana perdesaan di desa tertinggal dapat berlangsung lebih efektif, perlu adanya perbaikan-perbaikan sebagai berikut :

1. Perlu penajaman sasaran desa penerima program. Program hanya diberikan pada desa yang jumlah penduduk miskinnya besar (diatas rata-rata angka kabupaten yang bersangkutan). Pemilihan desa harus menggunakan basis data dan kriteria yang sama antara pemerintah pusat dengan pemerintah kabupaten.
2. Tujuan program perlu dipertajam menjadi “*penyediaan prasarana perdesaan yang paling dibutuhkan warga setempat, yang fungsional dan berkelanjutan*”. Pelibatan warga dan penyerapan tenaga kerja dalam program ini harusnya

diposisikan sebagai strategi (*approach*) pelaksanaan, bukan tujuan program.

3. Dalam pelaksanaan pembangunan prasarana, harus dipilih pola yang bisa menjamin kualitas dan kefungasian prasarana secara berkelanjutan. Jika masyarakat setempat belum mampu, *tidak perlu dipaksakan dengan pola swakelola*.
4. Perlu *memisahkan secara tegas* antara fungsi pelaksana kegiatan dengan fungsi pengawasan/supervisi. Khusus berkenaan dengan administrasi keuangan, untuk mencegah terjadinya “penyimpangan penggunaan dana”, perlu penyempurnaan *pedoman pelaksanaan, mekanisme dan prosedur penggunaan dan harus ada pertanggungjawaban dana*. Selain itu, juga dibutuhkan pengawasan dalam mengimplementasikan pedoman tersebut secara konsisten.
5. Tingkat kebutuhan masyarakat akan pendampingan tidak sama, tergantung pengalamannya mengerjakan proyek serupa. Agar pendampingan lebih efektif, tidak boros dan sesuai kebutuhan masyarakat setempat, yang dibutuhkan masyarakat adalah *tenaga pendamping teknik yang memiliki keterampilan melakukan pendekatan sosial*.
6. Berkenaan dengan *governance issues*, OMS sebagai “pelaksana proyek” yang dipilih dan dibentuk masyarakat harus *mempertanggungjawabkan kualitas prasarana dan penggunaan dananya pada masyarakat luas* melalui musyawarah desa / papan informasi. Fungsi musyawarah desa harus ditekankan pada *pengambilan keputusan oleh masyarakat sendiri*. Satker, Kepala Desa, dan konsultan berperan memfasilitasi proses pengambilan keputusan tersebut menyangkut jenis dan lokasi terhadap dana yang tersedia.

Annex 2

Subsidi Langsung Tunai (SLT)

Nama Program : Subsidi Langsung Tunai (SLT)

A. Deskripsi Program

SLT merupakan subsidi kepada rumah tangga miskin yang diidentifikasi oleh BPS dengan menggunakan metode uji pendekatan kemampuan (*proxy-means testing*). Setiap rumah tangga menerima Rp100.000 per bulan yang diberikan tiga bulan sekali. Pada pencairan tahap pertama yang direalisasikan sejak 1 Oktober 2005, pemerintah menyediakan dana sebesar Rp4,6 triliun bagi sekitar 15,5 juta rumah tangga. Penyaluran dana dilaksanakan oleh PT Pos Indonesia melalui kantor cabangnya.

B. Evaluasi

Evaluasi dilakukan oleh Lembaga Penelitian SMERU, di lima kabupaten kota yang dipilih secara purposif, yaitu Kabupaten Cianjur (Jawa Barat), Kabupaten Demak (Jawa Tengah), Kabupaten Tapanuli Tengah (Sumatera Utara), Kabupaten Bima (NTB), dan Kota Ternate (Maluku Utara). Dalam evaluasinya, SMERU menggunakan pendekatan kualitatif, dengan melakukan wawancara mendalam terhadap 93 rumah tangga penerima, 30 rumah tangga bukan penerima, dan berbagai informan kunci di berbagai tingkat pemerintahan. Selain itu, dilakukan lima FGD aparat/tokoh kabupaten/kota, 10 FGD aparat/tokoh desa/kelurahan, dan 12 FGD rumah tangga penerima. Analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif yang dilengkapi dengan analisis kuantitatif terhadap data penarget.

C. Ringkasan Temuan dan Kesimpulan Utama

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terbatasnya waktu membuat pelaksanaan SLT terkesan "dipaksakan" dan turut memengaruhi keberhasilan pelaksanaan masing-masing tahapan dan keseluruhan program. Dalam penargetan, ditemui adanya kesalahan sasaran (*mistargeting*) meskipun dalam tingkat yang relatif rendah. Hal ini terindikasi dari adanya rumah tangga tidak miskin yang menjadi penerima SLT (*leakage*) dan rumah tangga miskin yang belum menjadi penerima (*undercoverage*).

Beberapa faktor yang diperkirakan melatarbelakangi kesalahan sasaran adalah: (i) tidak meratanya kapasitas pencacah dan tidak ditunjang oleh pelatihan dan bimbingan yang memadai; (ii) cukup tingginya subyektivitas pencacah dan ketua SLS (Satuan Lingkungan Setempat); (iii) prosedur penyaringan rumah tangga miskin tidak dilakukan secara seksama; (iv) pencacah tidak selalu mendatangi rumah tangga yang dicacah; (v) terdapat indikasi adanya penjatahan jumlah rumah tangga target sampai di tingkat RT; (vi) indikator kemiskinan yang digunakan kurang sensitif dalam menangkap kondisi sosial ekonomi rumah tangga secara utuh; (vii) terdapat pilihan jawaban yang tidak lengkap; (viii) konsep keluarga dan rumah tangga sebagai unit penerima SLT tidak ditetapkan secara tegas.

Rumah tangga penerima SLT diberi kartu identitas berupa KKB (Kartu Kompensasi BBM). Penyerahan KKB kepada rumah tangga penerima bervariasi antarwilayah. Ada yang diserahkan oleh petugas BPS, ada juga yang melalui pemda setempat atau pencacah. Cara penyerahannya pun berbeda-beda, ada yang dilakukan dari rumah ke rumah, ada juga yang secara kolektif dengan mengumpulkan penerima di lokasi tertentu. Permasalahan yang muncul dalam pendistribusian KKB antara lain: (i) ketidakcocokan

identitas penerima dengan data yang tercantum dalam KKB; (ii) kasus penundaan pendistribusian KKB atas permintaan masyarakat; (iii) kasus pungutan uang transpor oleh petugas distribusi kepada penerima; (iv) beberapa KKB yang dibatalkan/ditahan belum diserahkan kepada BPS; dan (v) informasi tentang KKB yang dibatalkan tidak selalu diketahui oleh kantor pos.

Dalam pencairan dana SLT ditemukan beberapa hambatan, antara lain: (i) 1) minimnya jumlah petugas di setiap kantor pos; (ii) 2) penerima yang tinggal jauh harus mengeluarkan biaya transpor yang cukup memberatkan; (iii) 3) kecenderungan penerima mengambil dana pada hari pertama pencairan menyebabkan antrean panjang; (iv) 4) tidak jelasnya dana operasional menjadi alasan tidak dilakukannya pelayanan keliling atau penyediaan pos pelayanan tambahan di beberapa daerah.

Penunjukan PT Pos Indonesia sebagai pelaksana pencairan dana SLT dinilai tepat oleh banyak kalangan karena berpengalaman luas dalam melayani transfer dana masyarakat, kantornya terdapat di sebagian besar kecamatan, dan dinilai relatif bersih dari kasus penyelewengan. Di beberapa daerah yang proses pencairannya berjalan lancar, kantor pos melakukan beberapa hal, yaitu: 1) menetapkan jadwal pencairan yang disosialisasikan dengan baik; 2) melakukan koordinasi dengan aparat setempat; 3) menambah pos atau loket pembayaran, atau melakukan jemput bola untuk wilayah yang relatif jauh.

Penerima umumnya mengambil dana SLT secara langsung, kecuali yang sakit atau jompo. Sebagian besar penerima mengambil dana hanya dengan menunjukkan KKB. Terdapat juga wilayah yang mensyaratkan adanya bukti diri (KTP) yang tidak selalu dimiliki oleh penerima. Kondisi ini, dimanfaatkan oleh sebagian aparat desa/kelurahan untuk menarik biaya pembuatan bukti diri yang lebih mahal.

Penerima memperoleh dana dari kantor pos dalam jumlah penuh Rp300.000. Pungutan terjadi di tingkat masyarakat, baik sukarela maupun tidak, antara lain untuk aparat desa/kelurahan, pencacah, ketua RT, atau rumah tangga miskin lain yang tidak menerima SLT. Penerima umumnya menggunakan dana untuk keperluan konsumsi, hanya sebagian kecil yang menggunakan untuk membayar hutang, biaya berobat, keperluan anak sekolah, tambahan modal, atau disimpan.

D. Rekomendasi

Beberapa usulan kebijakan untuk pelaksanaan pencairan tahap berikutnya:

1. BPS dan kantor pos tetap menjadi pelaksana utama SLT di lapangan. Kedua lembaga ini selain bertanggung jawab kepada instansi atasannya, disarankan juga berkoordinasi atau melaporkan kegiatannya kepada bupati/walikota di masing-masing wilayah kerjanya.
2. Depdagri perlu menugaskan pemda kabupaten/kota untuk mengkoordinasikan seluruh kegiatan pelaksanaan dan pengawasan SLT sesuai Inpres No. 12 Tahun 2005. Dalam rangka melakukan tugas tersebut pemda segera membentuk pos koordinasi (posko) terpadu di semua tingkat pemerintahan (kabupaten/kota, kecamatan, dan desa/kelurahan) yang melibatkan BPS, kantor pos, dan kepolisian.
3. Tugas pemda dilaksanakan dalam kerangka kegiatan rutin penyelenggaraan pemerintahan daerah. Biaya operasional penyelenggaraannya dibebankan pada APBD, khusus bagi daerah miskin disediakan melalui dana alokasi khusus (DAK).

4. Penggunaan konsep keluarga atau rumah tangga miskin harus dipilih secara tegas. Paling tidak, pada wilayah yang sama digunakan konsep yang seragam.
5. KKB rumah tangga yang tidak layak menerima SLT harus segera dibatalkan oleh posko. Bagi rumah tangga yang menolak pembatalannya, dapat dilakukan pemblokiran dana di kantor pos.
6. KKB yang dibatalkan harus segera diserahkan kepada BPS kabupaten/kota, dan diinformasikan kepada kantor pos untuk menghindari penyalahgunaan atau pencairan dana oleh mereka yang tidak berhak.
7. Segera dilakukan verifikasi oleh posko terhadap rumah tangga penerima susulan. Pelaksanaan cokolit (pencocokan dan penelitian) sebaiknya dilakukan dari rumah ke rumah. Apabila waktu tidak memungkinkan, dapat dilakukan melalui musyawarah di tingkat desa/kelurahan.
8. Penyaluran KKB rumah tangga penerima susulan oleh posko harus sesuai dengan petunjuk pendistribusian KKB dari BPS.
9. Nama rumah tangga penerima SLT termasuk hasil pendataan susulan, perlu dipublikasikan di tempat umum di tingkat SLS. Dalam rangka validasi ketepatan penargetan, masyarakat diberi kesempatan untuk menyampaikan keberatannya ke posko terdekat dalam waktu tertentu.
10. Dalam rangka memperbaiki sistem koordinasi dan komunikasi, semua dokumen yang dikeluarkan pemerintah pusat harus dipastikan diterima oleh setiap pemda kabupaten/kota.
11. Pemerintah pusat harus mendorong pelaksanaan sosialisasi program kepada masyarakat melalui berbagai jalur, yaitu pemerintah daerah, berbagai media elektronik dan cetak, penyebaran brosur yang lebih informatif, komunikatif, dan tersebar. Materi sosialisasi terutama ditekankan pada tujuan program, criteria penerima program, keberadaan dan fungsi posko.
12. Kantor pos perlu membuat jadwal pencairan dana SLT untuk setiap desa/kelurahan secara lengkap dan jelas, serta diinformasikan secara luas.
13. Kantor pos perlu fleksibel dalam menyalurkan dana seperti menyediakan pos keliling atau membuka pos pelayanan di tingkat desa/kelurahan.
14. Perlu dipertimbangkan pemberlakuan persyaratan bukti diri seperti KTP saat pencairan dana untuk tujuan meminimalkan penyimpangan. Untuk itu, perlu didukung oleh kebijakan pembuatan KTP yang mudah, murah atau gratis.
15. Perlu penegakan hukum yang tegas terhadap setiap bentuk pelanggaran program, seperti pemalsuan informasi dan pungutan terhadap penerima. Pemberian sanksi dan pemberitaannya akan memberikan efek jera terhadap masyarakat dan aparat lain.

Annex 3

Beras Untuk Masyarakat Miskin (RASKIN)

Nama Program : Raskin (Beras untuk Masyarakat Miskin)

A. Deskripsi Program

Raskin adalah program Pemerintah Indonesia yang bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin (RTM) melalui penyediaan beras bersubsidi 10 kg per bulan seharga Rp. 1.000 di titik distribusi. Pelaksana distribusi sampai ke titik distribusi dilaksanakan oleh Bulog, selanjutnya dari titik distribusi hingga ke rumah tangga dilaksanakan oleh Pemda. Program ini pada dasarnya merupakan kelanjutan dari program Operasi Pasar Khusus (OPK) Keluarga Pra-Sejahtera yang diperkenalkan pada Juli 1998 sebagai respon krisis ekonomi 1997. Pada tahun 2007, Raskin telah menyediakan 1.9 juta ton beras bagi 15,8 juta RTM dengan total biaya Rp. 6,28 trilyun dari APBN.

B. Evaluasi

Evaluasi dilakukan oleh Lembaga Penelitian SMERU pada tahun 2007 atas permintaan Bappenas serta dukungan Decentralization Support Facility (DSF). Evaluasi ini bertujuan untuk mengetahui efektifitas pelaksanaan Program Raskin dalam mengetahui efektifitas pelaksanaan program Raskin dalam mencapai tujuan. Efektifitas pelaksanaan program dalam program dilihat dari beberapa aspek, yaitu; [1] Sosialisasi dan transparansi; [2] Sasaran dan penargetan; [3] Jumlah beras, frekuensi distribusi, dan harga di tingkat rumah tangga; [4] Penggunaan dana; [5] Peningkatan kapasitas lembaga; [6] Monitoring dan evaluasi; [7] Audit program; [8] Sistem pengaduan; dan [9] Tingkat kepuasan dan manfaat program. Selain melihat efektifitas pelaksanaan program, evaluasi ini juga mempelajari praktik pelaksanaan program guna mendapatkan pembelajaran.

Selanjutnya, metodologi yang digunakan adalah dengan pendekatan Meta-evaluasi, yaitu tinjauan dokumen dan analisis data sekunder dengan didukung wawancara informan kunci di tingkat pusat dan studi lapangan. Wawancara informan kunci di tingkat pusat dilakukan dengan lembaga pemerintah, universitas, lembaga penelitian dan organisasi politik. Sedangkan studi lapangan dilaksanakan di 3 kabupaten, yaitu; [1] Kabupaten Agam-Sumatera Barat; [2] Kabupaten Bojonegoro- Jawa Timun; dan [3] Kabupaten Kolaka- Sulawesi Tenggara, dimana setiap lokasi tersebut dipilih masing-masing 1 kecamatan dan 2 desa/kelurahan. Dari 3 kabupaten tersebut dilakukan wawancara mendalam tingkat provinsi sampai dengan masyarakat dan *focus group discussion (FGD)* untuk penerima manfaat.

C. Ringkasan Temuan dan Kesimpulan Utama

Dari hasil evaluasi ini diperoleh beberapa temuan utama dan kesimpulan utama sebagai berikut:

- Dari sisi penyaluran hingga titik distribusi, Bulog telah melaksanakan tugasnya dengan relatif baik. Namun demikian, penilaian program tidak dapat dilakukan secara parsial karena Raskin merupakan sebuah kesatuan program untuk menyampaikan beras bersubsidi kepada rumah tangga miskin.
- Permasalahan lebih banyak timbul dari titik distribusi hingga rumah tangga.
- Efektifitas program Raskin masih relatif lemah, antara lain dalam hal; [1] Sosialisasi; [2] Penargetan; [3] Jumlah beras yang diterima rumah tangga; [4] Penggunaan dana; [5] Monitoring dan evaluasi; dan [6] Sistem Pengaduan.

Adapun kesimpulan utama yang dapat diambil dari evaluasi ini adalah sebagai berikut:

1. Hal Positif:

- Ketepatan target penerima ditentukan oleh; [1] Keseriusan dan peran Pemda serta pelaksana di tingkat lokal; [2] Sosialisasi yang menekankan Raskin hanya untuk rumah tangga miskin; [3] Penggunaan data BPS yang telah diverifikasi di tingkat lokal, dan transparansi daftar penerima.
- Ketepatan harga ditentukan oleh; [1] Titik distribusi sekaligus berfungsi sebagai titik bagi; [2] Jarak distribusi dengan penerima manfaat; dan [3] Besarnya kontribusi APBD.
- Dari sisi penerima manfaat, Raskin dianggap memuaskan dalam hal harga, cara pembayaran dan distribusi. Meskipun harga diatas Rp 1,000/kg, penerima manfaat tetap merasa puas karena harganya lebih rendah dari harga pasar.
- Raskin juga dinilai membantu meningkatkan konsumsi baik secara kuantitas maupun kualitas. Dari penilaian di lapangan terlihat adanya tiga manfaat utama dari Raskin bagi penerima manfaat, yaitu: membantu menurunkan biaya konsumsi, membantu meringakan keuangan keluarga dan masalah psikologi, dan menambah alokasi anggaran untuk pendidikan.

2. Hal Negatif:

- Kurangnya pagu RTM sasaran dibanding total RTM menyebabkan ketidaktepatan target, jumlah beras, dan frekuensi penyaluran.
- Ketidaktepatan target penerima juga dipengaruhi oleh lemahnya sosialisasi, kekurangpedulian masyarakat, dan ketidakseriusan pemda.
- Ketidakseriusan pemda dipengaruhi oleh kejenuhan terhadap program, pelaksanaan program tidak sesuai dengan tujuan, dan tidak optimalnya sosialisasi.
- Ketidaktepatan harga dipengaruhi oleh fungsi dan jarak titik distribusi dari rumah titik distribusi dari rumah tangga penerima.
- Ketidaktepatan jadwal distribusi dipengaruhi oleh adanya tunggakan atau keterlambatan pembayaran dari titik distribusi
- Ketidaktepatan jadwal distribusi berpengaruh terhadap kesiapan rumah tangga penerima dalam menyediakan waktu dan dana pembelian.
- Ketepatan frekuensi distribusi dan penerima beras oleh penerimaan beras oleh penerima tidak selalu menggambarkan keberhasilan pelaksanaan program (frekuensi distribusi bisa tepat setiap bulan namun jumlah beras yang diterima di bawah ketentuan, dan sebaliknya)

D. Rekomendasi

Raskin sudah menggunakan dana yang besar dan melibatkan banyak pihak namun pelaksanaannya belum efektif. Karenanya, Raskin hanya bisa dilanjutkan jika memenuhi persyaratan berikut:

1. Dilakukan revitalisasi: kampanye nasional secara terarah
2. Pagu jumlah rumah tangga sasaran ditetapkan secara tegas dan sesuai jumlah kelompok sasaran. Kategori kelompok sasaran harus didefinisikan secara jelas.
3. Penanggung jawab distribusi dipegang satu lembaga sehingga tugas, tanggung jawab, dan penilaian kinerja menjadi jelas.
4. Pemda bertanggungjawab terhadap ketetapan target penerima.

5. Verifikasi data rumah tangga sasaran dilakukan di tingkat desa/kelurahan dengan mengacu pada data RTM BPS atau data lain yang dapat dipercaya. Jumlah rumah tangga sasaran hasil verifikasi harus sama dengan jumlah pagu yang diterima.
6. Pengesahan daftar nama sasaran dilakukan oleh dan menjadi tanggung jawab kecamatan.
7. Titik distribusi perlu diatur lebih dekat dengan rumah tangga penerima dan sekaligus berfungsi sebagai titik bagi agar dapat menekan harga di tingkat rumah tangga.
8. Perlu kebijakan yang dapat memaksa pemda untuk secara serius mendukung pelaksanaan Raskin.
9. Perlu diberlakukan sistem penghargaan dan hukuman untuk menunjang pelaksanaan program sesuai ketentuan.
10. Monev dilakukan secara serius, terencana, dan akuntabel oleh lembaga eksternal yang independen dan kredibel. Hasilnya disampaikan kepada berbagai pihak secara luas dan dipakai secara sistematis untuk perbaikan pelaksanaan program.
11. Semua ketentuan tentang program harus diatur secara tegas dan jelas dalam pedoman umum Raskin.

Jika persyaratan tersebut tidak dipenuhi maka Raskin harus dihentikan dan perlu dilakukan kajian mendalam terhadap:

1. Dampak penghapusan Raskin terhadap ketahanan pangan rumah tangga miskin.
2. Pengalihan dana Raskin ke program yang lebih baik dalam membantu rumah tangga miskin.
3. Peran Bulog dalam pengadaan dan stabilisasi harga pangan nasional.

Annex 4

Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Nama Program : Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

A. Deskripsi Program

Program yang diberikan untuk sekolah-sekolah tingkat SD dan SMP ini dimaksudkan untuk mengurangi beban masyarakat, khususnya masyarakat miskin, dalam membiayai pendidikan setelah kenaikan harga BBM. Dana BOS dialokasikan berdasarkan jumlah murid, dengan perhitungan Rp235.000 per murid per tahun untuk tingkat SD dan Rp324.500 per murid per tahun untuk tingkat SMP. Alokasi APBN untuk dana BOS periode Juli–Desember 2005 sebesar 5,136 triliun rupiah, atau meningkat sekitar delapan kali lipat dibanding anggaran BKM untuk SD dan SMP periode Januari-Juni 2005. Program mulai dilaksanakan pada Juli 2005. Dananya berasal dari realokasi subsidi bahan bakar minyak (BBM).

B. Evaluasi

Evaluasi dilakukan oleh Lembaga Penelitian SMERU, dengan melakukan kajian lapangan selama sekitar tiga minggu pada Februari-Maret 2006 di 10 kabupaten/kota sampel yang tersebar di lima provinsi, yaitu Kabupaten Tapanuli Utara dan Kota Pematang Siantar di Sumatera Utara, Kabupaten Lebak dan Kota Cilegon di Banten, Kabupaten Malang dan Kota Pasuruan di Jawa Timur, Kabupaten Minahasa Utara dan Kota Manado di Sulawesi Utara, dan Kabupaten Lombok Tengah dan Kota Mataram di Nusa Tenggara Barat (NTB). Metode kajian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dan informasi dilakukan melalui wawancara mendalam (*in depth interview*) dan diskusi terarah (*focus group discussion*–FGD). Wawancara dilakukan dengan berbagai lembaga pelaksana program di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota dan sekolah, termasuk komite sekolah, guru dan orangtua murid. FGD dilaksanakan di semua kabupaten/kota sampel dan dibedakan menjadi dua jenis, yaitu FGD dengan para pemangku kepentingan di bidang pendidikan di tingkat kabupaten/kota, dan FGD dengan beberapa kepala sekolah dan komite sekolah. Berbagai informasi penunjang juga dikumpulkan melalui wawancara dengan lembaga-lembaga lain yang turut mengamati pelaksanaan Program BOS.

C. Ringkasan Temuan dan Kesimpulan Utama

Ringkasan hasil kajian terhadap pelaksanaan Program BOS pada semester pertama 2005/2006 adalah sebagai berikut:

1. Penargetan, Pendataan, dan Alokasi

Sistem pendataan pada awal pelaksanaan program masih kurang baik, khususnya karena lemahnya sistem informasi pendidikan yang ada sebelumnya dan sempitnya waktu persiapan program. Formula yang digunakan untuk penentuan alokasi dianggap kurang adil bagi sekolah yang mempunyai jumlah siswa sedikit, memiliki banyak guru honorer, memiliki banyak siswa miskin, dan berlokasi di tempat terpencil, juga tidak cocok untuk diterapkan di salafiyah karena penyelenggaraan

pendidikannya bersifat informal dan tidak mengikat sehingga jumlah siswanya sering berubah.

2. Sosialisasi

Kegiatan sosialisasi program untuk seluruh jajaran pelaksana maupun masyarakat dinilai lemah, yang disebabkan oleh terlambatnya sosialisasi program, singkatnya waktu, materinya terlalu umum, bahan serta alatnya kurang lengkap, peserta pada setiap kegiatan terlalu banyak, dan pelaksanaannya cenderung sekadar formalitas. Dalam beberapa kasus, kelemahan tersebut diperparah oleh terbatasnya dana, khususnya untuk daerah yang berwilayah luas.

3. Penyaluran Dana

Umumnya penyaluran dana telah sesuai dengan alur dalam juklak. Kebijakan untuk menyalurkan dana BOS langsung ke rekening sekolah dinilai cukup tepat karena pada umumnya berjalan lancar dan dana diterima secara utuh. Namun keterlambatan penyaluran dana, bahkan pada semester dua TA 2005/2006, membuat banyak sekolah mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan operasionalnya dan menunda pembayaran guru honorer, atau terpaksa berhutang ke berbagai pihak. Selain itu, terdapat beberapa perbedaan mekanisme penyaluran dana BOS, cara penunjukan lembaga penyalur, dan kebijakan lain berkenaan dengan pengaturan rekening sekolah, yang pada akhirnya memengaruhi kinerja penyaluran dana.

4. Penyerapan dan Pemanfaatan Dana

Pada saat kajian ini dilaksanakan, sebagian besar (hampir 99%) dana BOS untuk periode Juli-Desember 2005 sudah diterima sekolah. Sisa dana BOS yang masih ada di rekening satker provinsi (sekitar 1%) berasal dari kelebihan alokasi beberapa sekolah penerima BOS dan dana yang tidak diambil oleh sekolah-sekolah yang menolak BOS. Di banyak sekolah, peran kepala sekolah dalam memutuskan penggunaan dana BOS dan penyusunan RAPBS sangat dominan. Di beberapa provinsi, satker membuat persyaratan tambahan untuk pencairan dana dari rekening sekolah, dengan alasan untuk keperluan pengawasan.

5. Pelaporan

Pada umumnya, sekolah mengalami kesulitan dalam penyusunan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana, karena keterbatasan kemampuan dan fasilitas serta adanya upaya untuk mengatur agar laporan sesuai dengan ketentuan penggunaan dana dalam juklak. Di hampir semua sekolah, laporan pertanggungjawaban penggunaan dana hanya disampaikan ke satker kabupaten/kota tanpa disampaikan kepada orangtua murid sehingga mengabaikan unsur transparansi dan akuntabilitas kepada publik.

6. *Monitoring*, Evaluasi dan Penanganan Pengaduan

Kualitas pelaksanaan monev internal masih dipertanyakan dan lebih terkesan dilaksanakan sebagai formalitas saja, sedangkan monev eksternal justru terlalu terbuka karena dapat dilakukan oleh banyak pihak, termasuk pihak-pihak yang kurang kompeten dan kurang bertanggungjawab. Serta belum ada sistem yang dapat mensinergikan monev internal dan eksternal.

7. Kelembagaan

Penerapan prinsip *joint-management* terkesan dipaksakan. Status urusan pendidikan (sekolah umum) yang otonom dan urusan agama (madrasah dan salafiyah) yang

vertikal, membuat hubungan kelembagaan kurang harmonis dan pelaksanaan *joint-management* kurang efektif. Permasalahan yang muncul antara lain adalah kurangnya koordinasi, keluhan terhadap ketimpangan distribusi peran dan tanggung jawab, serta keluhan dalam pengelolaan dana sosialisasi dan monev.

8. Dampak dan Tingkat Kepuasan terhadap Pelaksanaan Program

Secara umum, Program BOS meningkatkan penerimaan sekolah sehingga memungkinkan perbaikan kegiatan belajar-mengajar dan berpotensi meningkatkan akses masyarakat, termasuk masyarakat miskin, terhadap pendidikan. Dengan dana BOS, sekolah dapat meningkatkan ketersediaan sarana dan prasarana belajar mengajar, pendapatan guru, kegiatan ekstrakurikuler, pelajaran tambahan, dan mutu guru. Namun administrasi pelaksanaan di tingkat sekolah terlalu banyak menyita waktu dan perhatian kepala sekolah, sehingga dikhawatirkan justru akan berdampak negatif terhadap kegiatan belajar-mengajar.

D. Rekomendasi

Tiga hal utama yang perlu disempurnakan dalam teknis pelaksanaan program adalah:

1. Kesamaan persepsi mengenai tujuan dan sasaran program yang akan menjadi landasan bagi pelaksanaan program, mulai dari tahap sosialisasi, pelaksanaan, sampai *monitoring* dan evaluasi. Agar tidak membingungkan, tujuan dan sasaran program harus dikemukakan apa adanya, tanpa intervensi pihak lain yang muncul karena alasan-alasan politis. Ada dua hal yang perlu mendapat penekanan, yaitu: (i) bahwa Program BOS hanya untuk memenuhi pelayanan minimum pendidikan sehingga dalam rangka peningkatan mutu pendidikan tidak menutup partisipasi dan kontribusi masyarakat; dan (ii) sasaran utama program adalah untuk membebaskan biaya pendidikan bagi masyarakat miskin sehingga tidak terjadi putus sekolah.
2. Adanya sistem pendataan yang menjadi dasar dalam menentukan alokasi dana bagi sekolah. Sistem yang diperlukan meliputi patokan data murid yang dijadikan dasar penghitungan alokasi, mekanisme pendataan, dan mekanisme penyesuaian dengan data terbaru sehingga perbedaan antara alokasi dan kebutuhan riil dapat diminimalkan. Data jumlah murid yang disarankan adalah data bulan Agustus, dengan pertimbangan jumlah murid relatif sudah stabil. Sistem pendataan ini juga harus menjamin keakuratan dan transparansi data.
3. Sistem pelaporan, *monitoring* dan evaluasi yang menjamin akuntabilitas publik yang lebih luas. Mekanisme pelaporan ke satker kabupaten/kota, provinsi dan pusat yang sudah ditetapkan saat ini, perlu ditambah dengan sistem pelaporan kepada publik melalui media sederhana yang tersedia di sekolah, seperti menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada komite sekolah dan menempelkan ringkasan rencana dan laporan keuangan sekolah di lingkungan sekolah. Dalam kaitan dengan *monitoring* dan evaluasi, dianggap perlu untuk mengatur kembali sistemnya agar monev eksternal dapat dilakukan dengan lebih efektif dan efisien, tanpa mengganggu kegiatan belajar-mengajar di sekolah.

Annex 5

JPK Gakin (Jaminan Pemeliharaan Kesehatan untuk Keluarga Miskin)

Nama Program : JPK Gakin (Jaminan Pemeliharaan Kesehatan untuk Keluarga Miskin)

A. Deskripsi Program

JPK Gakin merupakan skema pembiayaan kesehatan yang membantu kaum miskin untuk mengakses pelayanan kesehatan dasar (puskesmas) dan menengah (rumah sakit) dengan fasilitas pelayanan umum. Proyek uji coba JPK Gakin dimulai pada 15 kabupaten dan dua provinsi pada tahun 2001. Pada November 2004, pemerintah memutuskan untuk menyediakan program JPK Gakin untuk semua kabupaten di Indonesia, dengan berbagai penyesuaian utama. Perubahan utama adalah terlihat dengan dikeluarkan keputusan Menteri Kesehatan (Kepmen No.1241/MENKES/SK/XI/2004), JPK-Gakin harus dikelola oleh PT Askes, yang bertindak sebagai monopoli pemerintah. Sampai saat ini, program ini masih berlangsung, dengan nama program Askeskin.

B. Evaluasi

Evaluasi dilakukan oleh Lembaga Penelitian SMERU, di tiga kabupaten yaitu Purbalingga, Tabanan dan Sumba Timur. Dalam evaluasinya, SMERU menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam semi terstruktur terhadap sumber informasi yang terkait langsung dengan program JPK Gakin. Adapun sumber informasi tersebut adalah para pejabat DinKes, pengelola skema program kabupaten (Bapel), staf puskesmas (kepala puskesmas, dokter dan staf pendukung lain), aparat desa, bides, para kader desa, dan pasien/klien yang terdaftar dalam Skema JPK Gakin di tiga kabupaten tersebut. Wawancara dilakukan selama Desember 2004 dan Januari 2005. Sedangkan data sekunder diperoleh dari pengumpulan dokumen-dokumen yang sudah tersedia, seperti UU tingkat daerah, perda yang terkait, laporan keuangan, laporan kunjungan pasien di RSUD dan puskesmas.

C. Ringkasan Temuan dan Kesimpulan Utama

Dibandingkan program sebelumnya, yaitu skema Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan (JPS BK), JPK Gakin dinilai berhasil dan lebih baik dalam menyediakan akses pelayanan kesehatan yang memadai bagi kelompok miskin. Salah satu faktor penentu keberhasilan program ini adalah karena JPK Gakin dikelola sepenuhnya oleh pemerintah daerah, sehingga lebih mudah bagi pemerintah untuk mengembangkan inovasi dalam skema, menangani masalah dan pengaduan anggota dan menyertakan pertimbangan-pertimbangan-kondisi lokal yang mungkin dapat mempengaruhi ketersediaan pelayanan kesehatan di daerah tertentu.

Namun demikian, JPK Gakin memiliki beberapa masalah yang membutuhkan perbaikan, masalah-masalah tersebut antara lain:

- Minimnya efisiensi dalam pengelolaan dana JPK-Gakin oleh penyedia kesehatan terutama di tingkat Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) kabupaten. Kurangnya verifikasi dan inspeksi dalam persetujuan klaim, sehingga ada indikasi bahwa

kebanyakan dana digunakan untuk mensubsidi layanan kesehatan bagi kelompok non- miskin daripada kelompok miskin yang seharusnya menerima manfaat.

- Rendahnya pemanfaatan layanan JPK-Gakin oleh anggota yang berhak (kelompok miskin). Hal ini mengakibatkan misalokasi subsidi program Gakin pada anggota yang diduga bukan kelompok miskin, yang pada dasarnya mampu membayar sebagian dari biaya pelayanan kesehatannya.
- Adanya hambatan formal dan informal yang kurang mendorong semangat anggota Gakin untuk memanfaatkan layanan yang menjadi haknya, seperti biaya transportasi yang tinggi, penundaan distribusi kartu anggota dan lain-lain.
- Ditemukan biaya unit per pasien yang sangat tinggi untuk setiap anggota yang dirawat di rumah sakit di Kabupaten-Kabupaten yaitu berkisar antara Rp. 480.505 di Kabupaten Sumba Timur hingga Rp. 7.122.599 di Kabupaten Purbalingga. Tingginya biaya unit per pasien ini diduga kuat adanya kebocoran dana demi mendanai pasien mampu di rumah sakit.
- Partisipasi para pemangku kepentingan dari non pemerintah, para anggota/klien JPK Gakin, tampak minim dalam merancang, mengimplementasikan, maupun memantau skema program. Hal ini mengakibatkan kurang transparannya dalam pengelolaan program.
- Tidak tampak adanya keterlibatan penyedia pelayanan kesehatan swasta dalam pelayanan kesehatan bagi para anggota JPK Gakin, kecuali Kabupaten Sumba Timur. Hal ini mengakibatkan terbatasnya pilihan bagi golongan miskin untuk mengakses layanan kesehatan.
- Adanya monopoli PT. Askes dalam mengelola skema JPK Gakin menyebabkan makin terbatasnya pilihan untuk menentukan pengelola/penyedia jaminan kesehatan.
- Kurangnya kegiatan monitoring oleh Bapel dan DinKes tentang penggunaan dana JPK Gakin oleh penyedia/penyelenggara.
- Kurangnya koordinasi antarbadan pemerintah terkait (DinKes, Bapel, dan penyedia layanan kesehatan).

D. Rekomendasi

D.1 Rekomendasi Jangka Pendek

- Meningkatkan koordinasi antara lembaga pemerintahan yang berbeda, khususnya antara DinKes, PT. Askes dan pengelolaan JPK Gakin di tingkat lokal.
- Menciptakan panduan yang jelas mengenai fungsi, tugas dan tanggung jawab dari masing-masing badan pemerintah dalam mengelola skema JPK-Gakin di tingkat lokal.
- Menghilangkan hambatan-hambatan formal dan informal bagi keluarga miskin (Gakin) untuk menggunakan layanan kesehatan yang menjadi haknya.
- Pemerintah juga perlu menghentikan misalokasi subsidi Gakin kepada kelompok yang berpenghasilan lebih tinggi, agar menjamin bahwa skema JPK-Gakin sungguh-sungguh mengarah pada tujuan dasar penyediaan layanan bantuan bagi keluarga miskin.
- Meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan oleh penyedia layanan kesehatan (Puskesmas dan RSUD).
- Prosedur monitoring yang lebih ketat perlu diterapkan untuk menjamin agar dana Gakin dapat dimanfaatkan seefisien mungkin.

- Meningkatkan teknik pemasaran dan sosialisasi untuk merekrut anggota JPK-Gakin yang baru.

D.2 Rekomendasi Jangka Menengah

- Mengaktifkan kembali kegiatan puskesmas di tingkat desa.
- Menerapkan pemantauan yang lebih ketat (baik internal maupun eksternal) untuk menjamin bahwa dana JPK-Gakin yang dialokasikan untuk layanan kesehatan di RSUD dan puskesmas dimanfaatkan secara efektif dan efisien mungkin.
- Melakukan usaha-usaha peningkatan partisipasi anggota JPK-Gakin dalam perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan skema program.
- Mempertimbangkan keikutsertaan penyedia layanan swasta (seperti dokter swasta, rumah sakit swasta, dan klinik swasta) dalam daftar penyedia layanan skema JPK Gakin.
- Mempertimbangkan untuk mengakhiri monopoli PT Askes sebagai penyedia jaminan kesehatan untuk skema JPK-Gakin dan membiarkan proses seleksi penyelenggara layanan jaminan kesehatan secara terbuka melalui suatu proses penawaran yang kompetitif yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

D.3 Rekomendasi Jangka Panjang

- Upaya-upaya perlu dilakukan untuk mengurangi atau menghilangkan ketergantungan skema JPK-Gakin pada dana PKPS-BBM dan APBD-DAU dan membuatnya mandiri melalui premi atau kontribusi dari para anggota/klien, apakah dengan melalui kenaikan premi bagi kelompok non-Gakin yang lebih mampu atau dengan memperkenalkan pajak baru untuk mendanai skema ini (contoh: memperkenalkan pajak minuman atau pajak rokok).
- Mempelajari secara seksama kemungkinan untuk memperkenalkan skema kupon kesehatan bagi masyarakat miskin agar mereka secara langsung bisa mengontrol subsidi kesehatan yang diberikan kepada mereka.

Annex 6

Evaluasi dampak sosial – ekonomi proyek pengembangan wilayah berbasis pertanian Sulawesi (SAADP): Pelajaran dari program kredit mikro di Indonesia

Nama Program : Evaluasi dampak sosial – ekonomi proyek pengembangan wilayah berbasis pertanian Sulawesi (SAADP): Pelajaran dari program kredit mikro di Indonesia

A. Deskripsi Program

Sulawesi Agricultural Area Development Project (SAADP) adalah sebuah proyek yang bersifat ekonomi-komersial yang bertujuan mengurangi kemiskinan di Provinsi Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara, dibiayai dana pinjaman Bank Dunia, dan dilaksanakan pada periode Agustus 1996 hingga Desember 2003. Pada tahun 1999 proyek ini mengalami desain ulang sehingga fokusnya berubah dari pengembangan daerah pertanian menjadi Inisiatif Masyarakat Setempat (IMS) dengan penekanan pada kegiatan keuangan mikro yang di tingkat desa dikelola oleh Unit Pengelola Kegiatan/Keuangan Desa (UPKD).

B. Evaluasi

Evaluasi dilakukan oleh Lembaga Penelitian SMERU, dalam rangka memberikan alternatif masukan bagi laporan akhir SAADP. Evaluasi dilaksanakan pada Februari – Mei 2004 atas permintaan Bank Dunia. Evaluasi hanya dilakukan terhadap pelaksanaan SAADP pascadesain ulang dan dikhususkan pada kegiatan keuangan mikro. Evaluasi ini bertujuan untuk: (a) menilai dampak sosial dan ekonomi SAADP; (b) mengetahui proses pelaksanaan SAADP di tingkat lokal yang berpengaruh pada hasil; dan (c) mempelajari pengalaman SAADP dalam rangka mengembangkan kebijakan dan merancang kegiatan lanjutan. Penelitian ini menggunakan kombinasi survei kuantitatif terhadap rumah tangga dan wawancara kualitatif mendalam terhadap informan kunci. Penelitian lapangan dilakukan di empat kabupaten, yaitu Kabupaten Donggala dan Tolitoli di Provinsi Sulteng, serta Kabupaten Konawe Selatan (Konsel) dan Muna di Provinsi Sultra. Di setiap kabupaten, dipilih 3 desa peserta SAADP dan satu desa kontrol, yaitu desa yang tidak memperoleh SAADP dan memiliki kesamaan tipologi geografis dan karakteristik sosial-ekonomi penduduk dengan desa SAADP. Total responden berjumlah 618 rumah tangga (408 rumah tangga peserta SAADP, 90 rumah tangga kontrol yang tinggal di desa SAADP sampel, dan 120 rumah tangga kontrol dari desa kontrol). Sampel dipilih secara acak, kecuali rumah tangga kontrol di desa SAADP dipilih secara *purposive*.

C. Ringkasan Temuan dan Kesimpulan Utama

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sosialisasi di tingkat desa umumnya dilakukan lebih dari satu kali. Pada sosialisasi pertama fasilitator SAADP menjelaskan tujuan dan proses pelaksanaan proyek. Sosialisasi berikutnya merupakan musyawarah desa untuk membentuk pengurus UPKD. Meskipun demikian, hanya sekitar 60% responden SAADP yang menyatakan telah memperoleh penjelasan tentang proyek pertama kali dari pertemuan. Informasi kualitatif menunjukkan bahwa terdapat beberapa perbedaan skema pelaksanaan antara tahap awal proyek dan tahap berikutnya atau perguliran.

Umumnya masyarakat mengajukan pinjaman secara individu dan dilakukan secara lisan. Hampir semua pinjaman disalurkan secara langsung kepada peserta dengan waktu pencairan yang relatif lebih cepat, bahkan ada peminjam yang menerima dana pada saat pengajuan. Bunga Pengelolaan UPKD belum berlangsung secara transparan. Pelaporan dan pengawasan kepada dan dari masyarakat melalui musyawarah desa pun relatif tidak berjalan, karena fungsi tersebut tidak ditekankan pada saat sosialisasi proyek, rendahnya rasa memiliki masyarakat terhadap keberadaan proyek, forum musyawarah desa tidak berlanjut sebagaimana ketentuan, dan diperburuk oleh tingkat pendidikan masyarakat yang relatif rendah.

Di samping itu, sistem pelaporan UPKD kepada lembaga lebih tinggi juga hanya berjalan cukup baik ketika proyek masih berjalan, khususnya saat fasilitator masih bertugas. Sebaliknya, fungsi pengawasan dari pihak yang lebih tinggi pun dinilai tidak memadai. Umumnya mereka hanya datang ke desa sekali dalam setahun, itu pun hanya pada awal pelaksanaan proyek. Fungsi pengawasan rutin yang dirasakan pengurus UPKD hanya diperoleh dari fasilitator yang biasanya datang sebulan sekali sambil melakukan pendampingan.

Sistem pengelolaan UPKD yang kurang transparan, minimnya pendampingan, dan lemahnya pengawasan terhadap kinerja UPKD mengakibatkan beberapa kasus penyimpangan dana proyek. Warga desa, khususnya peserta SAADP, sangat mengharapkan adanya lembaga pengawas kinerja UPKD yang antara lain dapat melibatkan aparat pemerintahan desa atau lembaga lainnya. Pengurus UPKD pun mengharapkan adanya keterlibatan pemerintah desa dan kecamatan, khususnya dalam hal pengawasan terhadap pengembalian pinjaman dari masyarakat. Hal ini terkait dengan masalah wibawa dan wewenang terhadap masyarakat yang tidak dimiliki oleh pengurus UPKD.

Pengaruh SAADP terhadap penguatan kelembagaan lokal pun relatif kecil, dengan indikasi: (i) forum musyawarah desa tidak lebih meningkat dibanding sebelum adanya proyek ini, kecuali pada awal pelaksanaan; (ii) sistem kelompok tidak berjalan dengan baik; (iii) kegiatan di tingkat RT/RW/desa tidak mengalami banyak perubahan; dan (iv) sistem UPKD kurang memberikan penguatan terhadap lembaga lain yang ada di desa. Di samping itu, tidak ada indikasi bahwa pelaksanaan SAADP mendorong transparansi pada pemerintahan lokal. Hal ini karena prinsip transparansi pada pengelolaan UPKD itu sendiri pada umumnya tidak dilakukan secara penuh, kecuali pada tahap awal penyaluran dana.

SAADP menunjukkan pengaruh positif terhadap semangat menabung walaupun tidak signifikan secara statistik. Sebagian besar responden menabung dalam bentuk uang, baik di bank maupun di rumah. Dampak SAADP terhadap perubahan kondisi rumah dan fasilitasnya secara umum relatif kecil dan tidak menunjukkan pola yang pasti. Dampak SAADP terhadap perubahan kepemilikan sebagian besar barang berharga (seperti barang elektronik, sepeda dan sepeda motor), tanah, dan ternak pun tidak menunjukkan pengaruh yang pasti.

Dilihat dari kategori desa terpilih, sasaran SAADP terhadap penanggulangan kemiskinan relatif tepat karena meliputi desa miskin, seperti desa yang terkena dampak kekeringan dan krisis ekonomi, dan desa IDT. Namun, sasaran rumah tangga miskin yang digunakan pada awal pelaksanaan sudah bergeser kepada mereka yang memiliki usaha atau mampu mengembalikan pinjaman.

Berdasarkan hasil evaluasi dapat disimpulkan bahwa keberhasilan proyek SAADP dilihat dari perkembangan UPKD, mekanisme pelaksanaan, dan dampaknya terhadap aspek social ekonomi masyarakat bervariasi antarwilayah penelitian. Namun demikian, secara keseluruhan proyek SAADP dinilai kurang berhasil karena terdapat UPKD yang macet dan dampak SAADP terhadap kondisi sosial ekonomi masyarakat relatif kecil.

D. Rekomendasi

Jika proyek SAADP akan dilanjutkan, sebaiknya difokuskan untuk menghidupkan, memperbaiki dan mengembangkan UPKD yang sudah ada supaya dapat menjadi contoh bagi pelaksanaan proyek selanjutnya. UPKD yang tidak berjalan baik atau macet perlu diadakan penyelesaian melalui musyawarah desa yang difasilitasi pemda setempat, misalnya dengan membentuk tim khusus untuk menangani tunggakan. UPKD dengan kinerja baik perlu dikembangkan sambil memperbaiki beberapa aspek dalam pelaksanaan, yaitu: (i) sambil menunggu disahkan RUU keuangan mikro, kelembagaan UPKD perlu ditingkatkan statusnya secara hukum, misalnya melalui Peraturan Daerah agar mempunyai kekuatan dan kewenangan bertindak secara hukum; (ii) perlu penyempurnaan kelembagaan UPKD dalam hal aturan main, struktur kepengurusan, pengawasan dan pelaporan supaya dapat tumbuh menjadi lembaga keuangan yang mandiri; (iii) UPKD disarankan beroperasi sebagai badan usaha, bukan sebagai agen pembangunan agar lebih menjamin keberlangsungan usaha; (iv) peningkatan kemampuan pengurus UPKD dilakukan secara terus menerus; (v) ruang lingkup UPKD dipertahankan pada kegiatan produktif untuk menjamin pengembalian dan perputaran uang; (vi) perlu dipertimbangkan penetapan jaminan yang mudah dipenuhi tetapi dapat mengikat masyarakat untuk menghindari kemacetan tunggakan; (vii) penyaluran kredit dapat dilakukan secara berkelompok atau individu. Jika menggunakan pendekatan kelompok, maka pengembangan kelompok harus dijalankan secara konsisten dengan menetapkan standar baku tertentu; (viii) diperlukan komitmen pemda untuk mendukung secara serius perkembangan UPKD; (ix) pengawasan, pembinaan dan pelatihan sangat penting dan harus terintegrasi dalam setiap tahap; (x) peran fasilitator dalam membimbing peserta mengembangkan usaha dan mengelola pinjaman perlu ditingkatkan. Fasilitator juga perlu diberikan insentif serta pelatihan yang memadai untuk menunjang kinerjanya; dan (xi) pelaksanaan program sejenis di masa mendatang tidak membentuk lembaga baru melainkan menggunakan lembaga yang sudah ada seperti UPKD supaya dapat memperkuat kinerja lembaga yang ada, menghindari persaingan yang tidak sehat, dan tidak menimbulkan keadaan yang kontraproduktif.

Annex 7

Second Water and Sanitation for Low-Income Communities Project (WSLIC-2)

Nama Program: Second Water and Sanitation for Low-Income Communities Project (WSLIC-2)

A. Deskripsi Program

WSLIC-2 merupakan kelanjutan dari Program Water Supply and Sanitation for Low Income Communities (WSSLIC) yang telah dilaksanakan pada tahun 1993-1999. WSLIC-2 merupakan kerjasama antara Bank Dunia dengan Departemen Kesehatan; Bappenas; Departemen Pekerjaan Umum; Departemen Dalam Negeri; Departemen Pendidikan; dan Departemen Keuangan, yang mulai dilaksanakan di Indonesia sejak tahun 2000. Program ini bertujuan untuk meningkatkan derajat kesehatan, produktivitas dan kualitas hidup masyarakat miskin di pedesaan, yang kurang/tidak mendapat akses air bersih dan sanitasi dasar; seluruh kegiatannya berfokus pada upaya memperbaiki PHBS (Perilaku Hidup Bersih dan Sehat); meningkatkan akses air bersih dan sanitasi dasar; juga meningkatkan partisipasi masyarakat. Program ini dilaksanakan di 7 propinsi (Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Kep. Bangka Belitung, Jawa Barat, Jawa Timur, NTB dan Sulawesi Selatan), 34 Kabupaten, ± 2000 desa dengan total cukup layanan sekitar 3.5 juta jiwa.

B. Evaluasi

Evaluasi dilakukan oleh INDOPOV, di lima desa yang ada di empat kecamatan di Lumajang, yaitu: Desa Jatisari (Kecamatan Kedungjajang), Desa Kalisemut dan Merakan (Kecamatan Padang), Desa Pakel (Kecamatan Gucialit), dan Desa Purworejo (Kecamatan Senduro). Pemilihan desa-desa ini dianggap mewakili berbagai kondisi yang mungkin ditemui dalam pelaksanaan program. Selain itu, semua desa tersebut memiliki tingkat kemiskinan yang lebih tinggi dibanding angka kemiskinan rata-rata kabupaten. Metode penelitian yang digunakan adalah wawancara semi-terstruktur, diskusi kelompok terfokus (FGD), dengan menggunakan timeline; analisis politis dan kelembagaan; juga observasi lapangan. Tim peneliti mengunjungi enam fasilitas air (termasuk tangki dan pompa), dua puskesmas. Tim peneliti juga mewawancarai lebih dari 100 orang, termasuk kepala dan 5 pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten, Manajer Proyek Tingkat Kabupaten/DPMU (District Project Management Unit), 12 fasilitator dan konsultan, 25 anggota dari 5 UPS (Unit Pengelola Sarana), 6 tenaga kesehatan lokal termasuk staf ahli sanitasi, 10 guru, dan 50 warga. Selain itu, sekitar 20 warga di Merakan, Purworejo, dan Kalisemut diwawancarai sewaktu mereka sedang memakai pompa dan tangki, diikuti dengan kunjungan lanjutan ke rumah mereka untuk meninjau fasilitas sanitasi rumah tangga.

C. Ringkasan Temuan dan Kesimpulan Utama

WSLIC-2 dinilai berhasil dalam hal; [1] Mengurangi jarak yang ditempuh warga untuk mendapatkan air dan meningkatkan kualitas air; [2] Akses air dan sanitasi di daerah penerima manfaat dilaporkan mencapai 80% dari target masyarakat; [3] Meningkatkan kualitas hidup masyarakat, dalam hal waktu yang diperlukan untuk mencari air

berkurang, penghasilan dan tabungan bisa bertambah; dan pikiran mereka menjadi lebih tenang; [4] Adanya perubahan kebiasaan yang berhubungan dengan kebersihan masyarakat dan sanitasi di daerah WSLIC2, seperti memasak air, mencuci tangan dan menggunakan toilet; [5] Menurunnya jumlah penyakit yang disebabkan oleh air (water-borne diseases); [6] Meningkatnya rasa kepemilikan warga terhadap sarana air bersih; dan [7] Meningkatkan partisipasi masyarakat, dalam hal membuat warga menjadi lebih berinisiatif dalam meningkatkan aspek-aspek kehidupan desa yang lain. Misalnya, di satu desa, warga mencontoh skema iuran pemeliharaan fasilitas air mereka, untuk membiayai pembangunan jalan semen sepanjang 2 km. Adapun faktor-faktor yang mendukung keberhasilan program ini yaitu; besarnya dukungan tokoh masyarakat; sarana air bersih yang dirancang dengan baik; peraturan pemakaian air yang efektif; peranan UPS di sebagian besar lokasi; juga adanya proses pemilihan pendukung program yang sudah dilakukan dengan cermat di tingkat desa; pemberlakuan desentralisasi dari tingkat pusat.

Selain faktor-faktor pendukung keberhasilan diatas, ditemukan juga beberapa masalah di lapangan, seperti; [1] Adanya keengganan dari sejumlah warga untuk berpartisipasi dalam program ini, yang disebabkan tingginya biaya pemeliharaan yang tidak sesuai dengan perkiraan, adanya pengalaman buruk dengan proyek-proyek air bersih sebelumnya, adanya kendala bahasa, bahkan di satu desa, pembagian sumber air telah menimbulkan konflik; [2] Sejumlah anggota UPS menjadi tidak termotivasi untuk menjalankan tugasnya, karena bukan penduduk asli desa tersebut, atau karena tidak mendapat bayaran secara berkala; [3] Ketergantungan yang tinggi pada fasilitator dan dukungan dana dari luar juga bisa mengancam kesinambungan program ini; [4] Kurangnya informasi dasar, standar dan pemantauan, mempersulit penilaian dampak program terhadap kesehatan masyarakat dan segmen-segmen penting dalam populasi, yaitu perempuan dan anak-anak; [5] Cukup tingginya rasio tangki terhadap rumah tangga, yang bisa berdampak negatif terhadap akses air bersih warga; [6] Masih ada desa terpencil dan miskin yang tidak mendapat bantuan.

D. Rekomendasi

Sejalan dengan permasalahan-permasalahan yang ditemui di lapangan, maka rekomendasi kebijakan dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Untuk menjamin keberlangsungan program, maka diperlukan rumusan mekanisme program.
2. Diperlukan adanya pendekatan partisipatif dan pemberdayaan masyarakat dalam pelaksanaan program.
3. Untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi, maka diperlukan penentuan kriteria komponen pelaksana dalam proyek, penyesuaian alokasi pembiayaan berdasarkan *loan agreement* serta monitoring dan evaluasi di berbagai level terkait dengan pelaksanaan program.
4. Perlu adanya pengembangan kapasitas petugas kesehatan dan masyarakat.
5. Diperlukan adanya pendampingan teknis dan penentuan sasaran penerima manfaat dan lokasi di level desa.
6. Diperlukan adanya kelembagaan program yang melibatkan struktur organisasi proyek yang berjenjang mulai dari tingkat pusat, propinsi, kabupaten, kecamatan dan desa.
7. Perlunya peningkatan kapasitas kelembagaan dan masyarakat.

Annex 8

Program Pengembangan Prasarana Pedesaan (P2D)

Nama Program : Program Pengembangan Prasarana Pedesaan (P2D)

A. Deskripsi Program

Program P2D merupakan salah satu proyek di Departemen Dalam Negeri yang bekerjasama dengan Bank Dunia dan Pemerintah Jepang melalui *Overseas Economic Cooperation Funds*. Sumber pendanaan berasal dari pemerintah (dari APBN dan APBD) dan pinjaman luar negeri (dana loan JBIC/OECF No. IP-506). Loan IP-506 ditandatangani tanggal 5 Juli 2001, waktu mulai efektif tanggal 24 Oktober 2001 dan berakhir tanggal 24 Oktober 2005 (4 tahun). Selama pelaksanaan di tahun ketiga, program P2D telah membangun paket 7.481 paket prasarana, seperti pembangunan jalan, jembatan, tambatan perahu, irigasi dan penyediaan air bersih yang tersebar di 250 kecamatan penerima, dengan total dana Rp. 380,98 milyar.

P2D merupakan salah satu upaya Pemerintah Republik Indonesia untuk pemeratakan kegiatan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka penanggulangan kemiskinan khususnya pedesaan. Program Pengembangan Prasarana Pedesaan (P2D) merupakan kelanjutan dari Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT). Tujuan jangka panjang program P2D adalah untuk mendukung pembangunan ekonomi regional, pemerataan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa serta mengurangi kemiskinan di pedesaan. Sedangkan tujuan jangka pendeknya adalah; [1] Meningkatkan kemampuan masyarakat dan kelembagaan masyarakat dalam mengelola pembangunan; [2] Menciptakan lapangan pekerjaan; [3] Memperkuat kemampuan aparat dalam memfasilitasi masyarakat dan mengelola pembangunan; [4] Menyediakan prasarana pedesaan; [5] Menyediakan prasarana kesehatan; [6] Menyediakan prasarana ekonomi produktif khususnya dalam bidang pertanian. Jenis kegiatan yang dapat dilaksanakan oleh P2D terbagi dalam 3 kategori, yaitu: prasarana transportasi, prasarana penunjang produksi dan prasarana air bersih dan kesehatan.

B. Evaluasi

Evaluasi P2D dilakukan oleh Bappenas pada tahun 2007. Studi dilakukan antara lain dengan desk study dan in-depth interview. Analisis data menggunakan metode kualitatif yang didasarkan pada hasil wawancara, laporan serta dokumen terkait. Metode kualitatif ini digunakan untuk memperdalam informasi tentang pengalaman subyektif program, dan selanjutnya dengan AHP (Analytical Hierarchy Process). Analisis AHP menggunakan 10 elemen kunci dan 9 indikator keberhasilan. Indikator elemen kunci untuk melihat formulasi kebijakan tersebut dalam tataran konseptual dan bentuk implementasinya. Analisis dengan menggunakan indikator keberhasilan dan kegagalan digunakan untuk melihat hasil riil.

C. Ringkasan Temuan dan Kesimpulan Utama

Program P2D dinilai berhasil, dilihat dari aspek:

1. Keberlanjutan program, yang ditunjukkan oleh (a) tersusunnya dokumen renstra 2004-2008 di lebih dari 250 kecamatan dan (b) perencanaan yang lebih transparan dan melibatkan masyarakat banyak.

2. Terpenuhi kebutuhan infrastruktur dalam aksesibilitas ekonomi
3. Sosialisasi perencanaan, ditunjukkan dari tersosialisasinya program pada tahap persiapan dilakukan tingkat kabupaten dan kecamatan.
4. Tercapat target dari program P2D, yang ditunjukkan oleh terlaksananya program P2D di 15 provinsi meliputi 59 kabupaten, 250 kecamatan dan sekitar 2760 desa.
5. Terbukanya lapangan pekerjaan sementara bagi masyarakat yang terlibat dalam proyek pembangunan fisik.
6. Monitoring dan evaluasi semakin baik didukung oleh sistem informasi dan pelaporan yang disempurnakan.
7. Meningkatnya kualitas teknik konstruksi prasarana
8. Mobilitas transportasi meningkat.

Selain keberhasilan P2D diatas, P2D juga memiliki beberapa kelemahan, yaitu:

1. Konsultan daerah melupakan kewajibannya mengisi data entry aplikasi dalam sistem informasi dan pelaporan.
2. Pelaksanaan tahapan kegiatan tidak sesuai dengan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.
3. Pembangunan prasarana fisik tidak menggunakan pekerja lokal secara masal.
4. Pembangunan prasarana fisik menggunakan mekanisme tender yang sepenuhnya dikerjakan oleh kontraktor.
5. Hanya sebagian kecil masyarakat yang merasakan secara langsung peningkatan pendapatan karena terlibat dalam pekerjaan infrastruktur.
6. Masyarakat kurang mendapat tempat dalam sosialisasi kegiatan.
7. Pokja kabupaten masih kurang terlibat secara penuh dalam kegiatan penyusunan renstra kecamatan.
8. Adanya aroma kolusi dalam proses tender.
9. Pencairan dana digunakan untuk pembangunan prasarana fisik, tidak digunakan untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat secara langsung.

D. Rekomendasi

Adapun rekomendasi kebijakan yang sebaiknya dilakukan adalah:

1. Untuk keberlanjutan program, diperlukan partisipasi pemeliharaan hasil kegiatan, penguatan kelembagaan, dan pengembangan wilayah.
2. Perlu adanya peningkatan keterlibatan masyarakat dalam pembangunan prasarana fisik.
3. Untuk meningkatkan akuntabilitas, diperlukan adanya pra-audit
4. Diperlukan adanya keterbukaan dalam pelaksanaan dan kemajuan proyek bagi masyarakat dan pemerintah terkait.
5. Perlunya pengembangan pengetahuan tentang cara membangun prasarana fisik.

Annex 9

Proyek Kemitraan bagi Pengembangan Ekonomi Lokal (KPEL)

Nama Program : Proyek Kemitraan bagi Pengembangan Ekonomi Lokal (KPEL)

A. Deskripsi Program

Program ini merupakan salah satu upaya pengentasan kemiskinan yang dikembangkan oleh pemerintah melalui Bappenas bekerjasama dengan United Nations Development Programme (UNDP) dan United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) sebagai pengembangan ekonomi lokal. Dalam implementasinya KPEL diarahkan untuk memfasilitasi partisipasi masyarakat, memberdayakan masyarakat serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas. KPEL dibentuk tahun 1998, dimana sebelumnya bernama Poverty Alleviation through Rural-Urban Linkage (PARUL) yang dibentuk pada tahun 1997. Pada tahun 2001 PARUL meleburkan diri dan bergabung dengan KPEL. Sasaran KPEL adalah kelompok usaha kelas ekonomi kecil dan menengah yang terdiri dari: (i) kelompok pelaku: petani, nelayanprodusen, pedagang di pedesaan; (ii) pegawai yang dilibatkan yang dilibatkan dalam kegiatan ini; dan (iii) sektor publik pendukung kegiatan. Pada tahap I KPEL dirintis di 19 kabupaten yang tersebar di Provinsi Sulsel, Sultra, Sulut, Gorontalo, Lampung, jambi dan Papua. Pada tahap II direplikasi di 18 kabupaten yang tersebar di Sumbar, Riau, Banten, Babel, Jabar, Jateng, bali dan NTB.

B. Evaluasi

Evaluasi KPEL dilakukan oleh Bappenas pada tahun 2007. Studi dilakukan antara lain dengan desk study dan in-depth interview. Analisis data menggunakan metode kualitatif yang didasarkan pada hasil wawancara, laporan serta dokumen terkait. Metode kualitatif ini digunakan untuk memperdalam informasi tentang pengalaman subyektif program, dan selanjutnya dengan AHP (Analytical Hierarchy Process). Analisis AHP menggunakan 10 elemen kunci dan 9 indikator keberhasilan. Indikator elemen kunci untuk melihat formulasi kebijakan tersebut dalam tataran konseptual dan bentuk implementasinya. Analisis dengan menggunakan indikator keberhasilan dan kegagalan digunakan untuk melihat hasil riil. Dalam metode AHP terdapat beberapa indikator keberhasilan dan kegagalan, antara lain: (i) keberhasilan program, (ii) penanggulangan kemiskinan, (iii) tingkat kepuasan, (iv) sosialisasi perencanaan, (v) sistem pentargetan, (vi) indikator pendapatan, (vii) kelembagaan proyek, (viii) penyelesaian masalah dan (ix) mekanisme pencairan dana.

C. Ringkasan Temuan dan Kesimpulan Utama

Dari hasil evaluasi ditemukan kelemahan KPEL dalam beberapa aspek:.

1. Kelemahan dalam keberlanjutan program yang ditunjukkan dengan masih kurangnya dukungan operasional bagi pendamping, sikap sebagian pejabat daerah yang tidak merespon KPEL, akses informasi kelembagaan keuangan mengalami gangguan akibat sulitnya birokrasi, standar proposal pengajuan dana ke lembaga donor belum tercapai, serta terbatasnya kemampuan produksi dan mutu produksi.
2. Kelemahan kelembagaan yang ditunjukkan dengan adanya konflik internal dalam forum, ketidakakuratan data di lapangan, forum kemitraan masih sulit membiayai dirinya sendiri.

3. Dalam hal sosialisasi perencanaan terdapat permasalahan antara lain: keterlambatan supervise di daerah, beberapa daerah tidak melakukan pelaporan, serta terjadi rekayasa data laporan.
4. Program ini belum mampu memberikan dampak terhadap penyelesaian masalah yang ditunjukkan oleh permasalahan produsen yang masih disekitar permodalan, teknologi dan pemasaran dan terdapat adanya indikasi bahwa daerah yang menjadi lokasi program belum menunjukkan keseriusan dalam program KPEL.
5. Program ini juga belum mampu menanggulangi kemiskinan yang ditunjukkan dengan penguasaan teknologi yang belum optimum, modal yang diperoleh sangat terbatas dan kurangnya alternative usaha bagi nelayan bila terjadi musim paceklik di lautan akibat cuaca buruk.
6. Program ini belum mampu memberikan tingkat kepuasan terhadap penerima manfaat yang ditunjukkan oleh masih adanya ego sektoral dan fasilitator yang kadangkala tidak mampu memahami kebutuhan dan permasalahan di lapangan.
7. Dalam pencairan dana masih terjadi pelanggaran procedural pencairan dana yang seringkali menyebabkan keterlambatan dalam proses pencairan.

D. Rekomendasi

Dari hasil evaluasi tersebut, dihasilkan juga rekomendasi kebijakan, antara lain:

1. Dari aspek keberlanjutan program diperlukan mobilisasi sumberdaya, membangun komitmen semua stakeholder dalam proses perencanaan, pelaksanaan serta evaluasi program, jaringan kerja yang mampu memperkuat kemitraan dengan pihak lain, serta perlunya keterlibatan masyarakat dalam proses negoisasi usaha dengan perusahaan besar yang menjadi mitra usaha.
2. Dalam hal partisipasi hendaknya pengelolaan ekonomi lokal melibatkan secara langsung masyarakat, penentuan potensi usaha dilakukan melalui kajian bersama stakeholder serta perlunya pengembangan institusi lokal.
3. Untuk peningkatan kesejahteraan diperlukan pengembangan ekonomi lokal, serta peningkatan akses kepemilikan faktor produksi.
4. Untuk menjamin akuntabilitas hendaknya diperkuat pengawasan dan dalam pengembangan usaha mikro dan kecil pedesaan serta perlu adanya panduan implementasi program.
5. Transparansi dapat lebih ditingkatkan terutama dalam hal informasi tentang berbagai sumberdaya untuk pengembangan usaha
6. Dalam pengembangan ketrampilan bagi masyarakat perlu pengembangan kapasitas untuk kemitraan baik pemerintah, swasta, produsen dan masyarakat.
7. Pada hakekatnya program pemberdayaan masyarakat miskin merupakan intervensi terhadap aktivitas masyarakat secara ekonomi untuk meningkatkan kesejahterannya, yaitu melalui dukungan teknis dan penentuan sasaran penerima manfaat dan lokasi di level desa.

Annex 10

Community Empowerment for Rural Development (CERD/PMPD)

Nama Program: Community Empowerment for Rural Development (CERD/PMPD)

A. Deskripsi Program

Program PMPD atau CERD merupakan salah satu kegiatan pemberdayaan masyarakat dan sekaligus juga sebagai kelanjutan dari program/proyek yang dilaksanakan dalam kerangka penanggulangan kemiskinan, khususnya setelah terjadinya krisis ekonomi sejak tahun 1997. Program ini mendapatkan dukungan dari Asian Development Bank (ADB), melalui Loan ADB No. 1765-INO (SF) dan 1766-INO dengan kesepakatan waktu pelaksanaan selama 6 tahun (12 Maret 2001-11 Maret 2007) yang dibagi dalam 2 tahap, yaitu Tahap I (2001-2003) dan Tahap II (2004-2006). *Executing Agency* dalam proyek PMPD atau CERD ini adalah Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (PMD) Departemen Dalam Negeri, dalam koordinasi dengan *Asian Development Bank* (ADB), Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Koordinator Bidang Kesra, Bappenas, Departemen Keuangan, Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah, Bank Pembangunan Daerah (BPD), Perguruan Tinggi, Pemda dan LSM. Secara umum, program ini didesain untuk menciptakan gerakan masyarakat dan pendekatan terpadu dalam pembangunan ekonomi di tingkat lokal (desa) dan kabupaten melalui proses indentifikasi keterkaitan kunci pada sektor infrastruktur lokal yang ketika dibangun akan mempercepat pertumbuhan ekonomi di tingkat kabupaten dan kecamatan. Program PMPD atau CERD bertujuan untuk mengentaskan masyarakat miskin perdesaan, khususnya masyarakat miskin yang tinggal di dekat pusat pertumbuhan, melalui upaya-upaya: (a) Memberdayakan masyarakat desa dengan meningkatkan kapasitas masyarakat, dalam merencanakan dan mengelola kegiatan pembangunan desanya, serta meningkatkan kapasitas aparat pemerintah dalam memfasilitasi pembangunan perdesaan, dan Mendukung kegiatan investasi lokal serta meningkatkan keterkaitan perdesaan-perkotaan dengan membangun sarana dan prasarana perdesaan yang dibutuhkan untuk mengembangkan produktivitas usaha skala kecil dan mikro

Program CERD dilaksanakan di desa-desa yang tersebar di 6 (enam) wilayah propinsi di Indonesia, yaitu Kalimantan Tengah (Kabupaten Barito Selatan (3 kecamatan) dan Kabupaten Kapuas (3 kecamatan)), Kalimantan Timur Kabupaten Pasir (3 kecamatan)), Kalimantan Selatan (Kabupaten Banjar (3 kecamatan) dan Kabupaten Tanah Laut (4 kecamatan)), Sulawesi Tengah (Kabupaten Donggala (3 kecamatan) dan Kabupaten Poso (4 kecamatan)), Sulawesi Tenggara (Kabupaten Kendari (4 kecamatan)), serta Sulawesi Utara (Kabupaten Bolaang Mongondow (4 kecamatan) dan Kabupaten Minahasa (3 kecamatan)), melalui pendekatan pemberdayaan secara sistematis yang mencakup 4 (empat) komponen utama, yaitu: (a) Peningkatan kapasitas yang difokuskan pada pengembangan ekonomi lokal, (b) Pendirian lembaga keuangan di tingkat desa, (c) Pembangunan prasarana dan sarana di tingkat desa dan (d) Pengembangan kemampuan manajemen dan monitoring proyek. Sasaran penerima manfaat adalah kelompok miskin di pedesaan dengan lebih memperhatikan kelompok perempuan dan penduduk asli setempat. Sedangkan organisasi proyek terdiri dari unsur Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Desa dan masyarakat serta konsultan dan fasilitator.

Kegiatan pengelolaan program dikelompokkan menjadi 3 (tiga) tahapan, yaitu:

a. Tahun Pertama – Awal program (12 Maret – 31 Des 2001)

Tahun pertama program merupakan tahap pengorganisasian dan pemberdayaan masyarakat, khususnya masyarakat miskin sebagai kelompok masyarakat sasaran proyek, dalam proses perencanaan pembangunan secara partisipatif. Kegiatan pembangunan fisik prasarana desa yang dapat dilaksanakan pada tahun pertama ini hanyalah prasarana desa yang dibiayai melalui mekanisme hibah desa, dengan semangat mempraktekan pengelolaan pembangunan oleh masyarakat miskin sendiri.

Secara lebih rinci kegiatan tahun pertama meliputi: seleksi kecamatan, seleksi desa, penyediaan anggaran tahun pertama, sosialisasi awal di kabupaten, sosialisasi awal di desa, survei dan identifikasi, musyawarah desa pertama, pertemuan masyarakat miskin, pertemuan KKPS (Kelompok Kerja Pembangunan Sejenis), Pertemuan KKPD (Kelompok Kerja Pembangunan Desa), Pertemuan KKPK (Kelompok Kerja Pembangunan Kecamatan), Pertemuan Pemuda dan masyarakat desa, pertemuan peminat LSPBM, pertemuan calon anggota LSPBM, musyawarah desa kedua, persiapan pembangunan prasarana hibah desa, penandatanganan surat perjanjian pemberian pekerjaan (SP3) hibah desa, penyediaan hibah desa, pelaksanaan dan pemantauan pembangunan prasarana hibah desa, serah terima hasil hibah desa serta evaluasi kinerja kelompok pelaksana dan kelompok pemantau, persiapan operasional LSPBM, pertemuan tim penyusun RPJMD, musyawarah desa III, musyawarah antar desa, rapat koordinasi pembangunan kabupaten dan pertemuan antar KKPK dengan pelaku pembangunan lainnya.

b. Tahun Kedua – Akhir Program (Jan 2002 – Des 2006)

Tahun kedua program merupakan tahun terakhir dari intervensi proyek terhadap desa secara penuh melalui penugasan fasilitator, namun desa masih berhak untuk mendapatkan dana pemeliharaan prasarana dari proyek hingga masa akhir proyek yaitu Desember 2006. Secara lebih rinci, periode ini meliputi kegiatan-kegiatan: penyediaan anggaran tahun kedua, penyediaan dana pemeliharaan, penyediaan dana pelatihan usaha kecil mikro perdesaan, penyediaan dana perancangan dan konstruksi sub-proyek, penyediaan dana pengembangan LSPBM, perluasan jaringan kerja pembangunan desa, pembentukan asosiasi LSPBM dan pusat informasi pasar, pengembangan fungsi asosiasi LSPBM dan PIP, pemantapan pemberdayaan KKPD, perancangan KKPD, perancangan sub proyek, pelaksanaan dan pemantauan pembangunan prasarana subproyek, serah terima hasil pembangunan prasarana sub proyek serta evaluasi kinerja kelompok pelaksana dan kelompok pemantau, persiapan O&P prasarana desa, operasionalisasi kelompok O&P, serta pengembangan usaha ekonomi perdesaan.

c. Kegiatan Pasca Program

Pasca program adalah masa setelah lepasnya desa dari intervensi program selama dua tahun dan kembali kepada mekanisme pembangunan yang berlaku. Diharapkan bahwa segala upaya yang telah dihasilkan melalui proyek PMPD akan tetap mewarnai proses pembangunan desa yang ada, dengan kegiatan-kegiatan yang meliputi: kelompok O&P, kader pemberdayaan masyarakat, jaringan kerja pembangunan desa, musyawarah perencanaan dan pengembangan desa, musyawarah perencanaan dan pengembangan kecamatan, musyawarah perencanaan dan pengembangan kabupaten, LSPBM, asosiasi LSPBM, serta tumbuh dan berkembangnya usaha kecil mikro perdesaan.

B. Evaluasi

Evaluasi CERD dilakukan oleh Bappenas dan Bennatin Surya Cipta pada tahun 2007. Studi dilakukan antara lain dengan desk study dan *in-depth interview*. Analisis data menggunakan metode kualitatif yang didasarkan pada hasil wawancara, laporan serta dokumen terkait. Metode kualitatif ini digunakan untuk memperdalam informasi tentang pengalaman subyektif program, dan selanjutnya dengan AHP (Analytical Hierarchy Process). Analisis AHP menggunakan 10 elemen kunci dan 9 indikator keberhasilan. Indikator elemen kunci untuk melihat formulasi kebijakan tersebut dalam tataran konseptual dan bentuk implementasinya. Analisis dengan menggunakan indikator keberhasilan dan kegagalan digunakan untuk melihat hasil riil.

C. Ringkasan Temuan dan Kesimpulan Utama

Lambat dan sulitnya mengetahui waktu turunnya dana bantuan pusat, secara teknis menimbulkan kesulitan terkait dengan jadwal pelaksanaan, dan secara psikologis menimbulkan kekhawatiran dan kecemasan Pemda dan masyarakat atas kelanjutan pelaksanaan proyek. BPMD sebagai instansi yang relatif baru, memiliki keterbatasan pengalaman dan kemampuan didalam mengelola proyek *loan*. Keterbatasan ini tidak ditopang dengan koordinasi instansi terkait yang baik dan efektif. Akibatnya penyiapan kelembagaan masyarakat dan proses pemberdayaan yang semestinya difasilitasi berjalan kurang efektif. Selain itu, pelaksanaan proyek prasarana transportasi (jalan, jembatan, dll), prasarana penunjang produksi (irigasi, pintu air, dll) dan prasarana air bersih dan kesehatan (SGL, PAH, dll) memberi manfaat nyata. Tidak dapat dipungkiri beberapa proyek pada beberapa desa tidak dapat dimanfaatkan karena rusak dan beberapa lainnya kurang bermanfaat karena pemanfaatannya masih terbatas. Sedangkan desa yang tidak dapat proyek atau diluar target dapat merasakan manfaatnya secara langsung berupa akses jalan/jembatan yang bagus menuju ke desa yang menjadi target atau dari prasarana air bersih dan kesehatan.

Kendala dan permasalahan yang dihadapi dalam program usaha ekonomi masyarakat, yaitu: (a) Terjadinya perubahan struktur organisasi, sehingga pelaksanaan tugas pokok dan fungsi oleh para pejabat perlu ada penyesuaian, (b) Relatif masih kurangnya kemampuan sumber daya manusia pada Direktorat Usaha Ekonomi Masyarakat, dalam melakukan fasilitasi pelaksanaan kebijakan pemerintah di bidang pemberdayaan ekonomi masyarakat, (c) Belum tertatanya seluruh perangkat daerah propinsi, kabupaten/kota berpengaruh terhadap pelaksanaan implementasi kebijakan bidang usaha ekonomi masyarakat yang difasilitasi oleh pemerintah pusat, (d) Program yang diluncurkan tidak seluruhnya sesuai dengan kebutuhan daerah. Hal ini perlu ada sinkronisasi program usaha ekonomi masyarakat di daerah, (e) Adanya gangguan keamanan di beberapa daerah mempengaruhi pelaksanaan kebijakan usaha ekonomi masyarakat, (f) Terbatasnya alokasi dana sehingga pelaksanaan Kegiatan tidak optimal, (g) Belum optimalnya data Pasar Desa, dan (h) Belum optimalnya pendataan dan informasi tentang Peta Potensi Ekonomi Masyarakat dalam rangka Pengembangan Usaha Ekonomi Keluarga dan Masyarakat.

Dari hasil evaluasi ditemukan kelemahan CERD dalam beberapa aspek:

1. Kelemahan kelembagaan, dimana terjadi pelanggaran prosedur surat perjanjian pekerjaan dari aspek waktu pencairan dana dan target penyelesaian infrastruktur, terjadinya konflik horizontal di masyarakat karena rendahnya tingkat partisipasi masyarakat, serta tidak adanya pertanggungjawaban yang jelas terhadap pelaksanaan

- proyek di tingkat desa. Kecenderungan sering terjadinya pergantian manajemen proyek di tingkat pusat dan kabupaten berimplikasi pada organisasi proyek dan pertanggungjawaban
2. Kelemahan program dalam menyelesaikan masalah yang terjadi di masyarakat, diantaranya tidak menghargai kearifan dan pengetahuan lokal serta pelanggaran HAM (adanya intimidasi dari oknum manajemen proyek terhadap masyarakat yang kritis terhadap proyek)
 3. Kelemahan dalam keberlanjutan program juga ditemukan, yaitu munculnya permasalahan pasca proyek serta pembangunan infrastruktur yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat
 4. Program ini belum mampu memberikan dampak terhadap peningkatan pendapatan masyarakat karena lebih mengarah pada pembangunan infrastruktur
 5. Sosialisasi program juga belum berjalan dengan baik, dimana masih terdapat banyaknya masyarakat penerima manfaat yang belum mengetahui tentang program ini, yang terlibat hanyalah kelompok elit desa serta tidak adanya konsultasi dengan masyarakat dalam penyusunan program

D. Rekomendasi

Dari hasil evaluasi tersebut, dihasilkan juga rekomendasi kebijakan, antara lain:

1. Dari aspek keberlanjutan program diperlukan rumusan indikator keberhasilan yang menjamin keberlanjutan program
2. Perlunya pengelolaan pembangunan yang melibatkan partisipasi masyarakat dan berpihak pada komunitas masyarakat miskin, penentuan lokasi program dilakukan melalui mekanisme lokakarya di tingkat kecamatan yang melibatkan unsur pemerintah, BPD dan masyarakat desa, pengambilan keputusan harus melibatkan semua pihak dan dilakukan secara demokratis
3. Untuk pengukuran kesejahteraan diperlukan peningkatan penerima program secara individu, peningkatan pendapatan desa secara kelembagaan komunitas dan pengembangan usaha mikro pedesaan
4. Untuk menjamin akuntabilitas hendaknya ditentukan kriteria tingkat pendidikan aparat yang memfasilitasi pembangunan desa, penyesuaian alokasi pembiayaan menurut aturan dalam loan agreement serta perlu ada pemantauan dan pengawasan dalam pembangunan prasarana hibah desa
5. Transparansi dapat lebih ditingkatkan terutama dalam hal penyaluran hibah desa
6. Pemilihan ketrampilan untuk masyarakat hendaknya yang berhubungan dengan pengembangan kapasitas pembangunan masyarakat dan perlu penyediaan dana pelatihan usaha mikro dan kecil
7. Pada hakekatnya program pemberdayaan masyarakat miskin merupakan intervensi terhadap aktivitas masyarakat secara ekonomi untuk meningkatkan kesejahterannya, yaitu melalui pembentukan kelembagaan keuangan, penetapan sasaran penerima manfaat dan penentuan lokasi program di level kecamatan

Annex 11

Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K)

Nama Program : Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K)

A. Deskripsi Program

P4K adalah program yang dikelola oleh Departemen Pertanian yang bekerjasama dengan Bank Rakyat Indonesia. Program ini bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan di daerah pedesaan melalui pengembangan sumber daya manusia dan memberikan pendanaan untuk pengembangan usaha kecil. Penerima manfaatnya adalah para petani nelayan kecil yang meliputi petani pengelola lahan sempit, petani penggarap, buruh tani, nelayan dengan peralatan sederhana, peternak kecil, pengrajin kecil dan kelompok masyarakat miskin. Secara langsung, program ini memfokuskan pada pengembangan kemampuan perusahaan mikro, dengan memberikan kredit mikro dan mempromosikan tabungan. Lebih lanjut lagi, program ini berusaha menghubungkan kelompok-kelompok pemberi pinjaman dengan kegiatan masyarakat dan badan pelayanan sosial lain. P4K diimplementasikan dalam 3 fase dan dibiayai oleh pemerintah dan United Nation Development Program (UNDP). Terdapat 3 fase P4K yaitu Fase I (1979-1988), Fase II (1989-1998) dan Fase III (1999-2005). Adapun, Fase I mencakup 6 provinsi, yang meliputi seluruh provinsi di Jawa (kecuali DKI Jakarta), Bali dan Nusa Tenggara Barat. Sedangkan, Fase II mencakup 12 provinsi lain, yaitu Banda Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Bengkulu, Sumatera Selatan, Lampung, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah dan Timor Timur. Adapun jumlah kelompok swadaya masyarakat sebagai penerima manfaat naik dari 2,150 di Fase I menjadi 50,038 di Fase II. Selanjutnya, pada akhir Fase III pada tahun 2005, diharapkan program P4K dapat mencapai paling sedikit 74,000 kelompok swadaya masyarakat sebagai penerima manfaat (atau kira-kira 740,000 keluarga)

B. Evaluasi

Evaluasi cepat telah dilakukan oleh Micra (*Microfinance Innovation Center for Resources and Alternatives*) yang bertujuan untuk memberikan penilaian secara independen mengenai; [1] Efektifitas program P4K dalam mencapai tujuan yang telah dirumuskan; [2] Memberikan masukan-masukan yang penting untuk perbaikan program kedepan; dan [3] merumuskan pembelajaran dan praktek terbaik dalam program pengentasan kemiskinan. Evaluasi cepat ini dilakukan dari tanggal 21 Mei-29 Juni 2007 dan dilakukan di DKI Jakarta dan 3 provinsi lain yaitu Jawa Timur, Sulawesi Selatan dan Sumatera Selatan. Evaluasi cepat ini menfokuskan pada 4 hal, yaitu; [1] Penilaian terhadap dokumentasi program; [2] Penilaian terhadap tujuan program dan desain; [3] Penilaian terhadap implementasi, efisiensi dan manajemen program; dan [4] Penilaian terhadap hasil dan efektifitas. Metodologi yang digunakan mencakup studi literatur, interview terstruktur, survey lapangan dan diskusi kelompok terfokus

C. Ringkasan Temuan dan Kesimpulan Utama

Dari hasil evaluasi ditemukan beberapa kelebihan P4K, yaitu:

1. Secara umum P4K berhasil dalam melakukan pengentasan kemiskinan yang disebabkan oleh waktu pelaksanaan program yang relatif lama dan penggunaan

- Participatory Rural Appraisal* (PRA) dalam menentukan target kemiskinan. Ditambah lagi, P4K memiliki performa yang sangat baik dalam organisasi masyarakat melalui pembentukan kelompok swadaya masyarakat dengan bantuan teknik yang memadai dari Agen Penyuluh/Pendamping
2. Program P4K memiliki dokumentasi yang sangat komprehensif dan informatif. Bank BRI dan Departemen Pertanian mengeluarkan surat sebagai petunjuk/arahan dalam pemberian kredit dan prosedur implementasi program. Dokumen petunjuk program tersebut sangat jelas dalam menggambarkan latar belakang, tujuan, desain, karakteristik, penerima manfaat serta mekanisme implementasi program. Selain itu, Departemen Pertanian dan BRI mengeluarkan banyak publikasi yang didesain untuk menginformasikan kemajuan program.
 3. Performa manajemen program dinilai cukup bagus. Sebelum desentralisasi, manajemen program adalah tanggung jawab dari Departemen Pertanian melalui Balai Pengembangan SDM Pertanian di Jakarta. Dan pada saat itu terlihat bahwa manajemen program yang dilakukan oleh Departemen Pertanian sangat efektif dan terkoordinasi dengan baik. Namun demikian, pasca desentralisasi, manajemen program yang ditangani oleh pemerintah daerah dengan struktur implementasi berbeda-beda dari setiap pemerintah daerah dinilai tidak terlalu baik.
 4. Tujuan program P4K sangat jelas namun terlalu luas, adanya indikator yang jelas dalam mengukur kesuksesan program dalam pengentasan kemiskinan, tetapi tidak mencantumkan langkah yang spesifik dan jelas dalam mencapai tujuan tersebut.
 5. Program monitoring dan evaluasi P4K terlihat memiliki dampak positif bagi program ke Depan.
 6. Efektifitas pembiayaan program dan struktur anggaran sangat sulit diukur karena kurangnya informasi.
 7. Pihak terkait dalam program P4K memiliki tingkat kepuasan paling rendah jika dibandingkan dengan program pembiayaan program mikro pemerintah lainnya karena kecilnya jumlah pinjaman dan kurangnya tidak lanjut pada kredit dan bantuan teknis.
 8. P4K sangat lemah dalam keberlanjutan program karena kurangnya ketertarikan Bank BRI untuk melanjutkan program yang disebabkan oleh tidak cukupnya pendapatan yang diperoleh jika dibandingkan dengan biaya yang telah dikeluarkan.

D. Rekomendasi

Dari hasil evaluasi tersebut, dihasilkan juga rekomendasi kebijakan, antara lain:

1. Pendanaan pemerintah untuk program kredit usaha kecil seperti P4K seharusnya digunakan sebagai katalisator untuk pembangunan yang berkelanjutan dan program tersebut membutuhkan suatu exit strategy jangka panjang yang secara bertahap membentuk partner komersial. Komponen hubungan yang berkelanjutan dengan sistem keuangan formal untuk mendorong pembangunan harus dipertimbangkan.
2. Lembaga pemerintahan harus bekerja untuk memperkuat lembaga keuangan mikro yang sudah ada bukan membentuk lembaga keuangan mikro yang baru, dan mendorong konsolidasi industri. Pemerintah harus mendorong lembaga keuangan mikro (bank) untuk memberikan produk mereka yang telah disesuaikan dengan pasar lokal daripada menciptakan produk yang sementara.
3. Program hibah untuk masyarakat miskin harus diatur terpisah dari program kredit untuk menghindari kebingungan dalam hal pemahaman dari penerima manfaat dan kewajiban untuk membayar pinjaman kembali program kredit.