

**STUDI EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PROYEK
PENANGGULANGAN KEMISKINAN PERKOTAAN-REHABILITASI
DAN REKONSTRUKSI MASYARAKAT DAN PERMUKIMAN
BERBASIS KOMUNITAS (P2KP-REKOMPAK)
DI KABUPATEN BANTUL, YOGYAKARTA**

Sri Haryani

Anggota Ombudsman Swasta DIY

Imam Subkhan

Asisten Ombudsman Swasta DIY

ABSTRACT

Urban Poverty Eradication - Community Settlement Rehabilitation and Reconstruction Program (P2KP-REKOMPAK) was a World Bank funded project having aim to perform settlement reconstruction and rehabilitation of earthquake victim in Central Java and Yogyakarta. Through the project it will be built houses amount 4.080 units. The purpose of the project is not merely building houses, but it more to improve people consciousness to develop their community together by themselves. The research attempts to assess the effectiveness of the project implementation that was observed in four aspects i.e. target, institution, house building, and administration – finance. The research was conducted from December 15, 2006 to January 15, 2007 in 15 villages in Bantul District by survey method. In each village, were elected randomly three respondents consist of one represent BKM and two KSMP. Meanwhile, the villages of sample location was determined purposively that based on the most poverty house damaged. Instruments were used in the research consists of questioner and interview. Interview was performed to relevant parties with the project, i.e. village chief, facilitator, field coordinator and DMC Team Leader who have responsible for implementation of the project in Yogyakarta. In general, the research result showed that P2KP-REKOMPAK project implementation was effective in all aspect. Even though the aim to empowering community yet to be caused by dominant role of BKM and the function of people meeting (achieved) was not optimal.

Keywords: *effectiveness, settlement, earthquake, reconstruction, rehabilitation*

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Bencana gempa bumi yang terjadi pada tanggal 27 Mei 2006 di Provinsi DIY dan Jateng telah membawa dampak kerusakan yang sangat besar, terutama bagi permukiman dan perumahan penduduk. Hasil penilaian

cepat yang dilakukan oleh Bappenas, jumlah rumah yang mengalami kerusakan sebanyak 388.758 unit, termasuk 187.474 unit diantaranya roboh. Dari jumlah ini nilai kerusakan dan kerugian ditaksir mencapai Rp. 29,1 triliun atau sekitar US\$3,1.

Akibat kerusakan rumah itu, ratusan ribu penduduk di Provinsi DIY hidup di tenda

pengungsian maupun yang mereka buat sendiri. Berbagai pihak baik pemerintah, swasta maupun lembaga donor berupaya memberikan kontribusi masing-masing untuk terlibat dalam proses rekonstruksi dan rehabilitasi rumah penduduk korban gempa. Salah satu inisiasi dan kontribusi itu dilakukan oleh P2KP (Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan) yang telah ada di Yogyakarta sejak tahun 1999 melalui program P2KP Peduli. Melalui P2KP Peduli inilah kemudian dana BLM (Bantuan Langsung Masyarakat) untuk membangun perumahan dikucurkan yang difasilitasi oleh BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat) dan didampingi oleh KMW (Konsultan Manajemen Wilayah) Yogyakarta¹ dan tim di bawahnya.

Penerima bantuan P2KP Peduli ini tidak diperkenankan menerima bantuan dari pihak lain dalam konteks yang sama. Bahkan ada satu desa di Bantul yang ditunda penerimaan bantuan P2KP, karena mereka tidak memenuhi kriteria yang telah ditetapkan. Kriteria penerima bantuan adalah desa yang merupakan binaan P2KP, mempunyai Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM), tingkat kerusakan rumah di atas 15 orang milik keluarga miskin dan lain-lain. Masing-masing desa mendapatkan bantuan Rp 500 juta. Uang tersebut terdiri dari Rp 300 juta untuk pembangunan perumahan dan Rp 200 juta untuk membangun lingkungan desa atau infrastruktur. Selanjutnya, pemilihan orang yang diberi bantuan perumahan diserahkan kepada masing-masing desa yang menerima bantuan P2KP berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan.

Dana BLM Perumahan ini disalurkan kepada masyarakat korban bencana yang rumahnya roboh dan memenuhi kriteria yang ditentukan oleh P2KP. Masyarakat yang menerima BLM Perumahan kemudian mengorganisasikan dirinya dalam bentuk

KSMP (Kelompok Swadaya Masyarakat Perumahan) yang jumlah anggotanya berkisar antara 10-15 orang. Program pembangunan rumah yang dilakukan oleh KSMP ini kemudian diberi nama P2KP-REKOMPAK atau P2KP untuk Rehabilitasi, Rekonstruksi Masyarakat dan Permukiman Berbasis Komunitas.

Program P2KP-REKOMPAK yang sudah dirintis sejak bulan Juni 2006 di Provinsi DIY punya target untuk membangun rumah sebanyak 4.080 unit. Pembangunan ini dilakukan secara bertahap. Tahap pertama atau siklus I dibangun sebanyak 15 rumah untuk setiap kelurahan. Sementara pada tahap kedua atau siklus II jumlah rumah yang dibangun setiap kelurahan berbeda-beda tergantung kebutuhan. Khusus di Kabupaten Bantul jumlah rumah yang berhasil dibangun dalam siklus I mencapai 606 unit, sedangkan pada siklus II direncanakan mencapai 1.723 unit yang semuanya tersebar di 43 kelurahan dan 16 kecamatan. Nilai bantuan untuk setiap rumah disesuaikan dengan ketentuan pemerintah yaitu Rp. 20 juta.

Konsep dasar P2KP-REKOMPAK adalah pemulihan kondisi masyarakat pascabencana gempa bumi dengan menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat (*community based*). Sehingga masyarakat setempat yang menentukan melalui musyawarah, rumah warga siapa yang harus didahulukan atau mendapat prioritas untuk dibangun melalui dana P2KP peduli agar tidak menimbulkan kecemburuan sosial.

Ada empat strategi yang diterapkan dalam pembangunan rumah berbasis komunitas ini. Pertama, penguatan untuk pengembangan nilai-nilai universal kemasyarakatan dan kemanusiaan. Kedua, pembangunan bertumpu pada kelompok. Ketiga, penguatan peran pemerintah di tingkat kota/kabupaten dalam rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan dan permukiman. Keempat, penguatan peran para pihak lain. Rehabilitasi dan rekonstruksi itu bertumpu pada kelompok masyarakat yang

¹ Dalam proses selanjutnya tugas ini dilimpahkan kepada tim khusus yang disebut DMC (*District Management Consultant*)

melaksanakan dan mengorganisir diri atas ikatan pemersatu. Antara lain, kesamaan kepentingan dan kebutuhan, kesamaan kegiatan, dan kesamaan domisili yang mengarahkan pada upaya mendorong tumbuh berkembangnya kapital sosial.

Selama ini program P2KP-REKOMPAK dianggap oleh berbagai pihak cukup berhasil untuk membangun partisipasi warga dalam membangun rumah mereka secara mandiri dan gotong royong. Tujuan dari P2KP-REKOMPAK ini memang bukan sekadar membangun rumah, namun lebih jauh adalah membangun kesadaran warga untuk mandiri membangun kembali komunitasnya secara bersama-sama. Penelitian ini berupaya melihat sejauh mana efektivitas program P2KP-REKOMPAK, khususnya di Kabupaten Bantul yang mengalami kerusakan paling parah akibat bencana gempa bumi.

2. Rumusan Masalah

Masalah utama yang diajukan dalam penelitian ini adalah bagaimana efektivitas pelaksanaan proyek penanggulangan kemiskinan perkotaan untuk rehabilitasi dan rekonstruksi masyarakat dan permukiman (P2KP-REKOMPAK) di Kabupaten Bantul? Efektivitas ini dilihat dari aspek kelembagaan KSMP, kepesertaan, pembangunan perumahan, sistem administrasi dan manajemen keuangan.

3. Tujuan

Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan P2KP-REKOMPAK di tingkat BKM dan KSMP. Dari tujuan umum ini kemudian dirinci ke dalam 4 tujuan khusus, yaitu:

- a. Mengaji aspek kelembagaan KSMP dalam pelaksanaan P2KP-REKOMPAK
- b. Menelaah aspek pembangunan perumahan dalam P2KP-REKOMPAK

- c. Menelaah aspek kepesertaan penerima BLM perumahan melalui P2KP-REKOMPAK
- d. Menelaah sistem administrasi dan manajemen keuangan BLM perumahan dalam P2KP-REKOMPAK

4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat bagi para pengambil kebijakan khususnya mereka yang terlibat dalam P2KP-REKOMPAK untuk meningkatkan efektivitas program serupa di masa mendatang. Di sisi lain, temuan penelitian ini juga akan memberikan kontribusi bagi proses pembelajaran pembangunan perumahan berbasis komunitas, terutama di daerah yang baru mengalami bencana gempa bumi.

KAJIAN TEORI DAN KERANGKA KONSEPTUAL

1. Mendefinisikan Efektivitas

Pada dasarnya pengertian efektivitas secara umum merujuk pada taraf tercapainya hasil. Istilah ini kerap dikaitkan dan disalahartikan dengan pengertian efisiensi. Padahal kedua istilah ini memiliki perbedaan makna yang mendasar. Pengertian efektivitas menekankan pada hasil yang dicapai, sedangkan efisiensi lebih melihat pada bagaimana cara mencapai hasil yang dicapai itu dengan membandingkan antara input dan outputnya.

Istilah efektif (*effective*) dan efisien (*efficient*) merupakan dua istilah yang saling berkaitan dan patut dipahami dengan benar dalam upaya untuk mencapai tujuan suatu sebuah proyek, atau secara lebih luas tujuan sebuah organisasi. Banyak ahli yang telah memberikan pengertian secara jelas tentang efektivitas dan efisiensi. Menurut Chester I. Barnard dalam Kebijakan Kinerja Karyawan (Prawirosentono, 1999 : 27), menjelaskan bahwa arti efektif dan efisien adalah sebagai berikut :

“When a specific desired end is attained we shall say that the action is effective. When the unsought consequences of the action are more important than the attainment of the desired end and are dissatisfactory, effective action, we shall say, it is inefficient. When the unsought consequences are unimportant or trivial, the action is efficient. Accordingly, we shall say that an action is effective if it specific objective aim. It is efficient if it satisfies the motives of the aim, whatever it is effective or not”.

Jadi dapat dikatakan bahwa sebuah kegiatan tersebut adalah efektif apabila tujuan dari kegiatan itu akhirnya dapat dicapai. Tetapi bila akibat-akibat yang tidak dicari dari kegiatan mempunyai nilai yang lebih penting dibandingkan dengan hasil yang dicapai sehingga mengakibatkan ketidakpuasan meskipun efektif, kegiatan tersebut dapat dikatakan tidak efisien. Sebaliknya bila akibat yang tidak dicari-cari dari kegiatan itu mempunyai nilai tidak penting atau remeh, maka kegiatan tersebut efisien. Dengan demikian kita dapat mengatakan sesuatu efektif bila mencapai tujuan tertentu. Dikatakan efisien bila hal itu memuaskan motif tujuan, terlepas apakah efektif atau tidak.

Menurut Peter Drucker dalam Menuju SDM Berdaya (Atmosoeparto, 2002 : 139), menyatakan : *“doing the right things is more important than doing the things right”* Selanjutnya dijelaskan bahwa: *“effectiveness is to do the right things : while efficiency is to do the things right”*. Atau juga *“effectiveness means how far we achieve the goal and efficiency means how do we mix various resources properly”*

Efisien tetapi tidak efektif berarti dalam memanfaatkan sumber daya (*input*) baik, tetapi tidak mencapai sasaran. Sebaliknya, efektif tetapi tidak efisien berarti dalam mencapai sasaran menggunakan sumber daya berlebihan atau lazim dikatakan ekonomi

biaya tinggi. Tetapi yang paling parah adalah tidak efisien dan tidak efektif, artinya ada pemborosan atau penghambur-hamburan sumber daya tanpa mencapai sasaran. Efisien harus selalu bersifat kuantitatif dan dapat diukur (*measurable*), sedangkan efektif mengandung pula pengertian kualitatif.

Efektif lebih mengarah ke pencapaian sasaran. Efisien dalam menggunakan masukan (*input*) akan menghasilkan produktivitas tinggi, yang merupakan tujuan dari setiap organisasi apapun bidang kegiatannya. Hal yang paling rawan adalah apabila efisiensi selalu diartikan sebagai penghematan, karena bisa mengganggu operasi, sehingga pada gilirannya akan mempengaruhi hasil akhir, karena sasarannya tidak tercapai dan produktivitasnya juga tidak setinggi yang diharapkan.

Penghematan sebenarnya hanya sebagian dari efisiensi. Persepsi yang tidak tepat mengenai efisiensi dengan menganggap semata-mata sebagai penghematan sama halnya dengan penghayatan yang tidak tepat mengenai *Cost Reduction Program* (Program Pengurangan Biaya), yang sebaiknya dipandang sebagai *Cost Improvement Program* (Program Perbaikan Biaya) berarti mengefektifkan biaya. Efektif dikaitkan dengan kepemimpinan (*leadership*) yang menentukan hal-hal apa yang harus dicapai (*what are the things to be accomplished*), sedangkan efisien dikaitkan dengan manajemen, yang mengukur bagaimana sesuatu dapat dilakukan sebaiknya (*how can certain things be best accomplished*).

2. Efektivitas P2KP-REKOMPAK

P2KP-REKOMPAK merupakan respon kepedulian P2KP sebagai sebuah program yang mengkhususkan pada pemberdayaan masyarakat miskin untuk terlibat dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana gempa bumi di Provinsi DIY dan Jawa Tengah. Jauh sebelum bencana gempa bumi melanda Yogyakarta dan sebagian Jawa

Tengah, P2KP telah beroperasi melakukan program-program pemberdayaan. Program-program penanggulangan kemiskinan P2KP diorientasikan pada peningkatan kapasitas masyarakat sehingga mereka mampu membangun ekonomi keluarga secara mandiri.

Program penanggulangan kemiskinan itu diwujudkan dalam 3 bentuk, yaitu Unit Pengelolaan Lingkungan (UPL), Unit Pengelolaan Keuangan (UPK) dan Unit Pengelolaan Sosial (UPS). Salah satu keunggulan P2KP adalah program ini dikembangkan dengan melibatkan masyarakat sebagai agen utama. Dalam bahasa yang lebih populer dikenal sebagai *community based program*. Maka dari itu dalam P2KP peran birokrasi dan fasilitator diminimalisir. Sebaliknya peran BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat) sebagai representasi kelembagaan masyarakat di tingkat lokal diberdayakan sebaik mungkin.

Bentuk-bentuk aktivitas yang dilakukan oleh P2KP sangat beragam tergantung dari masing-masing unit. Namun dari berbagai program itu yang paling menonjol adalah dana bergulir bagi kelompok usaha miskin. Sistem yang dibangun dalam dana bergulir ini adalah *tanggung renteng*. Dengan demikian setiap individu dalam kelompok punya tanggung jawab untuk mengembalikan dana pinjaman itu yang selanjutnya akan digulirkan untuk kelompok usaha miskin lainnya. Modal awal dana bergulir yang dialokasikan oleh pemerintah melalui P2KP ini sangat bervariasi disesuaikan dengan kondisi demografis dan sosial ekonomi. Di Kabupaten Bantul kisaran dana awalnya mulai dari Rp. 100 juta sampai dengan Rp. 500 juta.

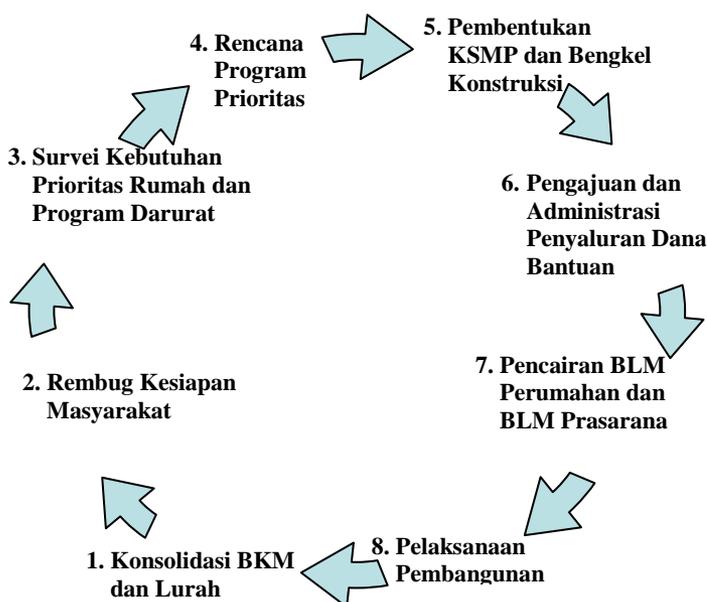
Kelompok yang mengalami dampak terberat akibat bencana gempa bumi salah satunya adalah kelompok miskin yang selama ini menjadi sasaran P2KP. Mereka bukan hanya kehilangan saudara dan tetangga, namun juga mengalami kelumpuhan akses sumber daya ekonomi karena sumber daya dan kapital yang mereka miliki ikut hancur. Salah satu prasyarat terpenting untuk membangun

ekonomi masyarakat miskin korban gempa adalah memulihkan permukiman. Dalam konteks inilah P2KP-REKOMPAK atau yang dulu disebut sebagai P2KP Peduli hadir di lokasi yang terkena dampak bencana gempa bumi guna memfasilitasi masyarakat membangun permukiman mereka yang runtuh.

Pendekatan yang digunakan dalam P2KP-REKOMPOK secara normatif mengacu pada jiwa dan ruh P2KP yaitu partisipasi dan pemberdayaan masyarakat miskin di tingkat bawah. Rehabilitasi dan rekonstruksi permukiman ini disebut berbasis komunitas. Sedangkan yang dimaksud partisipasi di sini adalah keterlibatan aktif masyarakat miskin dalam semua tahapan atau kegiatan program sejak perencanaan hingga monitoring dan evaluasi. Adapun tahapan pelaksanaan program ini terlukiskan pada Bagan 1.

Delapan kegiatan pada Bagan 1, masing-masing dikategorikan dalam tiga tahapan utama, yaitu: Tahap I, yaitu penyiapan masyarakat terdiri dari kegiatan 1 dan 2, Tahap II, yaitu perencanaan masyarakat terdiri dari kegiatan 3,4,5 dan 6, terakhir Tahap III, yaitu pelaksanaan terdiri dari kegiatan 7 dan 8. Di luar 8 kegiatan ini sebenarnya ada kegiatan yang selalu melekat pada setiap kegiatan yaitu monitoring dan evaluasi.

Dalam pelaksanaan program ini ada empat *stakeholder* utama yang terlibat, yaitu BKM, pemerintah, KSMP dan DMC. BKM merupakan institusi lokal yang merepresentasikan masyarakat yang biasanya diduduki oleh tokoh formal dan informal masyarakat. BKM inilah yang selama ini bertanggung jawab dan melaksanakan program P2KP reguler. Sedangkan dalam konteks P2KP-REKOMPAK BKM sebenarnya lebih berfungsi sebagai fasilitator dan mediator. Aktor pemerintah yang terlibat dalam program ini adalah pemerintah desa atau kelurahan. Fungsi mereka sebenarnya lebih pada koordinasi karena program ini dilaksanakan di wilayah desa dan bersentuhan langsung dengan penduduk desa.



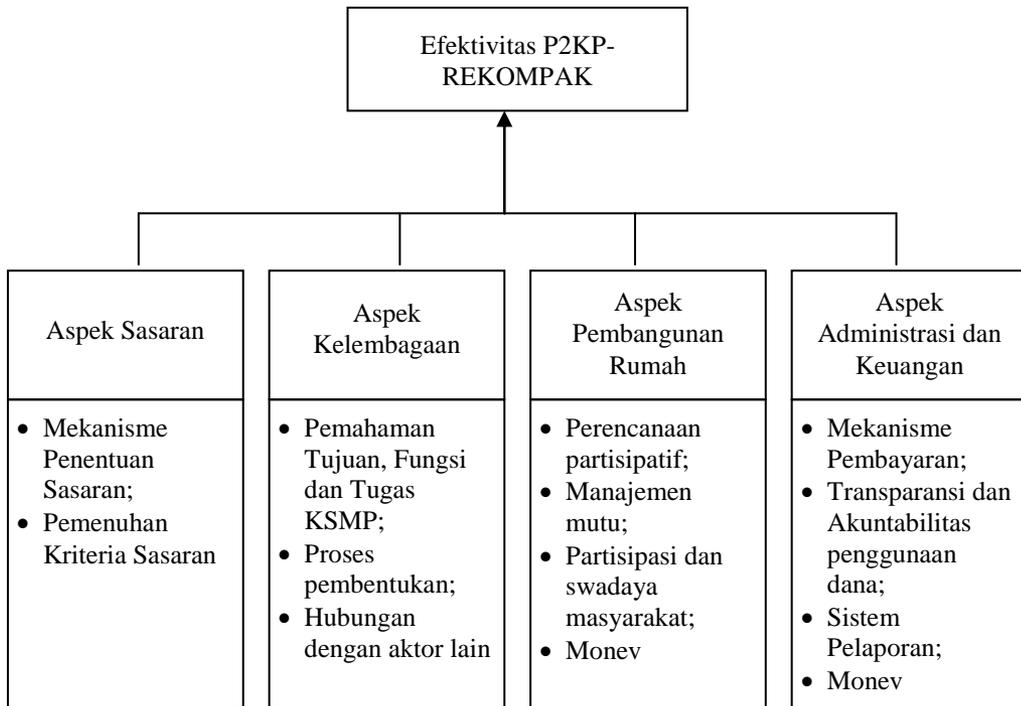
Bagan 1. Tahapan Kegiatan P2KP-REKOMPAK

DMC atau *Distric Management Consultant* merupakan organ di tingkat provinsi yang bertanggung jawab atas pelaksanaan P2KP-REKOMPAK ini. DMC ini membawahi koordinator lapangan di tingkat kabupaten dan tim fasilitator yang ada di tingkat desa atau kelurahan. Dalam melaksanakan program ini, koordinator lapangan didukung berbagai tim ahli antara lain, tim ahli monitoring dan evaluasi, pelatihan dan pengaduan, *housing*, struktur gempa, infrastruktur dan administrasi keuangan. Sementara tim fasilitator terdiri dari fasilitator teknik, *community development* dan sosial-ekonomi yang dikoordinasikan oleh senior fasilitator (SF). Para fasilitator inilah yang mendampingi dan mengawal secara langsung implementasi P2KP-REKOMPAK yang dilaksanakan oleh KSMP.

KSMP atau Kelompok Swadaya Masyarakat Perumahan adalah kelompok masyarakat korban gempa yang mengorganisir dirinya agar dapat melaksanakan rehabilitasi dan

rekonstruksi rumahnya secara bersama-sama, bergotong-royong untuk mengatasi permasalahannya. Mereka merupakan kelompok sasaran P2KP-REKOMPAK yang mendapatkan bantuan perumahan. KSMP inilah yang menjadi subjek dan aktor utama dalam P2KP-REKOMPAK ini. Oleh karena itu keberhasilan pencapaian tujuan atau efektivitas P2KP-REKOMPAK sangat tergantung pada kemampuan KSMP mengimplementasikan P2KP-REKOMPAK sejak perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Namun demikian keberhasilan KSMP ini hanyalah salah satu variabel keberhasilan P2KP-REKOMPAK secara keseluruhan.

Secara umum keberhasilan pencapaian tujuan P2KP-REKOMPAK ditentukan oleh keberhasilan empat aspek utama, yaitu aspek sasaran, aspek pembangunan perumahan, aspek kelembagaan dan aspek administrasi keuangan. Secara konseptual empat aspek utama ini dijabarkan dalam Bagan 2.



Bagan 2. Kerangka Konseptual

METODOLOGI

1. Ruang Lingkup Studi

Lingkup studi ini meliputi tiga institusi yang terlibat langsung dalam pengelolaan dan penggunaan BLM perumahan dalam P2KP-REKOMPAK yaitu:

- a. BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat) sebagai institusi masyarakat yang memfasilitasi terbentuknya KSMP
- b. KSMP (Kelompok Swadaya Masyarakat Perumahan) sebagai kelompok penerima BLMP (Bantuan Langsung Masyarakat Perumahan) untuk *cross check* data dan informasi dari BKM
- c. Tim DMC (*Distric Management Consultant*) D.I.Yogyakarta yang mencakup *Team Leader*, Korlap dan Fasilitator P2KP-REKOMPAK di Kabupaten Bantul.

2. Variabel/Fokus Penelitian

a. Aspek Sasaran

- Mekanisme penentuan penerima BLM Perumahan
- Kriteria penerimaan BLM yang digunakan
- Keterlibatan *stakeholders* terkait dalam penentuan BLM Perumahan

b. Aspek Kelembagaan

- Tujuan, fungsi dan tugas pokok KSMP
- Mekanisme Pembentukan KSMP (Kelompok Swadaya Masyarakat Perumahan)
- Peran, aktor dan organisasi KSMP dalam pelaksanaan P2KP-REKOMPAK
- Relasi antara KSMP dengan BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat)

c. Aspek Pembangunan Perumahan

- Mekanisme perencanaan pembangunan perumahan secara partisipatif
- Aktor dan keterlibatan/peran dalam pembangunan perumahan
- Manajemen mutu perumahan tahan gempa
- Swadaya masyarakat dalam pembangunan rumah

d. Aspek Sistem Administrasi dan Manajemen Keuangan

- Sumber dan Alokasi Dana serta Mekanisme Pembayaran
- Pemenuhan Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas dalam penggunaan dana
- Sistem Pelaporan

3. Populasi dan Sampel

Populasi dari penelitian ini adalah seluruh BKM dan KSMP yang ada di Kabupaten Bantul. Berdasarkan data dari DMC (*District Consultant Management*) Program REKOMPAK Provinsi DIY di Kabupaten Bantul ada 43 BKM yang tersebar di 15 Kecamatan. Sedangkan jumlah KSMP di Kabupaten Bantul ada 103 yang tersebar di 43 kelurahan. Sampel BKM dipilih secara purposif dengan mendasarkan pada kelurahan yang menjadi lokasi P2KP-REKOMPAK yang memiliki jumlah rumah roboh miskin terbanyak. Sedangkan sampel KSMP dipilih masing-masing BKM 2 yang merepresentasikan KSMP Siklus I dan Siklus II. Terhadap BKM yang tidak ada program REKOMPAK untuk Siklus II maka sampel KSMP cukup satu. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif dengan mengumpulkan data primer dan data sekunder dari responden, informan dan pihak-pihak terkait seperti KSMP, BKM, Faskel, Korkab, DMC, dan KMW yang ada di Kabupaten Bantul dan Provinsi DIY. Adapun lokasi KSMP dan BKM yang terpilih menjadi responden adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Daftar Lokasi Pengambilan Sampel Penelitian

| Kecamatan | Kelurahan |
|---------------|--------------|
| Kasih | Tirtanirmolo |
| Sedayu | Argorejo |
| Bambanglipuro | Mulyodadi |
| Pundong | Seloharjo |
| Kretek | Donotirto |
| Sanden | Murtigading |
| Srandakan | Poncosari |
| Sewon | Pendowoharjo |
| Imogiri | Sriharjo |
| Jetis | Trimulyo |
| Bantul | Palbapang |
| Pandak | Gilangharjo |
| Banguntapan | Jambidan |
| Piyungan | Sitimulyo |
| Pleret | Pleret |

4. Teknik Pengambilan Data

Ada dua jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian ini, yaitu:

- Data primer yang diambil melalui survei dengan menggunakan instrumen kuesioner dan wawancara mendalam terhadap pihak-pihak yang terkait
- Data sekunder yang dikumpulkan melalui koleksi media, arsip, dokumen dan referensi yang terkait dengan penelitian ini. Data-data di atas diperoleh melalui instansi dan atau lembaga yang relevan dan punya keterkaitan dengan tema penelitian ini.

5. Analisis Data

Data kuantitatif yang sudah terkumpul melalui survei akan ditabulasi dan dideskripsikan dengan dukungan data kuantitatif. Dengan demikian temuan survei akan diperdalam dan dijelaskan secara lebih komprehensif melalui data-data hasil wawancara mendalam.

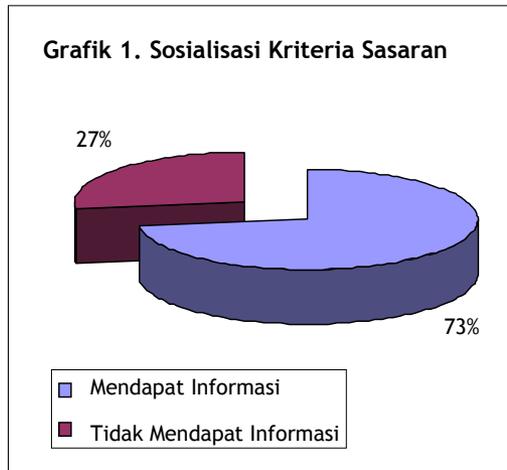
6. Waktu dan Tempat Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan pada bulan Desember 2006. Adapun tempat penelitian berada di Kabupaten Bantul.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Aspek Sasaran

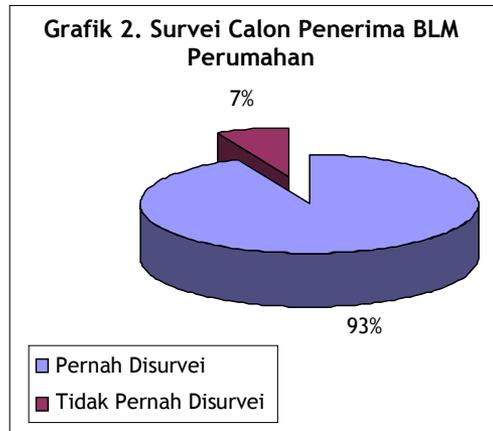
Aspek sasaran yang dimaksudkan di sini adalah aspek kelompok sasaran penerima Bantuan Langsung Masyarakat Perumahan (BLM-P). Dalam petunjuk teknis yang disosialisasikan oleh Tim DMC dinyatakan bahwa sasaran penerima BLM-P harus memenuhi kriteria yang sudah ditetapkan sebelumnya. Secara teknis tahapan paling awal dalam penentuan sasaran program ini adalah sosialisasi kriteria sasaran. Sosialisasi ini dilakukan oleh fasilitator kelurahan yang ditunjuk oleh Koordinator Lapangan (Korlap). Dalam sosialisasi ini tidak semua warga serta merta mau menerima bantuan.



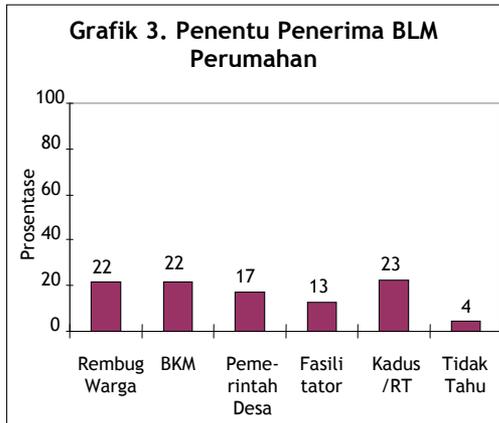
Berdasarkan data survei terlihat bahwa 73 persen responden mengaku mendapatkan informasi dan sosialisasi kriteria sasaran penerima bantuan BLM-P. Sementara ada 27 persen responden yang merasa tidak mendapatkan informasi sosialisasi kriteria ini. Hampir semua responden yang mendapatkan sosialisasi dapat menyebutkan secara rinci

kriteria sasaran penerima BLM-P antara lain: miskin; rumah roboh; janda; punya tanggungan anak banyak; belum mendapatkan bantuan rumah; dan seterusnya.

Sosialisasi kriteria ini biasanya dilakukan bersamaan dengan rembug warga atau rembug kesiapan masyarakat yang dihadiri oleh anggota BKM, tokoh masyarakat, aparat dan lembaga desa. Dalam rembug warga ini pula dilakukan pengajuan nama-nama calon sasaran yang layak mendapatkan bantuan. Setelah ada daftar nama calon sasaran baru dilakukan survei. Hampir semua responden penerima bantuan, yaitu 93 persen mengaku pernah di survei.



Kegiatan survei ini sangat penting dilakukan untuk memastikan bahwa calon penerima memenuhi kriteria yang telah ditetapkan. Namun begitu tetap saja masih dijumpai di lapangan adanya penunjukan langsung, tanpa survei terhadap penerima bantuan dengan mengabaikan kriteria yang telah ditetapkan. Walaupun ada survei sifatnya hanya formalitas, bukan benar-benar dijadikan dasar dalam menentukan kelayakan calon penerima bantuan. Padahal idealnya disamping berdasarkan survei pada akhirnya penentu utama penerima bantuan adalah rembug warga.



Selain melalui rembug warga, ternyata banyak aktor yang berperan dalam menentukan penerima BLM-P antara lain BKM, pemerintah desa, fasilitator, kepala dusun dan ketua RT. Dari grafik di atas terlihat bahwa posisi kepala dusun dan RT punya peran yang paling kuat, yaitu 23 persen dalam menentukan siapa yang berhak menerima bantuan. Ini dapat dipahami karena kepala dusun dan RT lah yang paling mengetahui kondisi sosial ekonomiarganya. Peran BKM relatif sepadan dengan rembug warga masing-masing 22 persen kemudian di susul pemerintah desa sebesar 17 persen, dan fasilitator yang hanya 13 persen. Fasilitator tetap memiliki peran penting terutama dalam mengawal proses penentuan agar sesuai dengan mekanisme yang telah ditetapkan.

Di salah satu kelurahan proses penentuan sasaran penerima bantuan dilakukan secara terbuka. Mekanisme penentuan sasaran diinformasikan secara terbuka yang dipampang di kantor kelurahan sehingga setiap warga dapat mengetahuinya. Namun demikian kriteria sasaran tidak diinformasikan secara terbuka. “Kami belum berani menginformasikan kriteria sasaran, takut dimanfaatkan oleh provokator”, kata Pak Lurah. Cara ini terbukti ampuh dalam meredam konflik dan protes dari masyarakat, meskipun prosesnya agak panjang. Dari 94 orang yang awalnya layak menerima bantuan berhasil mereka susutkan

menjadi 15 orang sesuai jatah P2KP-REKOMPAK siklus I.



Tidak semua penerima bantuan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan. Namun demikian jumlah mereka hanya 7 persen dari total responden. Ada tiga hal utama yang menyebabkan mereka tidak memenuhi kriteria, yaitu bukan masuk kategori miskin, rumah mereka tidak roboh dan telah mendapatkan bantuan dari pihak lain seperti POKMAS. Sebagian besar kelompok yang tidak memenuhi kriteria ini adalah kelompok penerima bantuan siklus II.

Ketidaktepatan penerima bantuan ini juga diakui oleh fasilitator. Kriteria rumah roboh miskin tidak dapat lagi diterapkan secara kaku karena sebagian besar mereka telah menerima bantuan dari dana rekonstruksi pemerintah melalui skema POKMAS. Di sisi lain jumlah bantuan P2KP-REKOMPAK untuk siklus II lebih banyak dibandingkan dengan siklus I yang jumlahnya merata sebanyak 15 rumah tiap desa. Oleh karena itu kriteria yang dipakai mulai dilonggarkan pada mereka yang belum ikut POKMAS dan relatif miskin. Beberapa penerima bantuan yang tidak memenuhi kriteria diindikasikan memiliki hubungan kekerabatan dengan aktor yang punya peran sentral dalam menentukan siapa saja yang berhak menerima bantuan seperti ketua atau anggota BKM, Kadus atau RT atau aparat desa. “Kami hanya diberi formulir pendaftaran

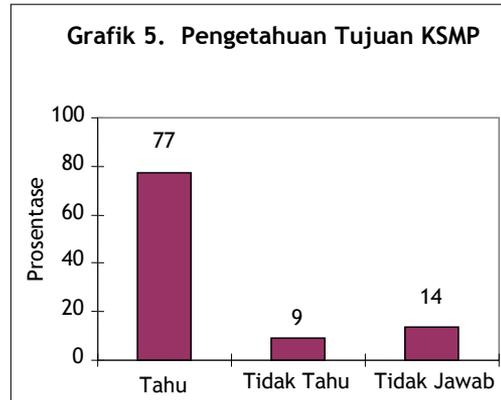
oleh Pak Lik yang kebetulan menjadi kadus, setelah itu kami dapat bantuan P2KP-REKOMPAK,” kata Darsono yang juga kebetulan seorang pengusaha angkutan.

2. Aspek Kelembagaan

Aspek kelembagaan dalam konteks ini adalah institusi KSMP sebagai kelompok penerima bantuan yang beranggotakan rata-rata antara 10–15 orang. Sebagai subjek utama, kelompok penerima yang dilembagakan dalam bentuk institusi KSMP memiliki peran yang sangat penting dalam pencapaian tujuan P2KP-REKOMPAK secara keseluruhan. Salah satu tolok ukur keberhasilan P2KP-REKOMPAK adalah kemampuan KSMP dalam mengorganisir dirinya secara mandiri dalam menjalankan program rehabilitasi dan rekonstruksi permukiman. Untuk mencapai ini setiap anggota KSMP semestinya diberikan pemahaman yang utuh dan menyeluruh tentang tujuan, tugas dan fungsi KSMP dalam pelaksanaan program P2KP-REKOMPAK.

Tujuan utama dibentuknya KSMP adalah mengorganisir kelompok penerima bantuan untuk melakukan rehabilitasi dan rekonstruksi permukiman secara mandiri, partisipatif dan

gotong royong. Hasil survei menunjukkan bahwa 77 persen responden mengetahui tujuan KSMP, 9 persen menjawab tidak tahu, dan 14 persen tidak menjawab (Grafik 5).



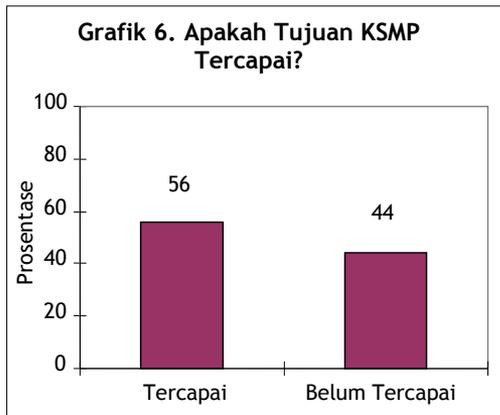
Dari 77 persen yang mengetahui tujuan KSMP hanya 55 persen yang meyakini bahwa tujuan KSMP telah tercapai dan 44 persen mengatakan belum tercapai. Beberapa faktor penyebab belum tercapainya tujuan itu adalah sikap pasif anggota KSMP dalam kegiatan P2KP-REKOMPAK. Sikap pasif ini tidaklah muncul dari ruang kosong, namun ada konteks yang menjadikan partisipasi mereka rendah, yaitu terbatasnya ruang akses mereka. Namun

Box 1. Menolak Bantuan, Menjaga Solidaritas

Meskipun rumah mereka roboh dan hancur karena terkena dampak bencana gempa bumi yang meluluhlantakan bumi Bantul di pagi hari 27 Mei 2006, tidak serta merta membuat mereka menerima dengan lapang setiap bantuan yang datang. Sulit dipahami bahwa ada kelompok masyarakat korban gempa yang menolak bantuan, padahal mereka sangat membutuhkan.

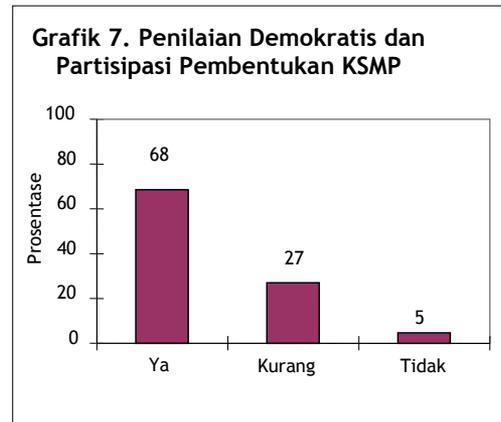
Bantuan pembangunan rumah melalui program P2KP-REKOMPAK siklus 1 ternyata ditolak oleh warga salah satu dusun di Desa Mulyodadi, Kecamatan Bambanglipuro dan Desa Pendowoharjo, Kecamatan Sewon. Penolakan ini disebabkan karena hanya beberapa gelintir saja warga yang mendapatkan bantuan. Padahal saat itu hampir seluruh rumah di sana roboh. “Kami takut jika menerima bantuan itu akan menimbulkan kecemburuan sosial”, demikian kata salah seorang warga. Mereka lebih memilih menjaga solidaritas sosial dan menolak atau lebih tepatnya “menunda” bantuan P2KP-REKOMPAK. Hal ini terbukti ketika program POKMAS sudah masuk ke seluruh desa di Bantul, dan jumlah penerima bantuan pembangunan rumah P2KP-REKOMPAK lebih banyak pada siklus 2, akhirnya warga dusun menerima bantuan ini.

demikian, bisa juga sikap pasif ini muncul dari mereka sendiri sebagaimana jargon yang sering dikemukakan mereka terkait dengan proyek rekonstruksi dan rehabilitasi rumah korban gempa: “*entuk, nrimo, manggoni*” yang artinya “dapat, menerima, dan mendiami”.

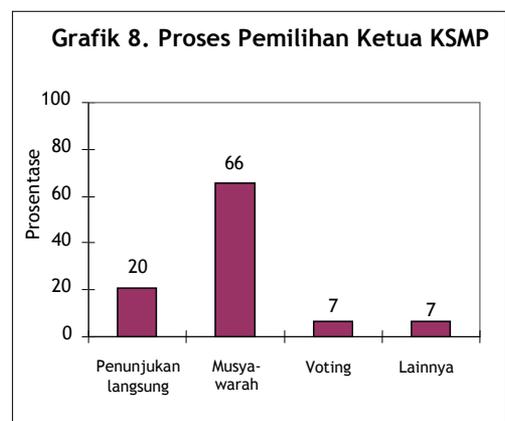


Keterbatasan ruang akses anggota KSMP untuk terlibat dalam pelaksanaan P2KP-REKOMPAK juga disebabkan oleh peran BKM, aparat desa dan fasilitator yang terlalu dominan sejak dari pembentukan KSMP, pemilihan ketua KSMP hingga pengelolaan dana KSMP. Pembentukan KSMP dilakukan setelah dilakukan survei dan penetapan sasaran yang berhak mendapatkan bantuan perumahan. Sebanyak 27 persen responden berpendapat bahwa pembentukan KSMP kurang demokratis dan partisipatif, 5 persen menyatakan tidak demokratis dan partisipatif. Meskipun demikian mayoritas responden yaitu sebesar 68 persen berpendapat bahwa pembentukan KSMP sudah demokratis dan partisipatif (Grafik 7).

Proses pembentukan KSMP yang demokratis dan partisipatif linier dengan proses pemilihan ketua KSMP yang mayoritas, yaitu 66 persen dilakukan dengan musyawarah mufakat. Peran BKM dan aparat desa dalam proses pemilihan ketua KSMP terlihat dalam penunjukan langsung terhadap anggota KSMP yang mereka layak menjadi ketua KSMP, yaitu 20 persen dari total

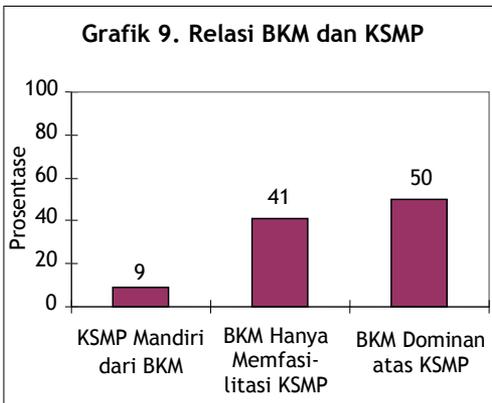


responden. Penunjukan ini secara objektif didasarkan pada kapasitas orang itu atau berdasarkan kedekatan personal yang dapat diajak kerjasama dalam pelaksanaan program P2KP-REKOMPAK ini. Beberapa BKM bahkan sengaja menunjuk langsung ketua KSMP untuk mempercepat proses pembangunan rumah. “*Kesuwen*, kalau pakai musyawarah dan rapat segala”, kata mereka. Mekanisme lain yang ditempuh adalah melalui voting. Jumlahnya tidak banyak hanya 7 persen dari total responden. Mekanisme ini biasanya ditempuh manakala mekanisme musyawarah tidak mencapai mufakat (Grafik 8).



Proses pembentukan KSMP yang tidak demokratis dan ketua KSMP yang ditunjuk langsung oleh BKM atau aparat desa menunjukan relasi KSMP yang tidak

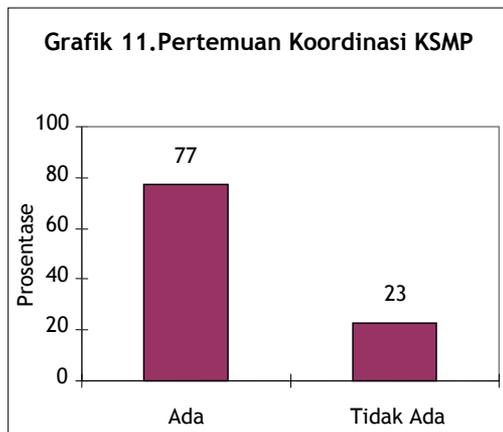
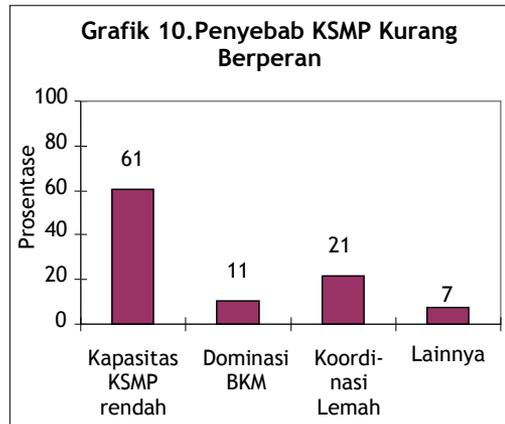
seimbang dengan BKM. Ada tiga pola relasi yang muncul, yaitu KSMP mandiri dari BKM, BKM hanya memfasilitasi KSMP, BKM dominan atas KSMP. Pola relasi yang terbesar adalah BKM dominan atas KSMP yang berjumlah 50 persen, disusul pola BKM hanya memfasilitasi KSMP sebesar 41 persen. KSMP yang benar-benar mandiri dari BKM hanya 9 persen.

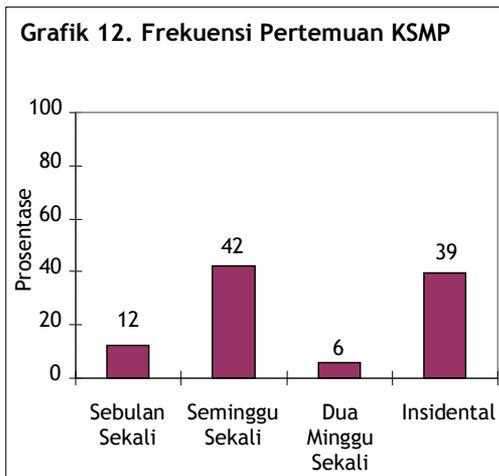


Minimal ada tiga sebab utama mengapa pola relasi terbanyak adalah BKM dominan atas KSMP, yaitu: kapasitas KSMP rendah; peran BKM yang terlalu dominan; dan koordinasi antaranggota KSMP yang lemah. Faktor kapasitas KSMP yang rendah menjadi penyebab terbesar dari pola relasi itu, yaitu sebesar 61 persen, disusul oleh koordinasi KSMP yang lemah sebesar 21 persen dan peran BKM yang terlalu dominan sebesar 11 persen. Khusus untuk pertemuan koordinasi KSMP selain pertemuan pertama pada saat pembentukan KSMP, 77 persen mengaku pernah dilakukan dan 23 persen menyatakan tidak pernah dilakukan (Grafik 10).

Pertemuan koordinasi yang dilakukan oleh KSMP rata-rata seminggu sekali, yaitu sebesar 42 persen. Frekuensi pertemuan yang bersifat insidental juga cukup besar yaitu 39 persen. Insidental artinya pertemuan itu dilakukan sesuai dengan kebutuhan menyangkut hal yang penting dan perlu dibahas. Hal-

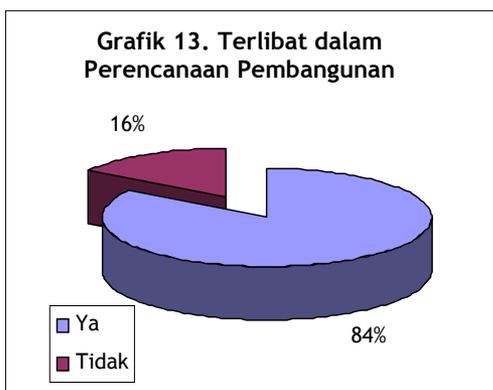
hal yang dibahas dalam pertemuan sebagian besar berkenaan dengan pembangunan rumah besar yang tengah dilakukan antara lain soal pembelian bahan material, jadwal pembangunan, struktur bangunan, target pembangunan. Kedua adalah yang berhubungan dengan aspek keuangan antara lain soal pencairan dana, penggunaan dana, laporan pengeluaran dana. Terakhir dalam pertemuan koordinasi ini juga disampaikan masalah dan keluhan yang dihadapi oleh anggota. Dalam pertemuan koordinasi KSMP biasanya salah seorang anggota BKM dan fasilitator juga hadir.



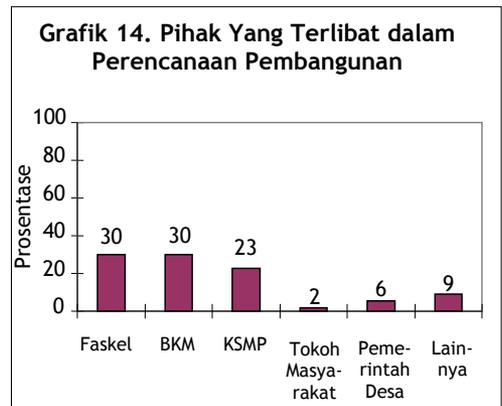


3. Aspek Pembangunan Perumahan

Pembangunan perumahan merupakan kegiatan utama dari P2KP-REKOMPAK. Keberhasilan dalam pembangunan perumahan dengan model fondasi dan struktur tahan gempa bukan hanya ditentukan oleh pencapaian fisik, namun yang lebih penting ada keterlibatan masyarakat untuk bekerja sama dan belajar membangun rumah berfondasi dan berstruktur tahan gempa. Anggota KSMP dilibatkan sejak perencanaan hingga proses pembangunan rumah berakhir. Dari data survei menunjukkan bahwa 84 persen responden mengaku dilibatkan dalam perencanaan pembangunan. Beberapa pihak yang terlibat dalam perencanaan pembangunan ini antara lain BKM, fasilitator,



anggota KSMP, tokoh masyarakat, pemerintah desa dan lain-lain.



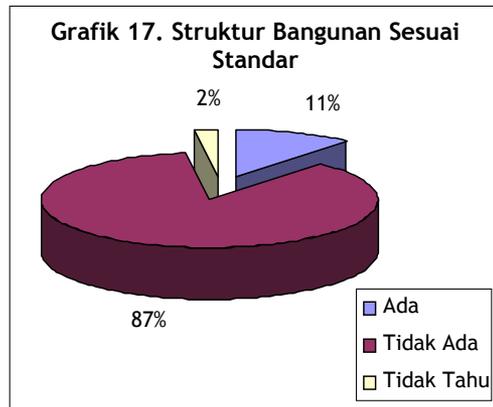
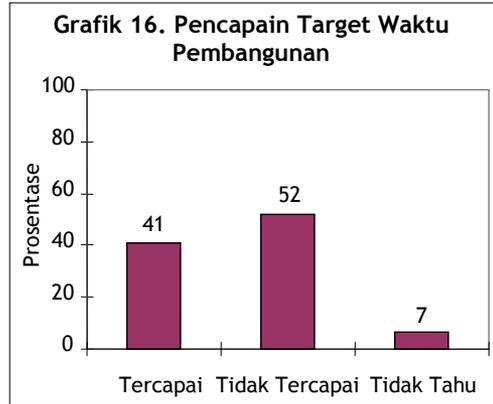
Setelah proses perencanaan selesai baru dilakukan pembangunan rumah. Dalam P2KP-REKOMPAK ini diharapkan masyarakat membangun rumah secara bergotong-royong. Namun dalam kenyataannya sangat sedikit ditemui proses pembangunan rumah dilakukan dengan sistem *sambatan*. Ada beberapa faktor yang menyebabkan sistem ini tidak berjalan, pertama, lokasi masing-masing penerima bantuan berjauhan, terutama pada siklus I yang rata-rata satu dusun hanya ada satu dan dua penerima bantuan. Kedua, secara fisik penerima bantuan ini tidak memungkinkan terlibat dalam pekerjaan pembangunan, misalnya janda dan orang tua. Ketiga, para penerima bantuan ini memiliki aktivitas masing-masing dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup. Sehingga walaupun terlibat dalam pembangunan mereka dihitung sebagai tenaga bayaran.

Sebagian besar pelaksanaan pembangunan menggunakan tenaga tukang profesional yang sepenuhnya dibayar dengan kisaran antara Rp. 25000 sampai Rp.35000. “Keberadaan upah dalam banyak hal juga turut merusak nilai *voluntirisme* masyarakat”, kata seorang fasilitator. Semua pekerjaan dihitung dengan uang. Tidak ada uang, maka tidak ada pekerjaan. Hanya 57 persen anggota KSMP yang terlibat dalam pembangunan rumah, sedangkan 43 persen mengaku tidak terlibat.

Dengan demikian sebenarnya sistem pembangunan yang berjalan menggunakan sistem kombinasi tenaga tukang profesional dan keterlibatan penerima bantuan. Dalam banyak kasus pelibatan penerima bantuan sebagai tenaga bangunan yang dibayar sengaja dilakukan untuk menambah pendapatan mereka.

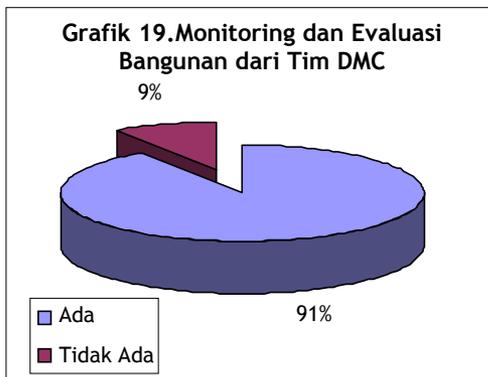
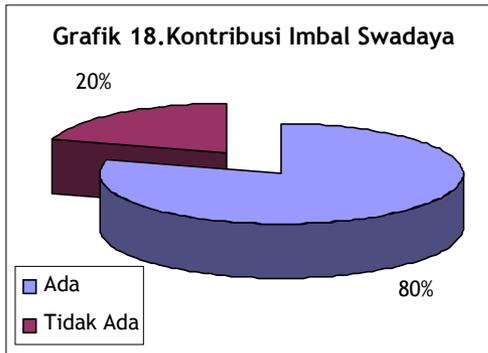


Dari sisi pencapaian target waktu pembangunan rata-rata untuk siklus I pembangunan rumah hampir selesai, sedangkan untuk siklus II bervariasi mulai yang belum mulai sama sekali sampai ada yang baru mulai. Sebanyak 52 persen pembangunan rumah tidak mencapai target waktu yang telah mereka tetapkan, dan 41 persen menyatakan sudah sesuai dengan target waktu. Dalam buku petunjuk DMC dijelaskan bahwa pembangunan satu rumah ditargetkan selesai dalam 60 hari. Keterlambatan waktu pembangunan disebabkan rata-rata karena keterlambatan pencairan dana P2KP-REKOMPAK yang diturunkan secara bertahap. Keterlambatan pencairan ini berimplikasi pada penyediaan bahan material dan pembayaran upah tukang. Dalam kondisi pascagempa, tidak mudah mencari tukang secara mendadak. Demikian juga bahan bangunan tidak begitu saja diadakan. Namun demikian, beberapa KSMP dan BKM punya inisiatif terutama yang memiliki jaringan dengan toko bangunan untuk berutang terlebih dahulu, sembari menanti dana termin berikutnya turun sehingga proses pembangunan tetap berjalan.



Selain target waktu, hal yang mendapatkan perhatian serius dalam pembangunan rumah tahan gempa P2KP-REKOMPAK ini adalah kesesuaian standar bangunan tahan gempa yang ditetapkan oleh tim teknis dari P2KP-REKOMPAK. Secara umum struktur bangunan sudah sesuai dengan standar yaitu 87 persen dan hanya 11 persen yang tidak sesuai dengan standar. Kesesuaian yang paling utama adalah pada fondasi dan struktur tulang. Selain itu diserahkan sepenuhnya pada warga penerima bantuan sesuai dengan kemampuan masing-masing, misalnya jenis dan bahan dinding dan atap yang dipakai, kusen, dan lantai. Di beberapa desa dijumpai rumah konstruksi P2KP-REKOMPAK jika dihitung secara rasional melebihi angka Rp. 20 juta. Tambahan dana dan bahan yang berasal dari warga itulah yang disebut imbal swadaya. Sebanyak 80 persen responden mengaku ada

imbal swadaya dalam pembangunan rumah mereka.



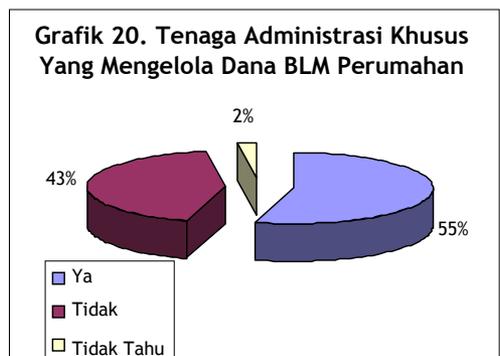
Keberhasilan pembangunan rumah yang sesuai standar tahan gempa P2KP-REKOMPAK tidak dapat dilepaskan dari peran Tim DMC terutama fasilitator teknis yang secara ketat mendampingi dan mengawasi pembangunan. Kalaupun dijumpai kejadian pembangunan rumah yang tidak sesuai standar jumlah sangat sedikit seperti yang terjadi di Desa Mulyodadi, Kecamatan Bambanglipuro yang akhirnya diminta dibongkar kembali. Sebanyak 91 persen responden mengaku ada monitoring dan evaluasi pengecekan bangunan dari Tim DMC dan hanya 9 persen yang tidak pernah merasa dimonitoring dan dievaluasi.

4. Aspek Administrasi Keuangan

Aspek yang tidak kalah penting yang sangat berpengaruh bagi keberhasilan

pencapaian tujuan KSMP adalah aspek administrasi keuangan. Aspek ini berkenaan dengan pengelolaan dana BLM Perumahan yang diterima oleh KSMP. Sebagaimana diketahui bahwa singkatnya setelah proposal pengajuan pembangunan rumah beserta dokumen disetujui oleh Tim DMC, maka dana bantuan akan dikirimkan kepada penerima bantuan melalui rekening KSMP. Jadi tidak langsung dikirimkan kepada rekening setiap orang penerima bantuan. Untuk mengambil uang di rekening KSMP harus mendapatkan persetujuan dari lurah, BKM dan anggota KSMP yang lain. Dana tidak dikirimkan secara keseluruhan, melainkan berdasarkan termin masing-masing 30 persen, 40 persen dan termin ketiga 30 persen.

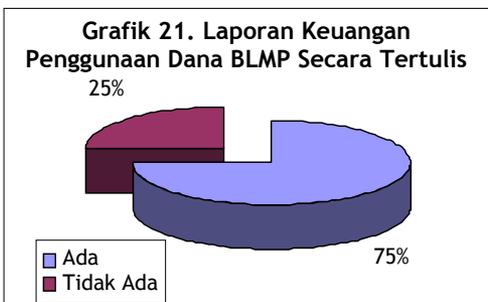
Setelah dana diambil dari bank, maka dana tersebut dikelola atau dibelanjakan untuk kebutuhan pembangunan rumah. Dalam mengelola dana itu masing-masing berbeda di setiap kelurahan. Ada tiga pola umum pengelolaan dana bantuan perumahan ini, yaitu: pertama, dana dikelola sepenuhnya secara mandiri oleh KSMP; kedua, dana dikelola oleh badan khusus yang dibentuk oleh BKM atas persetujuan KSMP, ketiga, dana dikelola sepenuhnya oleh BKM. Pengelolaan oleh KSMP misalnya dijumpai di Desa Sriharjo, Kecamatan Imogiri. Secara bergilir antara Ketua, Bendahara dan Sekretaris memegang dana itu dan dibelanjakan bersama-sama didampingi oleh fasilitator kelurahan. Dalam kasus ini, kemandirian KSMP juga dipengaruhi oleh faktor BKM



yang secara institusi tidak kuat dan intervensi fasilitator yang terlalu jauh ke KSMP sehingga mengabaikan BKM.

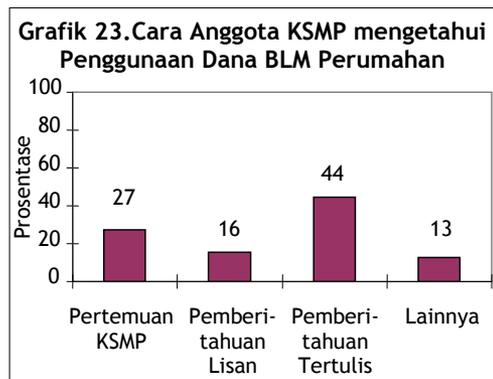
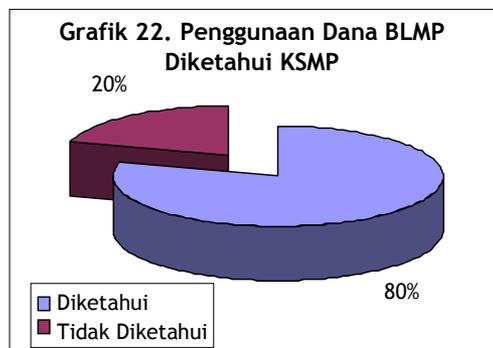
Tenaga administrasi atau keuangan yang khusus mengelola dana ini hanya dijumpai pada pola pengelolaan yang kedua dan ketiga. Pada model pengelolaan yang kedua, badan khusus yang diciptakan beragam. Ada yang disebut panitia sembilan beranggota BKM, tokoh masyarakat dan aparat desa/lembaga desa. Ada juga yang menyebutnya sebagai kelompok relawan. Meskipun disebut relawan, tenaga administrasi ini mendapatkan insentif yang diambil dari dana operasional sebesar 2,5 persen setiap rumah atau Rp 500 ribu setiap rumah. Sedangkan pada pola yang ketiga, BKM menggunakan institusi UPK (Unit Pengelola Keuangan) untuk mengelola dana bantuan perumahan. Dari data survei menunjukkan bahwa mereka yang menggunakan tenaga administrasi khusus dalam pengelolaan dana sebesar 55 persen dan 43 persen tidak menggunakan tenaga administrasi khusus.

Keberadaan tenaga administrasi khusus sebenarnya ditujukan untuk membantu dalam pencatatan dan pembuatan laporan keuangan penggunaan dana BLM-P. Laporan ini sangat penting untuk memenuhi prinsip akuntabilitas dalam penggunaan dana. Sebanyak 75 persen responden mengaku membuat laporan keuangan penggunaan dana BLM-P, dan sebanyak 25 persen mereka mengaku belum membuat laporan keuangan. Pada umumnya mereka yang belum membuat laporan keuangan penggunaan dana beralasan pembangunan rumah, terutama untuk siklus II,

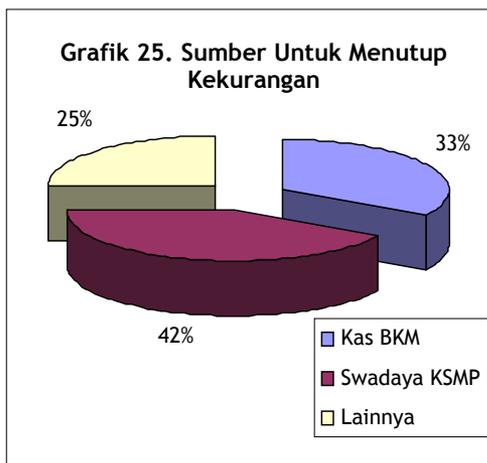


belum selesai sehingga belum dibuat laporannya. Namun demikian mereka mengakan nanti akan membuat laporan berdasarkan catatan pengeluaran dan pemasukan dana.

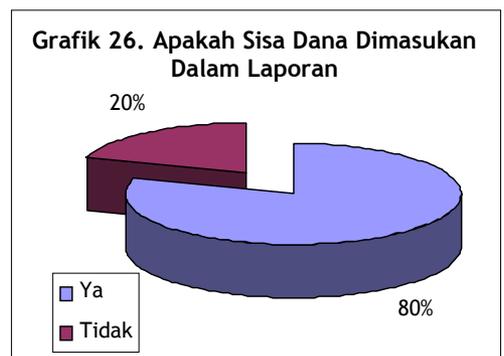
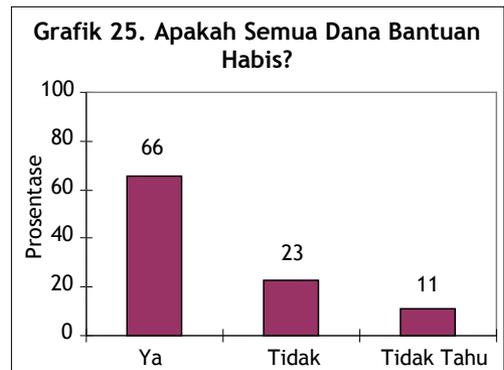
Untuk menjamin pemenuhan prinsip transparansi semestinya seluruh penggunaan dana bantuan diketahui oleh semua anggota KSMP sebagai kelompok penerima bantuan. Sebanyak 80 persen responden menyatakan bahwa semua penggunaan dana bantuan diketahui oleh anggota KSMP. Dalam kerangka pemenuhan prinsip ini, ada berbagai cara yang ditempuh oleh pihak pengelola dana untuk menginformasikan penggunaan dana kepada seluruh anggota KSMP. Sebagian besar, yaitu 44 persen menginformasikan dengan cara melalui pemberitahuan tertulis yang tertera dalam laporan. Cara lain adalah memberitahukan dalam pertemuan KSMP secara periodik, yaitu 27 persen, dan pemberitahuan lisan kepada setiap anggota KSMP sebanyak 16 persen. Sisanya menjawab tidak tahu.



Dana bantuan sebesar Rp. 20 juta untuk setiap rumah terkadang tidak habis dibelanjakan atau bahkan kurang. Sebagian besar responden mengaku tidak merasa kekurangan dana dalam membangun rumah. Sebanyak 27 persen responden menyatakan masih kekurangan dana untuk membangun rumah sesuai standar P2KP-REKOMPAK. Untuk menutupi kekurangan dana ini sebanyak 42 persen berasal dari swadaya anggota KSMP. BKM juga membantu dengan mengalokasikan dana pinjaman dari Kas BKM yang berasal dari dana reguler. Kekurangan dana ini diakibatkan oleh naiknya harga bahan bangunan dan mahalnya tenaga tukang yang menggarap.



Berdasarkan data survei, ternyata ada 23 persen responden yang mengaku dana bantuan itu tidak habis dibelanjakan atau masih sisa. Jumlah sisanya bervariasi antara Rp. 500 ribu sampai Rp. 1 juta per rumah. Sisa dana ini disebabkan karena mereka mampu menekan biaya tukang dan mendapatkan harga bahan bangunan yang murah.



Penggunaan sisa dana sangat tergantung dari keputusan seluruh anggota KSMP. Seperti yang terjadi di Desa Jambidan, Kecamatan Banguntapan anggota KSMP siklus I sepakat untuk membelanjakan dana sisa untuk membeli keramik yang nanti akan dipasang di seluruh rumah anggota KSMP siklus I. Namun yang jelas dana sisa itu masuk dalam laporan sebagai bentuk akuntabilitas anggaran. Hanya 20 persen dari total responden yang menyatakan bahwa dana sisa itu tidak dimasukkan dalam laporan.

KESIMPULAN

Berdasarkan data temuan survei dan pembahasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa efektivitas pelaksanaan P2KP-REKOMPAK secara umum tercapai. Hal ini dapat dilihat dari pencapaian tujuan dari setiap aspek, yaitu aspek sasaran, aspek kelembagaan, aspek pembangunan perumahan dan aspek administrasi keuangan yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Aspek sasaran. Sebanyak 93 persen responden menyatakan bahwa sasaran P2KP-REKOMPAK sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan. Hal ini disebabkan oleh adanya sosialisasi kriteria sasaran yang intensif dan survei calon penerima bantuan secara ketat. Sebanyak 93 persen responden menyatakan pernah disurvei, terlepas apakah survei itu benar-benar dilakukan sesuai pedoman atau sekedar formalitas belaka. Namun demikian harus diakui bahwa rembug warga yang semestinya menjadi forum penentu penerima sasaran kurang optimal. Aktor BKM, Kadus atau RT, dan pemerintah desa masih cukup dominan dalam menentukan siapa yang layak mendapatkan bantuan dana rumah. Hal inilah yang sering menimbulkan protes dan konflik karena aktor-aktor ini lebih mengutamakan kerabat, saudara atau orang dekatnya meskipun sebenarnya tidak memenuhi kriteria. Kebanyakan sasaran yang tidak sesuai kriteria terjadi pada siklus II yang disebabkan kelompok sasaran sebagian besar semakin sedikit karena sudah mendapatkan dana rekonstruksi melalui skema POKMAS.
2. Aspek kelembagaan. Dari aspek pengetahuan dan pencapaian tujuan KSMP secara keseluruhan sudah terpenuhi. Ini terlihat dari data bahwa 77 persen responden mengetahui tujuan KSMP dan 56 persennya meyakini bahwa tujuan itu sudah tercapai. Proses pembentukannya juga relatif demokratis dan partisipatif dengan model pemilihan ketua paling banyak secara musyawarah mufakat. Sayangnya relasi yang terjadi antara KSMP dengan BKM menunjukkan sebagian besar BKM terlalu dominan sehingga upaya memandirikan dan memberdayakan KSMP menjadi terhambat. Argumentasi bahwa kapasitas KSMP rendah semestinya bukan dijadikan alasan, namun sebaliknya menjadi tantangan tersendiri sebagai proses pembelajaran. Alasan ini terkadang secara tidak sengaja dikemukakan oleh anggota BKM yang perannya tidak mau dikurangi, atau berpikir instan, "semuanya biar mudah dan cepat selesai".
3. Aspek pembangunan rumah. Secara fisik aspek ini tercapai yang terlihat dari jumlah bangunan yang memenuhi standar sebanyak 87 persen. Namun demikian dari sisi waktu pengerjaan banyak yang tidak tercapai atau terlambat. Alasan yang selalu dikemukakan adalah karena kelambanan pencairan dana untuk setiap termin. Penerima bantuan yang memberikan kontribusi imbal swadaya juga cukup besar, yaitu mencapai 80 persen dari total responden. Hal yang perlu diperkuat justru adalah pelibatan warga penerima bantuan pada mekanisme pelaksanaan pembangunan. Mekanisme pembangun yang berprinsip pada kegotong-royongan atau sistem *sambatan* diantara anggota KSMP tidak banyak berjalan. Mereka lebih memilih membayar tukang atau terlibat dengan kompensasi upah yang dialokasikan dari dana bantuan.
4. Aspek administrasi keuangan. Transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dana bantuan sudah cukup bagus. Ini terlihat dari data survei yang menyatakan bahwa sebanyak 80 persen responden menyatakan bahwa seluruh anggota KSMP mengetahui penggunaan dana bantuan rumah. Selain ini dari sisi tertib administrasi juga cukup bagus. Sebanyak 75 persen responden menyatakan bahwa terdapat laporan pengelolaan dana secara tertulis. Demikian

juga halnya jika ada sisa dana akan dimasukkan dalam laporan yang penggunaannya harus sesuai kesepakatan seluruh anggota KSMP.

Meskipun penelitian ini menyimpulkan bahwa proyek P2KP-REKOMPAK efektif, namun dari hasil wawancara kepada pihak-pihak yang berkompeten terhadap pelaksanaan P2KP-REKOMPAK yaitu Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM), Kelompok Swadaya Masyarakat Perumahan (KSMP), *Distric Management Consultant* (DMC) dan perangkat desa namun ada 3 permasalahan yang perlu mendapat perhatian.

1. Rembug warga yang semestinya menjadi forum penentu penerima sasaran kurang berjalan optimal. Pihak-pihak seperti BKM, dan perangkat desa seperti Ketua RT, Kadus, dan Lurah/Kepala Desa masih dominan dalam menentukan siapa yang layak mendapatkan bantuan rumah. Hal ini yang menyebabkan penerima bantuan rumah adalah mereka yang tidak memenuhi kriteria dan asas-asas P2KP-REKOMPAK.
2. Relasi yang terjadi antara KSMP dengan BKM menunjukkan bahwa sebagian besar BKM terlalu dominan dalam setiap tahapan REKOMPAK, sehingga tujuan memandirikan atau memberdayakan KSMP menjadi terhambat.
3. Meskipun dari aspek pembangunan rumah efektif, namun karena adanya kelambatan pencairan dana untuk setiap terminnya, maka terlambat pula target penyelesaian rumah yang telah direncanakan. Selain itu, mekanisme pembangunan rumah yang berprinsip pada kegotong-royongan atau dikenal dengan istilah "sambatan" diantara anggota KSMP juga tidak banyak berjalan.

Merujuk pada kesimpulan diatas, ada beberapa rekomendasi yang perlu dilakukan yaitu:

1. DMC bersama-sama BKM setempat hendaknya melakukan *need assessment* untuk

menentukan prioritas calon penerima bantuan hibah rumah P2KP-REKOMPAK. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari ketidaktepatan dan ketidaksesuaian kriteria penerima bantuan.

2. Penentuan berapa jumlah bantuan rumah untuk masing-masing BKM hendaknya didasarkan pada *need assessment*, bukan penjatahan.
3. DMC dan BKM di masing-masing desa penerima bantuan rumah P2KP-REKOMPAK hendaknya mengoptimalkan rembug warga, sehingga proses perencanaan, penentuan kriteria penerima, dan implementasi program P2KP-REKOMPAK dapat sesuai dan tepat sasaran.
4. Tugas pemberdayaan masyarakat miskin, dalam hal ini KSMP, merupakan tugas bersama DMC, fasilitator kelurahan (faskel), koordinator lapangan (korlap), BLM, dan aparat pemerintah desa. Untuk itu masing-masing dapat mengambil tanggung jawab sesuai dengan tugas dan wewenangnya.
5. DMC hendaknya melibatkan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk dapat melakukan pengawasan dalam setiap tahap, baik menyangkut sasaran maupun prosedur yang harus dijalankan.
6. Bank Dunia sebagai pemberi bantuan dalam bentuk pinjaman hendaknya ikut bertanggung jawab dalam pengawasan dengan membentuk lembaga pengawas independen yang bertugas mengawasi penggunaan dana ini sampai sasaran.

DAFTAR BACAAN

- Anonim. 2002. *Pedoman Umum P2KP: Bersama Membangun Kemandirian dalam Pengembangan Masyarakat serta Perumahan dan Permukiman yang Berkelanjutan*. Dirjen Perumahan dan

- Permukiman, Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah. Jakarta.
- Anonim. 2006. *Profil Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Berbasis Masyarakat*, Distric Management Consultant (DMC) Region DIY. Yogyakarta
- Anonim. 2006. *Peningkatan Partisipasi KSM-P dalam Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (Booklet, Seri No.1)*. Distric Management Consultant (DMC) Region DIY. Yogyakarta
- Atmosoeprapto, Kisdarto. 2002. *Menuju SDM Berdaya – Dengan Kepemimpinan Efektif dan Manajemen Efisien*. PT. Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Prawirosentono, Suyadi. 1999. *Kebijakan Kinerja Karyawan – Kiat Membangun Organisasi Kompetitif Menjelang Perdagangan Bebas Dunia*, BPFE, Jogjakarta
- Singarimbun, Masri, dan Sofian Effendi (ed). 1995. *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta
- Harian Kedaulatan Rakyat. 2007. *15 Rumah P2KP di Srimartani Selesai*, Edisi Rabu 24 Januari 2007. www.kr.co.id diakses tanggal 24 Januari 2007
- Kompas. 2006. *Dirintis Rumah Tahan Gempa; Masyarakat Membangun Sendiri, Bukan Lewat Kontraktor*, Edisi Kamis 22 Juni 2006. www.kompas.co.id/kompas-cetak/jogja/ diakses tanggal 28 November 2006
- Pemkab Bantul. 2006. *Sasaran di Bantul 42 Desa; P2KP Peduli Bangun 1.290 Rumah Korban Gempa*. www.Bantul.go.id diakses tanggal 28 November 2006.