

UTANG YANG MEMISKINKAN
Studi Kasus Proyek Bank Dunia di Nusa Tenggara Barat dan Sulawesi Tengah

Koordinator Divisi: Irfan Muktiono

TIM RISET DAN PENULISAN

Coen Husain Pontoh (Koordinator)

Ade Irawan

Adnan Topan Husodo

Heni Yulianto

Sholihatun Kiptiyah

Penerbit

Indonesia Corruption Watch (ICW)

April 2002



Ucapan Terima Kasih

Buku yang ada di tangan pembaca ini, merupakan pengembangan dari hasil penelitian ICW terhadap Proyek Bank Dunia di propinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dan propinsi Sulawesi Tengah (Sulteng).

Sebagai hasil penelitian, buku ini telah melibatkan banyak kalangan dengan kontribusinya masing-masing yang sangat berharga. Pertama-tama, kami ingin menyampaikan terima kasih pada Marianne Van der Pol dan Artien Utrecht dari HIVOS (Humanistisch Instituut Vor Ontwikkelings Samenwerking), Belanda, atas bantuan dananya sehingga penelitian ini terselenggara.

Kami juga menyampaikan terima kasih kepada Ibu Maria Triyani, Operation Officer Bank Dunia untuk proyek NTAADP dan SAADP dan Ibu Dedeh Suhartini, pimpinan proyek NTAADP dan SAADP dari Bina Kereserasian Pembangunan Desa Departemen Dalam Negeri. Kesediaan mereka menyediakan data dan informasi seputar proyek ini, sangat membantu membuka jalan ke arah penelitian lapangan.

Di NTB, kami memperoleh bantuan dan kerjasama yang baik dari Solidaritas Masyarakat untuk Transparansi (SOMASI), khususnya bung Ervyn Kaffah, Adhar Hakim, Gatot, Syahrul, Umar, Ida dan Yadi. Terima kasih juga kami sampaikan pada bapak Ismail, pimpinan proyek NTAADP Badan Perencana Pembangunan Daerah I, NTB, dan Umar Seth dari Lembaga Studi-Advokasi Demokrasi dan Hak Asasi (LESA DEMARKASI).

Di Sulawesi Tengah, dukungan dan kerjasama dari Yayasan Bantuan Hukum Rakyat (YBHR), terutama Sahrul, Rahman, Nandar, Sidik Nangareng dan Firdaus, sungguh telah mempermudah kerja-kerja kami. Beberapa individu di Palu sangat membantu riset ini, bung Agus Salim Faisal, dengan semangatnya yang terus bergelora, Wahid dari Yayasan DOPALAK, bapak Hardi Salatun dan Ahmad Sriyanto dari Bappeda I Sulteng. Demikian juga diskusi yang menarik dengan Patricia dan Muchlis Hakim Lubis dari Yayasan NTODEA, teman-teman di Yayasan Pendidikan Rakyat (YPR).

Ketika kami sepakat menerbitkan hasil studi ini dalam bentuk buku, sumbangan dari Eriyanto dan DR. Dradjat H. Wibowo, membuka mata kami atas berbagai kekurangan yang ada. Kepada Eriyanto, sebagai pakar bidang metodologi penelitian sosial, terima kasih atas kritik metodologisnya kritis. Dradjat H. Wibowo sangat membantu kami untuk melihat bahwa temuan-temuan empiris di lapangan tak bisa dipisahkan dari kebijakan makro Bank Dunia, yang dikenal dengan *Washington Consensus*.

Tapi kontribusi yang tak terhingga adalah penerimaan hangat dan keterbukaan yang diberikan oleh masyarakat desa Kembang Kerang dan desa Mopu. Tanpa itu, penelitian ini tak kan mampu menguak kesalahan konsepsi Bank Dunia dan praktek pat gulipat pelaksana proyek di lapangan. Kepada mereka buku ini dipersembahkan.

KATA PENGANTAR

Oleh DR. Dradjat H. Wibowo

Dalam teori ekonomi makro klasik terdapat sebuah analisis yang disebut *Ricardian Equivalence* (RE). Analisis ini, yang sebenarnya lebih mengacu pada pengaruh utang dalam negeri pemerintah terhadap perekonomian, diformulasikan secara lebih mutakhir oleh ekonom Harvard, Robert Barro. Premis dasar dari analisis ini adalah, utang pemerintah bersifat netral dan tidak mempunyai efek terhadap suku bunga, investasi, perdagangan, inflasi dan Produk Domestik Bruto (PDB). Karena itu, utang pemerintah tidak mempunyai efek distribusi sama sekali, sehingga pemerataan pendapatan di dalam masyarakat tidak terpengaruh. Teori ini memunculkan isitlah "*there is no burden of the national debt.*"

Bahkan bagi sebagian ekonom klasik, utang pemerintah (terutama utang luar negeri) merupakan kontributor vital terhadap pertumbuhan ekonomi. Argumennya, kalau pembangunan ekonomi saat ini tidak dibiayai oleh utang luar negeri, maka sumber dana harus diambilkan dari dalam negeri. Artinya, masyarakat harus membayar pajak yang lebih tinggi, sehingga pendapatan disposabel (*disposable income*) mereka merosot. Ini akan mengurangi konsumsi, dan karena konsumsi domestik memiliki kontribusi di atas 50% dalam pertumbuhan ekonomi, maka pertumbuhan pun menjadi terhambat.

Kedua argumen di atas lah yang mendasari sikap para ekonom "buku teks" Indonesia untuk mengadopsi mentah-mentah manajemen utang secara klasik, sesuai dengan resep Bank Dunia dan IMF. Bagi mereka, negara yang memiliki utang tinggi sebaiknya menambah utang lagi sehingga pertumbuhan ekonominya meningkat. Pada gilirannya, mereka berharap, rasio utang terhadap PDB menurun, dan utang menjadi *manageable*.

Secara teori argumen di atas sebenarnya sudah dibantah melalui analisis "*there is a burden of the national debt.*" Maksudnya, utang pemerintah (terutama utang luar negeri) mencerminkan pengeluaran yang dibiayai dari defisit anggaran (*deficit spending*), yang sebenarnya mendorong konsumsi domestik secara berlebihan. Pada titik tertentu konsumsi domestik ini melebihi tingkat yang lestari (*sustainable*) sehingga dalam jangka panjang membuat suku bunga dan inflasi lebih tinggi, investasi lebih rendah, defisit perdagangan meningkat dan potensi PDB yang lebih rendah.

Padahal, teori *the burden of national debt* tersebut dibuat berdasarkan asumsi bahwa negara pengutang mengadopsi *good governance*, tidak ada utang yang dikorupsi, tidak ada kegagalan birokrasi dalam penyaluran utang, dan diadopsinya prinsip prudensial oleh negara dan lembaga kreditor, termasuk Bank Dunia. Artinya, teori tersebut dibuat "di surga pemikiran!" Toh, "*di surga*" pun, kegagalan sebuah paradigma pembangunan yang berlandaskan utang bisa dibuktikan.

Apalagi, dalam prakteknya asumsi-asumsi di atas seringkali tidak terpenuhi. Akibatnya, utang pemerintah sudah menjadi malapetaka bagi negeri ini. Secara makro kita lihat fakta berikut. *Pertama*, pembayaran utang luar negeri pemerintah ternyata memakan porsi yang besar dari APBN. Pada tahun 2000, hanya 15,4% penerimaan

negara yang dipakai untuk membayar pokok dan bunga utang luar negeri. Tahun 2001, angkanya menjadi 16,9%, dan naik menjadi 24,6% pada tahun 2002. Ditambah dengan utang dalam negeri, porsi penerimaan negara yang harus dipakai untuk membayar utang mencapai 44,6% (APBN) atau bahkan 56% (estimasi INDEF). Total pembayaran utang ini bahkan sudah setara dengan target penerimaan pajak. Artinya, ada *fiscal bleeding* yang luar biasa besarnya.

Kedua, tingkat utang luar negeri jangka panjang Indonesia ternyata sudah melampaui batas aman. Angka psikologis aman adalah 30-40% PDB. Sebelum krisis, tahun 1996 kondisi kita sudah buruk (57%), sekarang makin memburuk (93,6%).

Ketiga, utang luar negeri jangka pendek pun berada di luar batas aman, sekitar 25% PDB pada tahun 1996 dan 2000. Yang aman adalah di bawah 20%.

Keempat, Indonesia perlu waktu puluhan tahun untuk melunasi utang luar negerinya. Utang pemerintah saja sebesar US\$ 75.41 milyar, atau sekitar Rp 750 triliun. Kemampuan pemerintah membayar cicilan pokok utang adalah sekitar Rp 20 triliun. Artinya, diperlukan minimal 35-40 tahun lagi agar utang tersebut lunas. Ini pun dengan asumsi "muskil," yaitu pemerintah tidak membayar bunga dan tidak menambah utang baru.

Kelima, utang luar negeri sudah menjadi ancaman serius bagi cadangan devisa. Sebagai misal, jumlah utang luar negeri yang jatuh tempo tahun 2001 adalah US\$ 26.2 milyar, hampir sama dengan cadangan devisa per Maret 2001 sebesar US\$ 26.7 milyar. Karena pada saat yang sama lalu lintas modal masih negatif, kondisi ini membuat swasta mengalami kesulitan likuiditas valas.

Keenam, selama 1995-97 (sebelum krisis), sebenarnya utang luar negeri sudah menjadi *net capital drain out*. Artinya, nilai utang yang diterima sudah di bawah pembayaran pokok dan bunganya. Ini tercermin dari negatifnya lalu lintas modal publik sebesar USD 200-800 juta/tahun.

Dari sisi mikro, tidak sedikit kasus yang menunjukkan bahwa utang luar negeri justru kontraproduktif bagi masyarakat yang sebenarnya dijadikan target. Ada beberapa alasan yang menyebabkannya. *Pertama*, Bank Dunia dan lembaga kreditor lainnya seringkali hanya melihat pembayaran kembali utang (*repayment rate*) sebagai tolok ukur keberhasilan proyeknya. Padahal, tidak jarang *repayment* ini hanya bersifat gali lubang tutup lubang saja.

Kedua, Bank Dunia dan lembaga kreditor lainnya tidak jarang gagal menerapkan prinsip-prinsip prudensial dalam mengelola utang tersebut. Akibatnya, tidak sedikit terdapat kebocoran di tingkat birokrasi, penggelembungan nilai proyek (*mark up*), salah sasaran pemberian utang, maupun alokasi utang yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan kapasitas masyarakat penerima.

Ketiga, kegagalan kreditor dan debitor dalam menjamin agar asumsi-asumsi "*surga pemikiran*" di atas terpenuhi.

Buku yang ditulis rekan-rekan dari Indonesia Corruption Watch (ICW) ini menjadi menarik karena memberikan contoh kasus yang nyata mengenai ketiga kegagalan

pada tingkat mikro di atas. Kasus-kasus klasik seperti penyunatan (dalam halaman 52, misalnya), salah sasaran kredit, dan berbagai kegagalan lain diungkap secara lugas dalam bahasa sehari-hari.

Kasus Ahmad Bantilan pada halaman 56-57 merupakan salah satu contoh yang sangat menyedihkan. Terlihat bagaimana individu yang sebelumnya tidak terbelit utang, tapi melalui "bantuan" Bank Dunia justru menjadi salah satu dari jutaan debitor macet di Indonesia. Apalagi, ternyata Bank Dunia hanya memikirkan pencapaian target pemberian utang dan *repayment*-nya saja, tanpa melakukan pembinaan kewirausahaan dan manajemen yang memadai. Saya yakin masih banyak Ahmad Bantilan lain di negeri ini yang menjadi korban dari paradigma pembangunan yang berlandaskan utang.

Buku hasil penelitian ini memang tidak ditulis berdasarkan sebuah pendekatan "menara gading akademik." Tapi justru secara lugas mengungkapkan contoh-contoh kasus mengenai dampak negatif dari utang. Di sinilah kekuatan utama hasil penelitian ini. Yaitu, menyadarkan kita semua bahwa masalah utang pemerintah bukanlah melulu tentang angka-angka, rumus-rumus, teori-teori dan asumsi-asumsi "surga pemikiran" lainnya. Tapi justru tentang bagaimana kegagalan manajemen utang pemerintah telah melahirkan tragedi-tragedi kemanusiaan pada tingkat mikro.

Masihkah kita tidak mengerti?

Bogor 10 April 2002

KATA SAMBUTAN

Teten Masduki

Ada yang bilang Bank Dunia memiliki dua sisi wajah yang kontroversial. Wajah pertama sebagai agen pembangunan dan satunya lagi, tidak lebih dari sekadar bankir swasta. Sebagai agen pembangunan, ia mempunyai peran mendorong kemajuan ekonomi negara-negara berkembang. Sementara sebagai bankir ia murni mencari keuntungan berupa akumulasi modal dari setiap dolar yang disalurkaninya, tak peduli apakah pinjaman-pinjaman yang disalurkaninya membawa perubahan kemajuan sosial ekonomi atau tidak. Yang penting ada jaminan utang dan bunganya kembali ke tangan mereka.

Pada prakteknya, wajah kedua Bank Dunia ternyata lebih dominan. Di mata Bank Dunia, misalnya, pemerintah Orde Baru selama 30 tahun hingga jatuhnya presiden Soeharto pada 1998 dinilai sebagai anak yang baik, karena senantiasa patuh membayar cicilan utang beserta bunganya. Karena itu dari tahun ke tahun sejak tahun 1970 Bank Dunia senantiasa menambah jumlah utangnya bagi Indonesia. Meskipun mereka sejak dini mengetahui secara persis, sebagian dari utang yang harus dibayar kembali oleh rakyat itu masuk ke kantong-kantong pribadi pejabat. Sebagaimana pernah diakui oleh Bank Dunia sendiri, sedikitnya 30 persen dana mereka mengalami kebocoran.

Utang luar negeri sejauh ini memang merupakan sasaran paling empuk bagi para koruptor. Ada banyak cara merampok uang rakyat itu, mulai dari menyunat anggaran proyek pembangunan yang didanai oleh utang, hingga rekayasa *mark up* volume dan nilai proyek, atau sengaja mengada-ngadakan proyek pembangunan yang tidak perlu yang akhirnya semua itu membengkakkan jumlah utang yang harus dipikul pengembaliannya oleh rakyat. Di tengah tiadanya aturan yang membatasi penggunaan utang luar negeri, bukan rahasia lagi jika selama ini proyek-proyek pembangunan di setiap departemen pemerintah lebih senang didanai dari utang luar negeri ketimbang sumber keuangan dalam negeri. Pokok soalnya, dengan menggunakan dana dari utang, pengawasannya akan lebih lemah dan tak harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Akibatnya, sampai urusan membangun gorong-gorong di kampung *urban* pun harus menggunakan dolar.

Hasil studi kasus dalam proyek Bank Dunia yang dilakukan tim peneliti ICW ini semakin meneguhkan wajah sejati Bank Dunia sebagai bankir, meskipun kedua proyek yang diteliti ini, yaitu NTAADP di NTB dan SAADP di Sulawesi Tenggara dan Tengah bertujuan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat miskin pedesaan melalui pengembangan usaha dan pembangunan kawasan pedesaan. Menjadi ciri umum proyek Bank Dunia senantiasa di desain dari atas (*top down*) oleh Bank Dunia, pemerintah dan konsultan swasta, bukan atas usulan dari masyarakat, sehingga acapkali proyek itu tidak diperlukan oleh masyarakat (*misuses*) karena tidak sesuai dengan harapan masyarakat.

Di dalam kedua proyek Bank Dunia tersebut, nampak ada kepentingan yang sangat kuat dari Bank Dunia untuk mendorong orientasi masyarakat dengan *credit minded* dengan tolok ukur keberhasilan adalah *repayment* dan tingkat bunga pinjaman yang sangat tinggi (18 %). Maka karena *repayment oriented* itu, akhirnya mau tidak mau

pinjaman-pinjaman Bank Dunia itu jatuh ke tangan kelompok masyarakat yang punya potensi untuk mengembalikan utang dan cicilannya, bukan kelompok masyarakat miskin seperti yang ditargetkannya. Sementara sistem monitoring Bank Dunia dan pemerintah tidak berjalan efektif sehingga kredit untuk masyarakat miskin itu jatuh ke tangan elit pedesaan dan menjadi sumber korupsi pengurus penyalur kredit dan sanak famili kepala desa. Tidaklah berlebihan kalau kemudian muncul persepsi di masyarakat di wilayah proyek tersebut, bahwa proyek pengentasan kemiskinan itu telah gagal mencapai tujuannya bahkan menjadi beban baru bagi masyarakat itu sendiri, dalam wujud keterjebakan lilitan utang yang entah sampai kapan.

Melihat realitas itu semakin meneguhkan kita bahwa upaya kontrol masyarakat terhadap proyek-proyek pembangunan yang didanai oleh utang luar negeri mutlak diperlukan untuk mengurangi beban lilitan utang yang menjerat kehidupan rakyat. Karena tidak mungkin mengharapkan pengawasan itu datang dari pihak pemerintah atau lembaga donor sendiri. Utang luar negeri itu sendiri sudah sepatutnya dipikirkan untuk dihentikan, karena lebih banyak mudharat daripada manfaatnya. Sudah saatnya pemerintah membenahi sumber pendanaan dalam negeri dengan pengurangan yang efisien dan dibebaskan dari hisapan para koruptor. Ada kecenderungan, pemerintah hendak terus mempertahankan pola pembangunan yang didanai dari utang luar negeri sebagai wujud dari keengganan untuk membasmi korupsi.

Utang luar negeri yang dikorupsi, baik karena kesalahan disain perencanaan proyek dan kelemahan sistem pengawasan lembaga donor, semestinya tidak menjadi tanggungan rakyat. Tapi harus dianggap sebagai utang najis yang menjadi tanggung jawab lembaga donor itu sendiri !

Teten Masduki
Koordinator Badan Pekerja ICW

Bab I

Meretas Sejarah Bank Dunia di Indonesia

Pendahuluan

Saat ini, di setiap sudut negara berkembang, eksistensi Bank Dunia mendapat gugatan yang sangat tajam. Gugatan itu timbul karena setelah lebih dari setengah abad berdiri, sumbangan lembaga ini terhadap peningkatan kemakmuran di negara-negara berkembang tak kunjung tercipta. Yang terjadi, lembaga ini sangat anti demokrasi, dikontrol oleh pemerintahan 7 negara maju (G-7), dan kebijakannya hanya menguntungkan pelaku keuangan dari lembaga-lembaga keuangan swasta internasional, perusahaan-perusahaan multinasional, dan para pejabat serta politisi yang korup.¹

Kehadiran Bank Dunia di Indonesia, sebenarnya telah seumur dengan usia rezim Orde Baru (Orba). Lembaga multilateral yang didirikan pada tahun 1946 di Breeton Woods, New Hampshire, Amerika Serikat, mulai menjalankan aktivitasnya di Indonesia pada tahun 1946.² Walaupun demikian, kita tak pernah bosan membincangkannya, karena perannya yang demikian besar dan vital dalam pembangunan ekonomi negeri ini.

Kisahnyanya dimulai tepat setelah pemerintahan Orde Baru memaklumkan dirinya untuk kembali ke jalan “rasional”³ dalam pembangunan ekonomi, yakni mengintegrasikan diri ke dalam sistem kapitalisme internasional.⁴ Pilihan untuk menyatukan ekonomi nasional ke dalam kapitalisme internasional, dengan demikian merupakan sebuah pilihan yang sadar, tanpa paksaan. Ada tiga hal yang bisa menjelaskan rasionalitas pilihan itu: *pertama*, setelah berhasil menghancurkan kekuatan massa rakyat dan kelompok-kelompok radikal yang merupakan pendukung utama Presiden Soekarno, penguasa baru bebas melaksanakan politik kolaborasi dengan pihak modal internasional yang pada masa sebelumnya tak memiliki kesempatan untuk mengeksploitasi perekonomian domestik secara bebas; *kedua*, setelah berhasil merebut kekuasaan dari tangan Soekarno, rezim Orde Baru mewarisi satu struktur perekonomian nasional yang buruk. Buruk dalam pengertian struktur ekonomi yang diwariskan sangat tidak mendukung bagi ditegakkannya sistem ekonomi yang kapitalistik. Benyamin Higgins, seorang pakar ekonomi tahun 1950-an menjadi wakil dari kelompok ini. “Indonesia,” demikian ujar Higgins, “merupakan contoh negara berkembang yang paling gagal melaksanakan proses pembangunan ekonomi.”⁵

¹ “Demands of the IMF & World Bank: 2001,” ATTAC Weekly Newsletter – Wednesday 13/06/01

² Bank Dunia sejatinya adalah gabungan dari empat lembaga pembangunan internasional multilateral yakni, International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), International Development Association (IDA), International Finance Corporation (IFC), dan Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA). Sebenarnya ada lembaga kelima yang tergabung di dalamnya yakni, International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID), tapi lembaga ini tidak berfungsi sebagai lembaga donatur tapi, untuk menengahi perselisihan antara investor asing dengan pemerintah lokal yang timbul sebagai akibat langsung penanaman modal. Bacaan selengkapnya, lihat “*Kebocoran Hutang Luar Negeri*,” Occasional Paper, INFID, 2000.

³ Istilah ini digunakan pertama kali oleh Emil Salim, salah seorang teknokrat ternama Orde Baru, untuk membedakannya dengan rezim Soekarno yang dipandang tidak rasional.

⁴ Tinjauan yang menarik soal ini, lihat buku Ian Chalmers, “*KONGLOMERASI: Negara dan Modal dalam Industri Otomotif Indonesia*,” PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, h. 130

⁵ Hal Hill, “*Ekonomi Indonesia*,” MuraiKencana, Jakarta, 2001, h. 1.

Penilaian sama buruknya datang dari J. Panglaykim dan H.W. Arndt yang sangat pro terhadap kebijakan pintu terbuka yang dilakukan oleh rezim Orde Baru:

“Siapa yang menganggap bahwa Indonesia dalam kondisi ekonomi yang baik, pasti belum mengadakan studi yang mendalam tentang permasalahan tersebut.... Apabila Indonesia memenuhi semua kewajiban utang luar negeri, konsekuensinya tidak ada lagi devisa yang tersisa untuk membiayai anggaran pembangunan rutin yang dibutuhkan... Pada tahun 1965, inflasi meningkat mencapai lebih dari 500 persen dan pada era 1950-an, defisit anggaran belanja negara adalah 10 sampai 30 dari total penerimaan dan meningkat di tahun 1960-an menjadi lebih dari 100 persen, bahkan pada tahun 1965 defisit tersebut mencapai 300 persen.”⁶

Ketiga, karena rezim Orde Baru harus mengambil langkah-langkah penyelesaian yang cepat, terutama untuk memenuhi kebutuhan pokok rakyat, sementara kemampuan pembiayaan nasional sangat terbatas, maka satu-satunya pilihan adalah mengandalkan pinjaman luar negeri dalam bentuk utang. Atau dalam kata-kata Sri Mulyani Indrawati:

“Bila masyarakat masih miskin, perusahaan swasta belum berkembang dan pemerintah tidak memiliki sumber pajak yang berarti, maka suntikan modal dari luar dalam bentuk utang (terutama bersyarat lunak) menjadi sumber tak tergantikan untuk menggerakkan perekonomian. Bila kemampuan swasta makin membaik, dan penerimaan pajak pemerintah makin kuat dan meluas, maka peranan utang luar negeri pemerintah seharusnya makin menurun atau bahkan hilang.”⁷

Demikianlah, di atas basis ekonomi yang dipandang rapuh tersebut, rezim Orde Baru segera mengambil langkah-langkah untuk meyakinkan modal internasional agar segera melirik ke Indonesia. Langkah-langkah konkrit dan sistematis segera diambil. Pada 6 Mei 1966, menteri luar negeri Adam Malik berbicara di depan DPR tentang niat Indonesia untuk memperbaiki hubungan dengan AS. Seminggu kemudian, Indonesia mengirimkan misi teknik resminya yang pertama di bawah pimpinan Umaryadi Nyotowiyono, ke beberapa negara Eropa untuk mengusahakan penjadwalan utang luar negeri dan kredit baru. Pada minggu terakhir bulan yang sama, Sri-Sultan Hamengku Buwono IX sendiri memimpin delegasi yang lain ke Jepang untuk tujuan serupa, yang pada waktu itu pemerintah Jepang setuju mengadakan suatu konferensi buat para kreditor Indonesia untuk membicarakan pembayaran kembali utangnya. Misi-misi lain di kirim ke Malaysia dan Singapura.

Sikap memelas dan menghiba yang diperlihatkan para teknokrat dalam merayu modal asing disambut hangat oleh para juragan modal internasional. Ini terlihat dengan kunjungan-kunjungan yang dilakukan oleh misi dagang internasional ke Indonesia (lihat tabel).

⁶ *Ibid.*, h. 2.

⁷ Sri Mulyani Indrawati, *Koran Tempo*, 12/11/2001

Tabel 1.
Misi sektor swasta yang datang paling awal ke Indonesia setelah tahun 1965

Bulan	Dari	Tujuan/Komentar
April	San Fransisco	Wakil beberapa perusahaan California yang berminat dalam peluang investasi di bidang pertambangan, perminyakan, bauksit, nikel
Mei	Oregon Belgia Belanda	Menyelidiki peluang-peluang investasi Misi yang dipimpin oleh menteri hubungan ekonomi laur negeri Belgia
Juli	Australia	Dipimpin oleh Tn. Oyevaar, ini adalah misi Belanda kedua yang berkunjung ke Indonesia tahun 1967. Para pengusaha Belanda sangat berminat dalam perluasan dan rehabilitasi usaha mereka terdahulu yang telah dinasionalisasi sejak tahun 1958, lewat investasi baru dalam bentuk usaha patungan.
Agustus	Perancis	Mengikuti suatu kunjungan menteri urusan luar negeri Australia ke Indonesia, dan disusul dengan suatu misi yang disponsori oleh kamar dagang Queensland. Para investor berminat di bidang industri, perumahan, kehutanan, dan pertambangan.
	Korea Selatan	Dipimpin oleh menteri perindustrian Perancis. Para investor berminat di bidang kehutanan dan industri. Menyelidiki peluang investasi.

Sumber : Jeffrey A. Winters, 1996, h. 79.

Demikian juga konferensi dagang pertama di Jenewa, Swis, 1967, ternyata disponsori oleh James A. Linen, Presiden dari Time Inc. Di dalam pertemuan tersebut, seperti dikemukakan Jeffrey A. Winters, setelah mendengar presentasi delegasi Indonesia, Eugene R. Black, Presiden dan Ketua World Bank sampai tahun 1963, yang juga penasihat dekat bagi Presiden AS, Lyndon B. Johnson, sejak tahun 1965 menyatakan:

“Modal swasta adalah seperti seorang perawan yang sangat segan dan pemalu. Dibutuhkan rayuan yang cukup banyak. Modal swasta tidak bersedia untuk masuk ke suatu negara dan menerima sambutan yang tidak bersahabat. Kenyataan bahwa pihak Indonesia bersedia datang ke tempat ini adalah sangat penting. Ini berarti bahwa mereka mengakui makna penting dari modal swasta dan saya sangat berharap bahwa mereka akan bersedia untuk tidak memberlakukan kondisi-kondisi yang mempersulit modal asing untuk berinvestasi di Indonesia.”

Setelah kegagalan konferensi sebuah konsorsium tujuh negara kreditor Indonesia (AS, Inggris, Perancis, Jerman Barat, Italia, Belanda dan Jepang), dan negara non-kreditor seperti Australia, Kanada, Selandia Baru dan Swis, serta IMF, pada tanggal 19-20 September 1966 di Tokyo, IMF segera mengambil langkah-langkah proaktif untuk meyakinkan pemilik modal internasional mengenai nilai strategis dari posisi Indonesia. Sementara dalam menghadapi rezim Orde Baru, IMF menuntut komitmen

dan kesediaan penguasa baru itu agar sesegera mungkin merealisasikan proyek liberalisasi ekonomi sebagai syarat pokok bagi masuknya investor asing. Desakan itu berupa keharusan pemerintah untuk menandatangani sebuah dokumen perjanjian yang disebut *letter of intent (LoI)*, dimana di dalamnya termuat sejumlah kebijakan yang harus dipatuhi dan dilaksanakan oleh rezim Orde Baru. Butir-butir dalam (*LoI*) itu antara lain :

1. Penghapusan atau liberalisasi pengendalian devisa dan impor;
2. Devaluasi nilai tukar uang;
3. Program-program anti-inflasi dalam negeri yang mencakup : (a). pengendalian kredit bank; tingkat bunga yang lebih tinggi dan barangkali persyaratan cadangan yang lebih tinggi; (b). pengendalian defisit pemerintah; pengetatan belanja; peningkatan pajak dan harga-harga yang dikenakan oleh perusahaan pemerintah; penghapusan subsidi konsumen; (c). pengendalian kenaikan upah, sepanjang ada dalam kekuasaan pemerintah; dan (d). penghapusan pengendalian harga; dan
4. Sikap lebih terbuka terhadap investasi asing.⁸

Seiring dengan tekanan untuk segera membuka pasar domestik, rezim Orde Baru yang didukung penuh oleh ekonom-ekonom borjuasi, segera mengundangkan Undang-undang Penanaman Modal Asing (UU PMA) pada tahun 1967. Dalam UU PMA itu, para investor asing diberikan insentif (rangsangan atau kemudahan) sebagai berikut :

1. Pembebasan pajak terhadap keuntungan perusahaan-perusahaan sampai enam tahun bagi proyek-proyek yang diutamakan. *Tax holiday* ini kemudian dapat diperpanjang oleh pemerintah;
2. Pembebasan dari pajak dividen untuk periode yang sama;
3. Pembebasan dari pajak material modal pada saat mulai investasi modal asing;
4. Pembebasan dari bea masuk impor untuk peralatan mesin, alat-alat dan kebutuhan-kebutuhan awal pabrik.
5. Pembebasan dari pajak harta benda;
6. Hak mentransfer keuntungan yang sedang berlangsung dalam mata uang lokal.⁹

Demikianlah, setelah melalui jalan perundingan yang melelahkan, Orde Baru berhasil mendapatkan persetujuan Paris Club pertama pada 1967 untuk menanggukkan pembayaran utang luar negeri warisan Orde Lama selama lebih dari 25 tahun.¹⁰ Puncaknya, pada pertemuan Amsterdam bulan Februari 1967, dicapai kesepakatan untuk membentuk konsorsium negara-negara kapitalis maju dan lembaga keuangan

⁸ Mochtar Mas' oed, "*Ekonomi Dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*," LP3ES, Jakarta, 1989, h. 86.

⁹ *Ibid.*, h. 90.

¹⁰ Sri Mulyani Indrawati, mengatakan bahwa hasil dari Paris Club itu, merupakan sebuah keputusan internasional yang luar biasa penting untuk membantu pemulihan perekonomian Indonesia yang sudah lumpuh masa itu, *Koran Tempo*, 12/11/2001.,

multilateral untuk memberikan pinjaman kepada Indonesia. Konsorsium yang dikenal dengan sebutan International Government Group on Indonesia (IGGI) ini, dalam menyalurkan pinjamannya kepada Indonesia, melalui institusi Bank Dunia. Pada tahun 1992, pemerintah Indonesia membubarkan IGGI dan membentuk Consultative Group on Indonesia (CGI) dengan tujuan mengeluarkan Belanda dari konsorsium, karena dianggap terlalu campur tangan terhadap urusan pembangunan dalam negeri Indonesia.¹¹

Dengan terbentuknya konsorsium pemberi bantuan, sejak tahun 1968-2001, sudah ratusan proyek yang pembangunan Indonesia yang dibiayai dengan pinjaman Bank Dunia, dengan perkiraan total pinjaman sebesar US\$ 29.360,63 milyar (lihat tabel 2).

Tabel 2
Daftar Proyek Pembangunan yang dibiayai Bank Dunia 1968-2001

No	Sektor	IBRD/ IDA*	Tahun Disetujui	Sub Total Proyek	Status
1.	Transportation	625,9	1996-2001	4	Active
		4.052,7	1969-1996	27	Closed
2.	Environment	81	1994-1998	3	Active
		136,5	1993-1994	3	Closed
3.	Health, Nutrition & Population	253,8	1996-2001	4	Active
		421,4	1972-1998	13	Closed
4.	Social Protection	368,4	2000-2001	2	Active
		600	1999	1	Closed
5.	Urban Development	523,45	1995-2001	7	Active
		1.407,8	1974-1996	13	Closed
6.	Education	765,18	1996-2001	11	Active
		1.999,4	1970-1995	32	Closed
7.	Agriculture	621	1994-1999	9	Active
		4.557,5	1968-1998	78	Closed
8.	Private Sector Development	31,5	1999	1	Active
		75	1995	2	Closed
9.	Public Sector Management	225	1998	1	Active
		675,5	1968-1999	7	Closed
10.	Telecommunications & Informatics	370	1995-1997	2	Active
		867,5	1970-1992	4	Closed
11.	Electric Power & Other Energy	373	1996-1997	2	Active
		4.937,5	1969-1997	27	Closed
12.	Economic Policy	1.000	1998	1	Closed
13.	Finance	1.826,5	1972-1997	18	Closed
14.	Water Supply & Sanitation	394,4	1974-1993	6	Closed
15.	Industry	620,7	1973-1990	9	Closed
16.	Oil & Gas	120	1986-1990	2	Closed
17.	Multisector	1.200	1987-1990	4	Closed
18.	Mining	230	1978-1982	3	Closed

¹¹ Occasional Paper, *Op.Cit.*, h. 19

Total	29.360,63	305
--------------	------------------	------------

*IBRD/IDA amount at Board in USD\$ millions. Does not reflect any cancellations; excludes grant funding.
Recompile from www.worldbank.org, last updated April 8th, 2002.

Di samping angka di atas, selang periode tahun 1994-1999, masih terdapat 50 proyek lagi yang dibiayai dengan total pinjaman sebesar hampir US\$ 10 milyar. Dari data ini nampak selama periode 1969-1999 (30 tahun), jumlah pinjaman Indonesia dari Bank Dunia hampir mencapai US\$ 27 milyar, atau rata-rata mencapai US\$ 900 juta per tahunnya. Sampai dengan tahun 2001, utang luar negeri Indonesia telah mencapai angka US\$ 134 milyar atau setara 80 persen Pendapatan Domestik Bruto (PDB), terdiri dari hutang pemerintah dan utang swasta. Sementara laporan Bank Dunia awal Juni 2000 menyebutkan, pemerintah akan menanggung cicilan dan bunga utang luar negeri 40 persen dari total penerimaan pemerintah selama beberapa tahun.¹²

Kisah Bank Dunia Yang Gagal

Bagaimana Bank Dunia memaknai *performance* ekonomi selama Orde Baru berkuasa? Dalam laporan tahun 1996, berjudul, *Indonesia : Dimensions of Growth*,¹³ Bank Dunia memberikan penilaian yang sangat positif. Katanya, “tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia adalah salah satu yang tertinggi di dunia, khususnya di Asia pasifik; cadangan devisa nasional meningkat tajam; kaum buruh merupakan kelas yang turut menikmati hasil-hasil pertumbuhan ekonomi; penduduk yang pindah dari sektor pertanian memperoleh pekerjaan yang menghasilkan produktivitas yang lebih tinggi di perkotaan; kendatipun pengangguran terselubung (*underemployed*) berada pada tingkat yang tinggi (rata-rata 38%), hal ini disebabkan oleh kemauan para buruh itu sendiri (*voluntary underemployed*) bukan karena lapangan kerja tidak tersedia; upah riil buruh meningkat setiap tahun (sebesar 5,9% per tahun dalam periode 1989-1994 dengan menggunakan index 1989-100); disparitas pendapatan regional per kapita semakin menyempit; persentase dan jumlah absolut penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan telah menurun dengan drastis; dan distribusi pendapatan berada pada tingkat rendah jika dibandingkan dengan negara-negara lain.”

Dalam perjalanan waktu, laporan Bank Dunia itu tidak lebih sebagai isapan jempol untuk menutupi fundamental ekonomi Indonesia yang keropos. Ini terbukti ketika krisis moneter mendera di tahun 1997, dalam waktu sekejap prestasi pembangunan itu hancur berantakan. Mari kita kenang sejenak periode 1997 itu. Pada saat krisis terjadi, statistik menunjukkan pendapatan per kapita US\$1,200 pada awal 1996 turun menjadi US\$300 pada awal 1998; nilai perusahaan terdaftar di pasar bursa US\$118 milyar merosot menjadi US\$17 milyar; hanya 22 dari 286 perusahaan yang terdaftar di bursa efek Jakarta tidak bangkrut.¹⁴ Sumber lain menyebutkan bahwa pada saat krisis

¹² *Kompas*, 7/7-2000

¹³ Sritua Arief, “PEMBANGUNANISME DAN EKONOMI INDONESIA PEMBERDAYAAN RAKYAT LOKAL DALAM ARUS GLOBALISASI,” Zaman Wacana Mulia, Bandung, 1998, h. 101-102

¹⁴ Ken Young, “KRISIS: KONTEKS DAN PROSPEKNYA,” dalam Geoff Forrester and R.J. May, “*Jatuhnya SOEHARTO*,” AJI, 199, h.91. Pada bulan Juli 1998, kepala Biro Pusat Statistik, Sugito, mengumumkan bahwa 79,4 juta penduduk Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan, bahkan diperkirakan oleh pemerintah angka tersebut akan naik menjadi 96 juta pada akhir 1998; Menteri Penerangan, Holtikultura dan Obat-obatan, A.M. Saefuddin, mengungkapkan bahwa jumlah orang

420.000 buruh sektor konstruksi, tekstil dan elektronik kehilangan pekerjaannya. Jika pada tahun 1976 jumlah penduduk miskin berjumlah 54,2 juta atau 40,1 persen dari jumlah penduduk Indonesia, kemudian pada tahun 1996 menjadi 22,5 juta atau 11,3 persen penduduk, maka pada akhir 1998 jumlah penduduk miskin mencapai 49,5 juta orang atau 24,2 persen dari jumlah penduduk. Bahkan penelitian yang dilakukan biro pusat statistik (BPS), international labour organization (ILO) dan united nations development project (UNDP), memperlihatkan angka kemiskinan yang jauh lebih besar, yaitu 79,4 juta orang atau 39,1 persen jumlah penduduk.¹⁵

Hasil survey yang dilakukan Helen Keller International (HKI) tentang kondisi gizi ibu sebelum dan sesudah krisis, juga menunjukkan hasil yang mirip. Hasil survey terhadap 7200 rumah tangga di Jakarta dan Jawa Tengah menunjukkan bahwa setelah krisis, semakin sulit bagi ibu-ibu yang berpendidikan rendah untuk mempertahankan tingkat pengeluaran rumah tangganya dan mereka semakin tidak mampu mengonsumsi makanan bergizi seperti telur.¹⁶

Lalu dimana letak kisah sukses yang ditorehkan Bank Dunia dalam berbagai laporannya? Hasil studi Sritua Arief menunjukkan, proyek-proyek pembangunan yang dibiayai Bank Dunia yang diharapkan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat dan mengurangi tingkat kemiskinan, justru makin memiskinkan kelompok miskin dan membangkrutkan usaha kecil. Ia menunjuk hancurnya kegiatan-kegiatan rakyat seperti peternakan kecil, petani kecil, perikanan rakyat, produksi minuman rakyat, industri perabotan rumah tangga, industri kerajinan rakyat, pertekstilan rakyat dan lainnya.¹⁷

Studi lain yang dilakukan Indonesia Corruption Watch (ICW) mengenai efektivitas bantuan Bank Dunia untuk Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), menguatkan temuan Arief. Dalam studi itu, ICW menyimpulkan: "Sebagai sebuah program yang ditujukan untuk pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan rakyat miskin perkotaan, program P2KP ini sesungguhnya salah kaprah dan parsial. Program semacam P2KP ini gagal ketika ia hanya menjadi obat penenang akibat kebijakan makro ekonomi yang mencekik rakyat miskin."¹⁸ Hal serupa juga menimpa bantuan untuk Jaring Pengaman Sosial (JPS). Studi yang dilakukan JARI Indonesia dan INFID, menyatakan, "Program JPS yang nampaknya membantu rakyat miskin pada hakekatnya bersifat buruk. Ia menambah utang rakyat, membuat ketergantungan atau menghilangkan keswadayaan dan kemampuan rakyat untuk mandiri, dan menghilangkan solidaritas sosial."¹⁹

Cerita Tentang NTAADP Dan SAADP

yang hidup di bawah garis kemiskinan telah meningkat nyaris empat kali lipat selama dua tahun terakhir.

¹⁵ "Buku Putih JPS Jaring Pengaman Sosial," JARI Indonesia dengan INFID, PT Bina Rena Pariwara, Jakarta, 2001, h. 1-2

¹⁶ *Ibid.*, h. 3

¹⁷ Lihat Sukarna Wiranta, "HUTANG LUAR NEGERI: MASALAH DAN KECENDERUNGANNYA," dalam "INDONESIA MENAPAK ABAD 21 Kajian Ekonomi Politik," Milenium Publisher, Jakarta, 2000, h. 42

¹⁸ "Laporan Hasil Penelitian P2KP," ICW, Jakarta, 2001, h. 63-64.

¹⁹ "BUKU PUTIH JPS JARING PENGAMAN SOSIAL," JARI Indonesia dengan INFID, Jakarta, 2001, h. 53.

Tetapi, studi-studi empiris yang ada ini tidak menggoyahkan semangat Bank Dunia untuk terus mengucurkan dananya ke negara berkembang. Sebabnya, di antara para pengkaji studi-studi pembangunan, punya pendapat yang relatif sama tentang kemiskinan di negara berkembang. Dari segi penduduk, hampir disepakati bahwa sebagian besar penduduk negara-negara Dunia Ketiga hidup dan bekerja di daerah pedesaan. Seperti dikatakan Michael P. Todaro, dalam bukunya *"Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga,"* lebih dari 65 persen jumlah penduduk negara berkembang tinggal secara permanen, bahkan turun temurun, di pedesaan. Demikian pula halnya dengan angkatan kerja. Sekitar 62 persen angkatan kerja di Dunia Ketiga mencari nafkah di sektor pertanian, sedangkan sumbangan sektor pertanian terhadap GNP di negara-negara berkembang secara keseluruhan masih berkisar pada angka 20 persen.²⁰

Berdasarkan keyakinan teoritik yang dipandu angka statistik itu, Bank Dunia kemudian memberi prioritas bantuannya pada sektor pedesaan, termasuk di antaranya proyek Nusa Tenggara Agricultural Area Development Project (NTAADP) dan Sulawesi Agricultural Area Development Project (SAADP).

NTAADP dan SAADP adalah saudara kembar, yang berambisi mengentaskan penduduk miskin pedesaan di empat propinsi yakni, Nusa Tenggara Barat (NTB), Nusa Tenggara Timur (NTT) disebut dengan NTAADP, dan di Sulawesi Tengah (Sulteng) dan Sulawesi Tenggara (Sultra), disebut SAADP. Sebagai salah satu proyek yang dibiayai Bank Dunia, dengan nomor pinjaman 3984 IND, NTAADP pada tahun 1996 disetujui oleh pemerintah Indonesia sebagai peminjam dengan Bank Dunia sebagai pemberi pinjaman pada 29 Maret 1996 dan direncanakan akan berlangsung selama 6 (enam) tahun (1996-2002) dengan total anggaran sebesar US\$ 41,1 juta. Komposisi pembiayaan 60 persen Loan senilai US\$ 27 juta dan 35 persen dana pemerintah senilai US\$ 14,1 juta.²¹

Bagaimana dengan SAADP? Sama seperti NTAADP, SAADP merupakan proyek yang didanai Bank Dunia, dengan nomor pinjaman 4007 IND. Proyek ini disetujui pada tanggal 17 Juni 1996, dan direncanakan akan dilaksanakan selama 7 (tujuh) tahun (1996-2003). Total anggaran proyek ini sebesar US\$ 42,6 juta dengan komposisi pembiayaan pinjaman sebesar US\$ 26,8 juta atau 63 persen dan dana pemerintah senilai US\$ 15,8 juta atau 37 persen.

Dari dokumen yang dikeluarkan Bank dunia, tujuan yang hendak dicapai oleh NTAADP dan SAADP adalah:

1. Meningkatkan pendapatan petani melalui usaha-usaha perbaikan dan pengembangan sistem usaha tani tanaman pangan, perkebunan, peternakan, perikanan dan usaha ekonomi produktif lainnya;
2. Mengurangi kesenjangan pendapatan dan tingkat kesejahteraan melalui bantuan pembangunan kawasan pedesaan yang kurang berkembang di Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara;

²⁰ Michael P. Todaro, *"Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga,"* Edisi Keenam, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1999, h. 61.

²¹ Loan Agreement (Nusa Tenggara Agricultural Area Development Project) between REPUBLIC OF INDONESIA and INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, 29 Maret 1996.

3. Meningkatkan daya dukung pemerintah daerah dan partisipasi masyarakat dalam pengembangan usaha-usaha ekonomi di antara sesama penduduk miskin di Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Tengah.²²

Dari tujuan yang diterakan Bank Dunia ini, kita lihat betapa unsur peningkatan pendapatan menjadi sangat penting. Bagi Bank Dunia, problem paling mendasar dari kemiskinan adalah masalah kurangnya asset-asset, ketiadaan akses pada pasar dan kelangkaan kesempatan kerja bagi rakyat miskin. Karena itu,

“Masalahnya, bagaimana menciptakan peluang – melalui rangsangan pertumbuhan ekonomi, penciptaan pasar kerja yang lebih baik buat kaum miskin, dan membangun asset-asset mereka – merupakan kunci untuk mengurangi kemiskinan.”²³

Kini setelah berjalan lebih dari 5 (lima) tahun, bagaimana cerita tentang program pengentasan kemiskinan yang dibiayai Bank Dunia melalui proyek NTAADP dan SAADP? Seberapa besar manfaat yang ditimbulkannya? Pada tahun 1999, setelah proyek ini berjalan lebih dari tiga tahun, Bank Dunia menyatakan bahwa proyek NTTADP dan SAADP telah mengalami kegagalan, karena dinilai kurang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat. Untuk itu, Bank Dunia kemudian memutuskan untuk mendesain ulang proyek bantuan NTAADP dan SAADP tersebut pada tahun 1999.²⁴

Tapi kegagalan proyek-proyek bantuan Bank Dunia untuk rakyat miskin pedesaan, timbul di mana-mana. Kegagalan itu bukan sesuatu yang khas Indonesia. Coba simak kata sambutan James D. Wolfensohn, dalam buku *“The Quality of Growth,”* berikut ini: “Banyak yang harus kita rayakan pada saat kita mulai menapaki milenium baru ini. Seorang anak yang dilahirkan pada hari ini di dunia yang sedang berkembang dapat mengharapkan bisa hidup 25 tahun lebih lama dan lebih sehat, berpendidikan lebih baik, dan lebih produktif ketimbang anak yang dilahirkan 50 tahun yang lampau.” Tapi, Wolfensohn tidak berhenti di situ, lebih lanjut ia mengatakan:

“Namun bila kita amati lebih dekat lagi, kita lihat sesuatu yang lain – sesuatu yang membuat kita terperangah. Di negara yang sedang berkembang, selain Cina, setidaknya ada lebih dari 100 juta orang yang saat ini hidup dalam kemiskinan ketimbang satu dasawarsa yang lampau. Dan jurang di antara yang miskin dan yang kaya menganga semakin lebar. Di banyak negara, kutukan AIDS dengan kejamnya telah memangkas harapan hidup – di sejumlah negara Afrika bahkan mencapai lebih dari sepuluh tahun. Lebih dari satu milyar orang masih belum mendapatkan akses untuk memperoleh air yang aman, dan setiap tahun 2,4 juta anak meninggal akibat penyakit yang menular melalui air.

²² “Petunjuk Pelaksanaan dan Panduan Teknis Operasional Program Inisiatif Masyarakat Setempat Proyek Pengembangan Wilayah Berbasis Pertanian Sulawesi (SAADP/IBRD LOAN 4007-IND),”

Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Departemen Dalam Negeri, 2000, h. 2

²³ “*World Development Report 2000/2001 Attacking Poverty*,” World Bank, 2000, h. 1

²⁴ Penjelasan lebih detail mengenai perubahan desain proyek pra 1999 dan paska 1999, lihat uraian lain dari buku ini, khususnya bab III.

Sebanyak satu milyar orang telah memasuki abad kedua puluh satu tanpa bisa membaca atau menulis. Sekitar 1,8 juta orang meninggal setiap tahun akibat pencemaran udara dalam ruang di daerah-daerah pedesaan saja. Setiap detik, terjadi perusakan satu hektar hutan, yang menyalakan keanekaragaman hayati secara tak terbayangkan.”²⁵

Bab-bab berikutnya akan mengantar pembaca pada pembuktian-pembuktian empiris mengenai kegagalan proyek NTAADP dan SAADP dengan studi kasus desa Mopu untuk proyek SAADP dan desa Kembang Kerang untuk proyek NTAADP.

²⁵ “*The Quality of Growth Kualitas Pertumbuhan*,” Kerja Sama Bank Dunia dan PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, h. xv.

BAB II

Ketika NTAADP Mampir di Kembang Kerang

Sekilas Tentang Desa Kembang Kerang

Kembang Kerang, merupakan sebuah desa yang berjarak sekitar 60 km dari kota Mataram, ibukota Propinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). Desa ini terletak di sebelah utara kota Selong, ibukota kabupaten Lombok Timur, dengan luas wilayah 1091 km². Pemanfaatan lahan terbesar untuk tanah sawah 557 km², bangunan dan pekarangan 45 km², tegalan dan perkebunan 108 km², hutan negara 175 km² dan lain-lainnya 206 km². Jarak ke ibukota kecamatan Aikmel sekitar 3 km dan 8 km dari ibukota kabupaten Selong.

Jumlah penduduk desa Kembang Kerang sampai tahun 2001 berjumlah 13.162 jiwa dengan komposisi perempuan 6.918 jiwa dan laki-laki 6.244 jiwa. Jumlah terbesar penduduk menurut usia, adalah antara 5 – 9 tahun (1.650 jiwa) dan usia balita 0 – 4 tahun (1.598 jiwa). Data BPS propinsi NTB tahun 1999 menunjukkan angka kematian di desa Kembang Kerang cukup tinggi, yakni 55 orang dari kelahiran 156 orang, atau 35, 15 persen.

Tingkat pendidikan formal di desa ini tergolong memprihatinkan, baik dilihat dari jumlah anggota masyarakat yang tidak mengenyam pendidikan maupun sarana yang tersedia. Menurut catatan badan koordinasi keluarga berencana nasional (BKKBN) dari hasil pendataan pada tahun 2001, jumlah anggota masyarakat yang tidak tamat SD mencapai 2.500 jiwa. Sedangkan yang tamat hingga SLTA ke atas baru 340 orang. Sementara menurut data BPS Propinsi NTB, jumlah bangunan sekolah yang tersedia di Kembang Kerang hanya 6 SD Inpres dan 1 SD Non-Inpres. Selain itu, misalnya TK tidak ada sama sekali.

Di sektor pelayanan kesehatan tidak jauh berbeda kondisinya dengan sektor pendidikan. Dilihat dari jumlah sarana kesehatan di desa Kembang Kerang, hanya ada 1 Pusat Kesehatan Masyarakat (PKM) Pembantu, 1 Poliklinik Desa (Polindes) dan 9 Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu). Di luar itu, seperti rumah sakit, rumah bersalin, poliklinik, toko obat, tempat praktek dokter tak terlihat sama sekali.

Dengan luas tanah pertanian mencapai 557 km², sebagian besar penduduk Kembang Kerang menggantungkan hidup dari pekerjaannya sebagai petani, baik petani pemilik, petani penggarap maupun buruh tani. Selain itu sektor peternakan, perdagangan, industri dan transportasi (angkutan) juga merupakan sumber penghasilan lainnya. Namun, profesi yang kini menjadi primadona pemuda dan pemudi di desa Kembang Kerang adalah menjadi tenaga kerja Indonesia (TKI) dengan tujuan Malaysia dan Brunei Darussalam. Peralnya, harapan untuk mengumpulkan uang lebih besar dan lebih cepat hanya ada pada pekerjaan TKI.

Menilik pada kondisi geografis, desa Kembang Kerang termasuk wilayah yang subur, karena setiap tahun pasokan air untuk kegiatan pertanian, perikanan dan budidaya tanaman hortikultura tidak pernah berhenti. Dengan limpahan air tiap tahunnya, dari sektor pertanian saja untuk satu kali panen pada luas lahan 10 are mampu menghasilkan produksi sekitar 1 ton. Potensi ini diakui sendiri oleh pemerintah daerah kabupaten Lombok Timur, dalam hal ini Bappeda II Selong.

Lantas mengapa sektor pertanian tidak bisa mengangkat tingkat kesejahteraan masyarakat desa Kembang Kerang? Menurut Lukmanul Hakim, pimpinan proyek (Pimpro) pelaksana proyek NTAADP, Ada beberapa faktor yang mempengaruhi: *pertama*, potensi alam yang sedemikian kaya itu tidak atau belum terkelola secara baik. *Kedua*, persoalan yang lebih penting, yakni ketimpangan kepemilikan lahan. Hal ini diakui sendiri oleh Adnan, Kepala Desa Kembang Kerang. Karena ketimpangan kepemilikan lahan, sebagian besar, sekitar 90 persen penduduk desa Kembang Kerang akhirnya menjadi buruh tani. Adnan berandai-andai, jika rata-rata penduduk desa Kembang Kerang memiliki lahan, dipastikan tidak akan ada anggota masyarakatnya yang masuk kategori pra-sejahtera.

Adnan memang sekedar bermimpi, buktinya di desa Kembang Kerang, berdasarkan survei BKKBN tahun 2001, tingkat kemiskinan (kelompok pra-sejahtera) cukup tinggi, mencapai 2362 jiwa, atau sekitar 20 persen dari total jumlah penduduknya. BKKBN menggunakan dua indikator dalam memetakan kemiskinan, yakni dilihat dari alasan ekonomi dan alasan non-ekonomi. Menurut Lalu Bahram, penanggung jawab BKKBN tingkat kecamatan Aikmel, yang dimaksud alasan ekonomi adalah kemiskinan yang diakibatkan oleh krisis ekonomi, inflasi, dan menurunnya tingkat daya beli. Sementara indikator non-ekonomi dapat dilihat dari tingkat pendidikan formal, bentuk rumah, jenis pekerjaan, kuantitas makan sehari-hari, pakaian, keterlibatan dalam keluarga berencana dan konsistensi dalam melaksanakan ibadah agama.

Jumlah kemiskinan itu mengalami peningkatan pada tahun 2002 karena krisis ekonomi dan dampak dari kenaikan harga *public utilities* seperti BBM, listrik dan sebagainya. Yang terakhir ini merupakan dampak dari kebijakan pemerintah pusat dalam mengurangi subsidi secara gradual dan mencapai kadar 0 persen pada tahun 2004, seperti tercantum dalam LoI (*Letter of Intent*) yang telah ditandatangani pemerintah Indonesia dengan IMF sebagai salah satu formula untuk menyelesaikan krisis ekonomi.

Dari *performance* ekonomi sedemikian, desa Kembang Kerang dalam pandangan Bank Dunia dan pemerintah Indonesia, dikategorikan sebagai desa miskin yang layak mendapatkan bantuan. Demikianlah, dengan dasar itu melalui proyek NTAADP Kembang Kerang sejak tahun 1996, mulai mendapatkan kucuran dana dari Bank Dunia.

Tabel 3
Susunan Pengurus UPKD Ar Rozzaq 1

No	Nama	Jabatan
1.	Saepudin, SP	Ketua
2.	Sukran	Sekretaris
3.	Mulyani, SE	Bendahara
4.	M. Sanusi	Seksi Perkreditan
5.	Jamaludin	Seksi Penagihan

Sumber : dokumentasi UPKD Ar Rozzaq 1, desa Kembang Kerang

Utang Berkedok Bantuan

Senada dengan SAADP, program NTAADP ini merupakan proyek hutang lunak dari Bank Dunia (IBRD 27202) dengan jangka waktu pengembalian 20 tahun. Total anggaran sebesar US\$ 41,1 juta, dengan komposisi pembiayaan 65 persen loan senilai US\$ 27 juta dan 35 persen dana pemerintah Indonesia senilai US\$ 14,1 juta. Dari komitmen awal sebesar US\$ 27 juta, oleh Bank Dunia dibatalkan sejumlah US\$ 4,1 juta sehingga pagu bersihnya sebesar US\$ 22,1 juta. Proyek ini direncanakan berlangsung selama 6 (enam) tahun, yakni dimulai TA. 1996/1997 dan diharapkan selesai pada TA. 2002.

Tetapi dari hasil wawancara dengan pelaksana proyek, ada rencana Bank Dunia untuk memperpanjang proyek NTAADP sampai TA. 2003. Alasan yang dikemukakan pimpro NTAADP/SAADP Pusat, Dede Suhartini, terdapat sisa anggaran yang diakibatkan oleh depresiasi nilai rupiah atas dolar. Jika pada tahun 1996 nilai tukar rupiah ditetapkan sebesar 2.246,00 per US \$ 1.00, maka pada tahun 2002 menukik sampai Rp 10.000,00 per US \$ 1.00. Kelebihan inilah yang dimanfaatkan untuk memperpanjang umur proyek NTAADP sampai tahun 2003.

Mengapa NTB menjadi sasaran penerima bantuan ini? Menurut Maria Triyani, dipilihnya NTB berdasarkan hasil *feasibility studies* (studi kelayakan) di berbagai wilayah yang dilaksanakan oleh Bank Dunia bekerjasama dengan Bappenas.²⁶ Berdasarkan data statistik yang tersedia PDRB per kapita propinsi ini hanya Rp 450.000,00 per penduduk, atau berada di posisi ketiga terendah di antara propinsi lain. Di NTB, sekitar 23 persen penduduknya berada dibawah garis kemiskinan. Indikator lain yang dilihat untuk menilai kemiskinan di NTB adalah angka harapan hidup yang termasuk terendah. Demikian juga dengan angka kematian yang mencapai 145 orang per 1000 kelahiran. Jika kita menengok sektor pendidikan, sekitar 48 persen penduduknya masih buta huruf²⁷.

Menurut Agus Prabowo, dalam hal penentuan daerah sasaran NTAADP telah melalui sebuah proses, dimana hasil dari studi tersebut sudah disetujui Bank Dunia. Pada tahun 1996/1997, sebagai hasil dari studi tersebut, terpilih NTB dan NTT. Ditambahkan oleh Triyani, *feasibility studies* dilakukan untuk menentukan apakah desa tersebut layak mendapatkan bantuan berupa kredit atau tidak dengan berpegang pada berbagai indikator. Indikator itu adalah tingkat kemiskinan di sebuah wilayah yang tidak bisa disamaratakan satu daerah dengan daerah lainnya.

Alasan mendasar dari Bank Dunia memilih NTB sebagai daerah sasaran untuk program pengentasan kemiskinan, karena NTB merupakan daerah pertanian yang kering dan miskin, seperti yang diterangkan dalam *blue book* pemerintah Indonesia. Pilihan NTB pun karena keinginan dari Bank Dunia, tapi sekaligus merupakan proposal dari pemerintah Indonesia yang kemudian ditindaklanjuti dengan identifikasi. Dari hasil identifikasi tersebut, lahir *pre-appraisal team* yang diteruskan dengan *appraisal team* dan berujung pada negosiasi sebagai keputusan akhirnya. Dengan demikian proyek NTAADP merupakan gabungan pemikiran dari Bank

²⁶ Wawancara dengan Maria Triyani, di gedung Bursa Efek Jakarta lantai 12, tempat dimana Bank Dunia perwakilan Indonesia berkantor.

²⁷ Staff Appraisal Report NTAADP.

Dunia, Bappenas, Departemen Keuangan, Departemen Dalam Negeri, Gubernur, Bupati dan semua instansi terkait.

Tetapi, selain pertimbangan yang bersifat ekonomis, ternyata bersembunyi pertimbangan politik. Menurut Prabowo, salah satu sebab mengapa NTB dipilih karena saat itu sedang berkembang isu ketimpangan regional antara Kawasan Barat Indonesia (KBI) dengan Kawasan Timur Indonesia (KTI). Untuk meredam isu yang potensial memicu konflik regional itu, pemerintah kemudian memutuskan untuk memprioritaskan pembangunan di wilayah KTI yang relatif tertinggal dibandingkan dengan KBI.²⁸

Tetapi, pemilihan lokasi proyek secara saksama tidak hanya di tingkat propinsi, tapi mencakup hingga tingkat kecamatan. Menurut Puji Astuti, mantan pimpro NTAADP periode 1997/1998 – TA. 2000, penentuan kecamatan yang dijadikan sasaran proyek dilakukan dengan *feasibility studies* oleh Bank Dunia, yang menghasilkan 24 kecamatan miskin. Sementara untuk penunjukan desanya merupakan otoritas Bappeda II. Kriteria kemiskinan sendiri, menurut Ismail didasarkan pada data yang dimiliki BPS dan BKKBN sebagai lembaga yang dipercaya untuk menilai tingkat kemiskinan.

Pemanfaatan data statistik oleh Bappeda untuk menentukan desa sasaran sebenarnya dipertanyakan oleh kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).²⁹ Karena bagaimanapun, ada konsep *Participatory Rural Appraisal* (PRA) yang menjadi instrumen untuk memetakan kebutuhan masyarakat. Selayaknya setiap desa dilakukan studi PRA baru kemudian bisa ditentukan apakah desa itu layak atau tidak menerima bantuan. Dan konsekuensi dari diadakannya PRA, maka layak tidaknya sebuah desa memperoleh bantuan harus diputuskan oleh rakyat di desa itu.

Karena hanya berdasarkan data kuantitatif belaka, kepala desa Kembang Kerang, Adnan, tidak tahu menahu kalau desanya terpilih sebagai sasaran proyek. Yang ia tahu, desanya memang telah lama menjadi desa Inpres Desa Tertinggal (IDT). Kriteria desa IDT sendiri menurutnya terdiri dari enam hal:

1. Keberadaan infrastruktur ekonomi desa seperti pasar desa;
2. infrastruktur sosial seperti lapangan olahraga;
3. Tidak ada alat komunikasi;
4. Tingkat kesehatan masyarakat yang rendah;
5. Kondisi tempat tinggal;
6. Tingkat pendapatannya.

Dampak lain dari penentuan desa yang hanya didasarkan pada data statistik, membuka peluang terjadinya tumpang tindih bantuan yang masuk ke masing-masing desa. Seperti halnya desa Kembang Kerang, hingga saat ini telah banyak bantuan yang masuk, seperti Pembinaan Peningkatan Pendapatan

²⁸ *Ibid*

²⁹ “Persoalannya, secara statistik sulit untuk menilai pra-sejahtera itu, karena desa tersebut sudah ditentukan oleh pemerintah berikut nama-nama desa sasaran program, padahal ada PRA untuk itu,” ujar Nurhadi, *specialist consultant community development* yang menjadi anggota Konsorsium LSM pendamping NTAADP. Wawancara dilakukan pada Rabu, 9 Januari 2002.

Petani/Nelayan Kecil (P4K) di jalur pertanian, Program Pemberdayaan Perempuan untuk Ekonomi Lokal (P3EL) untuk pemberdayaan perempuan, IDT, dan Kredit Usaha Tani (KUT). Khusus untuk P3EL, pola yang digunakan identik dengan NTAADP, yakni bantuan kredit bergulir yang diterima pokmas. Bedanya, P3EL khusus untuk kaum perempuan.³⁰

Pada awal-awal pelaksanaan proyek ini, dari tahun 1997 hingga 1998, bermunculan kabar tak sedap. Apa gerangan? Ternyata masyarakat menolak bantuan tersebut karena dinilai merugikan. Dengan adanya penolakan ini, mengundang Bank Dunia untuk mengadakan evaluasi proyek yang hasilnya dituangkan dalam *Aide Memoar*.³¹ Seperti dikemukakan pimpro NTAADP & SAADP Pusat, Dede Suhartini, proyek NTAADP yang telah dimulai pada tahun 1996/1997 gagal karena konsep proyek yang tidak melihat kebutuhan masyarakat penerima bantuan:

“Pada waktu itu, proyek ini menggunakan sistem *drop* yang dilaksanakan oleh masing-masing dinas terkait, misalnya *drop* sapi, bibit kacang, bibit padi. Masyarakat jadi ogah-ogahan menerima karena mereka tidak butuh.”

Keterangan lain yang mendukung argumentasi itu datang dari Sapto, *community development consultant* NTAADP.

“Pengadaan material dilakukan masing-masing dinas, disini kemudian banyak dijumpai penyimpangan-penyimpangan seperti contoh pengadaan bibit sapi ternak. Dalam juklak disebutkan harus sehat, berumur 12 bulan, bulunya harus coklat kehitam-hitaman, tapi penerapannya di lapangan bukan itu, sapi tapi seperti kambing.”³²

Lalu siapa yang harus bertanggung jawab atas kegagalan itu? Temuan di lapangan menunjukkan tak ada satu pun lembaga yang terlibat dalam program ini bersedia mengambilalih tanggung jawab itu. Aparat pemerintah di daerah melempar tanggung jawab pada pemerintah pusat. Bukti kegagalan pemerintah pusat ditunjukkan dengan pemangkasan kewenangan dan keterlibatan

³⁰ Program P3EL merupakan bantuan dari Departemen Pemberdayaan Perempuan jaman Khofifah Indar Parawansa. Keterangan ini diperoleh dari ibu Nirwana, penanggung jawab program P3EL di desa Kembang Kerang. Selain sebagai penanggung jawab P3EL, ibu Nirwana merupakan pegawai BKKBN Kecamatan Aikmel. Wawancara lisan ini dilakukan di kantor desa Kembang Kerang pada Kamis, 23 Januari 2002. Ia mengakui sampai saat ini tidak pernah berkoordinasi dengan pengurus UPKD untuk menghindari tumpang tindih sasaran bantuan.

³¹ Aide Memoar ini diturunkan ke bahasa yang lebih operasional menjadi petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis proyek NTAADP/SAADP, diterbitkan oleh Dirjen Bangda Depdagri & Otonomi Daerah. Inti dari redesign itu adalah bahwa pelaksana proyek tidak lagi ditangani secara langsung oleh aparat birokrasi, tapi dipindah tangankan kepada LSM Pendamping.

³² Keterangan senada dikemukakan Christina, *micro finance consultant* NTAADP. “Setelah melakukan beberapa kali supervisi, *World Bank* menyimpulkan masyarakat dipaksa untuk menerima program paket bantuan tersebut. Karena dipaksa itulah muncul sikap apatis, misalnya, diberi bibit mete atau kelapa, masyarakat masa bodoh, apakah bibit itu bertumbuh atau tidak. Sebabnya, paket bantuan itu memang tidak sesuai dengan kebutuhan mereka.” Wawancara dengan Christina di kantor Bappeda I, propinsi NTB.

pemerintah dalam program dan dialihkan kepada LSM dan konsultan untuk mengganti tugas-tugas pemerintah di lapangan.³³

Tentu saja pemerintah tidak menerima tuduhan sebagai biang kegagalan proyek. Dalam pandangan Suhartini, justru yang harus bertanggung jawab atas kegagalan proyek itu adalah Bank Dunia. Tanggung jawab itu harus dipikulnya, karena Bank Dunia sejak awal telah menyetujui dan memberikan hutang untuk proyek NTAADP ini. Celakanya, Bank Dunia melalui Maria Triyani, wakilnya di Jakarta yang mengelola proyek NTAADP, tidak mau dikatakan sebagai pihak yang bertanggung jawab.

“Mestinya yang bertanggung jawab ya pemerintah. Pemerintah itu bisa dinas kabupaten, bisa dinas propinsi, bisa siapa saja.”³⁴

Terlepas dari siapa yang harus bertanggung jawab atas kegagalan proyek tersebut, Bank Dunia kemudian memutuskan untuk melaksanakan desain ulang atas proyek NTAADP (lihat tabel 4).

Tabel 4
Proyek NTAADP Sebelum Redesign Dan Sesudah Redesign

No	Sebelum Redesign		
	Jenis Usaha	Pelaksana	Keterangan
1.	Replikasi Sistem Usaha Tani (SUTA)	Dinas Pertanian	Di drop dlm bentuk natura ke pokmas
2.	Penggaduhan Ternak	Dinas Peternakan	Di drop dlm bentuk natura ke pokmas
3.	Usaha Ekonomi Produktif	LSM Pendamping	Dikelola dalam bentuk kredit bergulir
4.	P4-IMS (infrastruktur)	Birokrasi Desa	Pembangunan fisik desa
Sesudah Redesign			
No	Jenis Usaha	Pelaksana	Keterangan
1.	Replikasi SUTA	LSM Pendamping	No 1,2,3 diberikan dalam bentuk kredit melalui UPKD.
2.	Penggemukan Ternak	LSM Pendamping	
3.	Usaha Ekonomi Produktif	LSM Pendamping	
4.	P4-IMS	-	Dihapus.

Sumber: Data diolah dari Juklak & Juklis serta kumpulan hasil wawancara

³³ Wawancara dengan Muhammad Natsir di kantor Bappeda I, propinsi NTB. Natsir adalah Kepala Bidang Perencanaan Pembangunan 1 (PP1) Bappeda I propinsi NTB yang juga penanggung jawab proyek NTAADP di NTB.

³⁴ Wawancara dengan Maria Triyani, *Ibid*

Dari tabel ini kita bisa melihat perbedaan mendasar dari proyek NTAADP sebelum dan sesudah *redesign*. Sesudah *redesign* :

- a. Perubahan sistem bantuan, dari natura/bentuk barang ke bentuk uang/kredit bergulir.
- b. Perubahan pelaksana proyek, dari dinas terkait dialihkan ke LSM pendamping.
- c. Penghapusan program P4-IMS yang didalamnya merupakan proyek pembangunan fisik berupa pembuatan jalan, jembatan, perbaikan irigasi dan sebagainya.
- d. Penggaduhan sapi diubah menjadi penggemukan sapi.
- e. Ketiga jenis kegiatan usaha terintegrasikan ke dalam program Inisiatif Masyarakat Setempat (IMS)

Konsep IMS kemudian menjadi *trend* yang diharapkan dapat menjamin keberhasilan proyek NTAADP untuk tahun-tahun berikutnya. Suhartini, menjelaskan yang dimaksud dengan IMS adalah program yang segala sesuatunya muncul dari masyarakat. Inisiatif itu terlihat ketika kelompok masyarakat (pokmas) yang tergabung dalam satu jenis usaha membuat proposal yang diajukan ke UPKD mengenai jenis usaha yang diinginkan dan jumlah dana yang ingin dipinjam.³⁵

Apapun bentuk kegiatan, tujuan dan apapun rumusan proposal harus selalu berangkat dari bawah. Seperti dikemukakan Yuli Harhari, ketua Konsorsium LSM Pendamping NTAADP:

“Prinsip IMS itu adalah prinsip dimana masyarakat yang merencanakan, dan mengalokasikan dana. Tidak itu saja, masyarakat juga yang melakukan monitoring dan pengawasan. Ini saya anggap sebagai keunggulan karena masyarakat terlibat secara langsung dalam memanfaatkan fasilitas-fasilitas.”³⁶

³⁵ Proposal yang dimaksud diatas bukanlah proposal yang kita bayangkan dimana didalamnya terdiri dari struktur baku yang dibuat dengan bahasa menarik, gagasan jelas dengan pendahuluan yang sarat referensi teoritis. Sedangkan dalam proposal yang diajukan pokmas adalah semacam kisi-kisi dalam bentuk pertanyaan yang sudah jelas sehingga pokmas dapat mengisi dengan mudah, apalagi ada bantuan UPKD, fasilitator dan PPL. Dengan kata lain sebenarnya yang membuat proposal adalah pengurus UPKD, sementara pokmas hanya menjadi narasumber. Setelah proposal jadi, disampaikan ke kabupaten untuk diverifikasi oleh tim di kabupaten yang terdiri dari CDC (Community Development Coordinator), konsultan junior, pimpro pelaksana, pimpro kluster, kabid ekonomi Bappeda II. Jika proposal lolos verifikasi, maka dipastikan akan memperoleh kucuran kredit bergulir tersebut.

³⁶ Yuli Harhari adalah seorang pegiat LSM dalam bidang pengembangan masyarakat yang bisa dikatakan cukup senior karena sudah berkecimpung dalam dunia LSM sejak tahun 1983. Ia sejak awal mengikuti proyek NTAADP. Pada tahun anggaran 1996/1997, ia menjadi direktur pelaksana proyek khusus menangani sektor Usaha Ekonomi Produktif diatas dengan menggunakan payung PINBUK (Pusat Inkubasi Bisnis Usaha Kecil), sebuah lembaga bentukan ICMI. Walaupun Yuli mempunyai lembaga sendiri bernama YLDM (Yayasan Lembaga Dinamika Masyarakat), ia tidak mengikutsertakan lembaganya. Baru pada tahun 1999 paska redesign, ia menggunakan payung YLDM sebagai salah satu LSM pendamping proyek NTAADP beserta 4 LSM lainnya. Wawancaranya dengannya diadakan di kantor YLDM, Kamis, 31 Januari 2002, jam 13.00 sampai 15.30 WITA.

Tapi, pola IMS ini bukan tanpa kritik. Agus Prabowo, perancang program NTAADP dari Bappenas mengatakan, proyek NTAADP tetap berpola *top-down*, walaupun sudah ada revisi pada operasi di level bawah.³⁷

Temuan di lapangan menunjukkan bahwa apa yang dikatakan oleh Prabowo memperoleh pembuktian empiris. Keterlibatan struktur yang lebih bawah dalam disain proyek ini tidak terlihat, apalagi masyarakat sasaran. Struktur pelaksana proyek di tingkatan direktorat jenderal bina pembangunan daerah Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah hanya sebatas pelaksana (*executing agency*). Demikian pula struktur pelaksana proyek di tingkat lebih bawah, mulai dari Bappeda I, Bappeda II, Kecamatan dan Desa.

“Proyek NTAADP ini datang dari pusat, kita di sini hanya membina saja, sementara desain proyek itu dikonsep oleh Bank Dunia dan kemungkinan besar bersama-sama dengan Bappenas. Kita hanya bertugas menyiapkan dana pendamping untuk para aparat birokrasi yang terlibat dalam proyek. Dana pendamping itu yang digunakan untuk honor dan perjalanan dinas jika sedang ada monitoring.”³⁸

Semakin ke bawah, pemahaman akan program ini semakin rendah. Misalnya pimpinan kecamatan Aikmel di Lombok Timur beserta Kepala Seksi (Kasi) Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD) yang secara struktural terlibat dalam proyek ini, mengaku rata-rata tidak mengetahui keberadaan proyek ini.³⁹

Jika pertanyaan itu kita teruskan kepada masyarakat penerima kredit atau kelompok masyarakat yang tidak menerima kredit UPKD, dapat dipastikan mereka semua geleng kepala. Jangankan untuk mengetahui desain program NTAADP dalam konteks strategis perencanaannya, memahami mekanisme operasional NTAADP pun masih kesulitan. Seperti penuturan Ismail, seorang pemuda lulusan Universitas Mataram angkatan 1996 yang tempat tinggalnya kurang lebih 600 meter dari kantor UPKD, “Sejak saya tinggal disini, saya belum pernah dengar apa itu NTAADP, apa itu UPKD. Saya juga tidak tahu kalau desa Kembang Kerang dapat bantuan dari Bank Dunia, saya malah baru dengar dari anda, yang saya tahu itu kalau untuk bantuan-bantuan ya KUT dan IDT”⁴⁰.

Realitas bahwa proyek NTAADP sangat tidak tersosialisasi juga ditemukan jawabannya Saparudin dan Husniati, anggota kelompok masyarakat usaha

³⁷ Wawancara dengan DR. Ir. Agus Prabowo, dilaksanakan pada Senin 11 Februari 2002, di kantor Bappenas. Prabowo adalah kepala sub direktoran kajian dan informasi regional.

³⁸ Wawancara dengan Muhammad Natsir, *Ibid*. Hal senada dikemukakan oleh Ir. Lukmanul Hakim, “Kalau siapa yang mendisain proyek, saya tidak tahu, saya ini khan baru 9 bulan saja menjadi pimpro ini. Tapi kemungkinan kalau proyek ini sudah mulai dari tahun 1996 ya Bank Dunia.” Wawancara dilaksanakan pada Kamis, 24 Januari 2002 di kantor Bappeda II Kabupaten Lombok Timur pukul 10.00 sampai 12.00 WITA.

³⁹ “Sekarang ini, saya tidak tahu proyek NTAADP sudah sampai dimana kemajuannya, karena sejak tahun 2000 sudah tidak ada lagi laporan perkembangan yang masuk ke sini. Laporan yang ada di sini itu cuma laporan tahun 1998,” ujar Kepala Seksi PMD kecamatan Aikmel.

⁴⁰ Ismail adalah narasumber informal yang kebetulan menyediakan tempat tinggalnya bagi peneliti saat dalam perjalanan mengunjungi pokmas-pokmas turun hujan lebat. Ditemani oleh kopi hangat dan kue coklat produksi Nissan, Ismail bercerita mengenai banyak hal di desanya. Kebetulan juga Ismail ternyata kenal dengan Asisten Riset peneliti yang bernama Umar. Pertemuan ini terjadi pada hari Sabtu, 19 Januari 2002 pukul 15.30 hingga 16.40 WITA.

ekonomi produktif (UEP). Menurut Saparudin, ia tak mengetahui secara jelas bagaimana prosedur pinjaman dan dari mana dana hasil pinjaman itu. Setelah dikumpulkan pengurus UPKD ia diberitahu kalau dirinya memperoleh pinjaman dan setelah itu harus membayar tagihan sesuai perjanjian yang disepakati. Demikian juga dengan Husniati, ia mengetahui soal proyek ini dari pembicaraan warga tentang adanya pinjaman. “Saya dapat informasi tentang uang itu dari tetangga yakni ibu kepala dusun Kroya, lalu saya tanyakan cara bagaimana cara memperoleh bantuan.”⁴¹

Berdasarkan temuan ini, pernyataan Bank Dunia bahwa proyek NTAADP setelah *redesign* lahir dari kebutuhan masyarakat tidak terbukti secara empiris. *Demand driven* sebagai penggerak proyek yang tercetus dalam program Inisiatif Masyarakat Setempat (IMS) juga tidak relevan dengan kenyataan di lapangan. Karena itu IMS dalam konteks NTAADP tidak tepat disebut sebagai konsep yang berlandaskan pada kebutuhan masyarakat. Fakta lain yang kian menunjukkan proyek berwatak sentralistik jika kita menelusuri hingga ke tingkat operasional program. Analisa kebutuhan yang diklaim sebagai inisiatif dari masyarakat terletak pada kekurangan modal kerja. Hal ini bisa terjadi karena desain proposal yang diisi oleh pokmas mengarahkan pada kekurangan modal sebagai permasalahan satu-satunya. Dari sebelas proposal yang diajukan oleh UPKD Ar-Rozzaq 1 desa Kembang Kerang ke tingkat kabupaten Lombok Timur pada TA. 2001 tidak ada satupun yang menyebutkan permasalahan lain di luar kekurangan modal.

Tabel 5
Daftar Beberapa Pokmas yang Mengusulkan
Bantuan ke UPKD Tahun 2001

Jenis Usaha	Nama Pokmas	Masalah	Jumlah Anggota	Jumlah Bantuan (Rp)
Penggemukan sapi	Plamboyan	Kekurangan modal usaha	5 orang	15 juta
Tani Ikan	Ikan Karper	Kekurangan modal usaha	10 orang	5 juta
UEP (Bakulan)	Sinar Jaya	Kekurangan modal usaha	11 orang	5,5 juta
UEP (Bakulan)	Keroya Daya	Kekurangan modal usaha	10 orang	6 juta
Petani Sawah	Mawar Bersemi	Kekurangan modal usaha	10 orang	10 juta
Tani Ikan	Ikan Mas	Kekurangan modal usaha	10 orang	3,5 juta
Penggemukan sapi	Suka Maju	Kekurangan modal usaha	5 orang	15 juta

Sumber : Proposal IMS yang “diajukan” ke UPKD, Proyek NTAADP tahun anggaran 2001 wilayah desa Kembang Kerang, Lombok Timur.

⁴¹ Wawancara dengan Saparudin dan Husniati dilakukan pada Kamis, 23 Januari 2002 pukul 12.40 sampai 13.45 WIT.

Padahal berbagai pandangan yang dilontarkan aparat birokrasi yang terlibat dalam proyek maupun masyarakat sendiri, tidak selamanya persoalan kemiskinan di sektor pertanian berpangkal pada minimnya modal usaha yang dibutuhkan. Prayitno Basuki salah satu anggota tim evaluasi tender pengadaan LSM pendamping NTAADP dan juga dosen ekonomi Universitas Mataram melihat bahwa faktor utama kemiskinan di NTB adalah masalah sumber daya manusia:

“Karakter masyarakat NTB dibanding propinsi lain sangat berbeda. Hal itu bisa dilihat dari etos kerjanya. Disini setelah penyuluhan selesai, ya sampai disitu, tidak ada inisiatif untuk melanjutkan usaha yang telah dibina itu. Misalnya pembinaan membuat barang tertentu untuk dijual. Saya kira pendidikan yang harus diprioritaskan, yakni adanya sentuhan-sentuhan ketrampilan yang dapat memberikan penghasilan. Berdasarkan pengalaman saya dengan melakukan pendekatan kepada tokoh-tokoh agama (tuan guru) sebagian besar berhasil.”⁴²

Mobilisasi Bukan Partisipasi

Salah satu kebanggaan dari pelaksana program terhadap proyek ini, adalah penggunaan elemen partisipasi. Ini ditunjukkan dengan penggunaan metodologi PRA, di desa dimana bantuan hendak dikucurkan. Dengan pemanfaatan metodologi PRA ini diharapkan proyek ini benar-benar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat penerima bantuan.

Bagaimana penerapan PRA di lapangan? Pada TA. 2001, total bantuan dialokasikan untuk Kabupaten Lombok Timur sebesar Rp 2.325.400.000,00, dengan persentase anggaran untuk Usaha Ekonomi Produktif menjadi sangat dominan, yakni sebesar Rp 1.152.900.000,00 (49,57 persen) replikasi SUTA sebesar Rp 487.500.000,00 (20,96 persen) dan sisanya untuk penggemukan ternak sejumlah Rp 685.000.000,00 (29,46 persen).

Dari struktur alokasi anggaran ini, jelas hal itu tidak mencerminkan keinginan atau kebutuhan masyarakat yang sebenarnya. Tapi karena menyesuaikan tuntutan Bank Dunia agar proses *repayment* (pengembalian kredit) dan *revolving fund* (perguliran dana) ke berbagai pokmas berjalan cepat dengan kondisi yang baik. Hal ini menyebabkan PRA yang dilakukan oleh LSM pendamping perlu dipertanyakan efektifitasnya.⁴³ Selain karena desakan Bank Dunia, pemahaman para tenaga

⁴²Wawancara dengan Basuki Prayitno pada Selasa, 8 Januari 2002 pukul 19.30 sampai 22.45 WITA di rumahnya, Jl. Segara Anakan III / 23 BTN Pagutan, Mataram. Kritikan lain datang dari Ismail, pimpro pelaksana NTAADP propinsi NTB. Menurutnya, kemiskinan yang melanda masyarakat NTB karena mereka tidak memiliki lahan yang cukup dan tiadanya pekerjaan. Dengan demikian untuk menyelesaikan problem kemiskinan di pedesaan, adalah dengan menyediakan lahan pertanian atau menciptakan lapangan pekerjaan yang baru. Menurutnya, jika persoalan utama kemiskinan di sektor pertanian hanya diselesaikan dengan memberikan bantuan berupa kredit modal, hal itu tidak akan menyelesaikan masalah.

⁴³ Amak Musnaini, salah seorang ketua pokmas Mekar Sari desa Kembang Kerang yang bergerak dalam sektor penggemukan ternak menyayangkan mengapa program penggaduhan ternak dihapus. Ia dan kelompoknya sebenarnya ingin memiliki anak sapi dari program IMS ini, tapi proposal yang

fasilitator di tingkat desa juga sangat rendah. Chaerul, CDF di desa Kembang Kerang, menjelaskan, PRA yang ia lakukan hanya beberapa hari, dengan tujuan mengidentifikasi kebutuhan masyarakat. Untuk itu, ia mengumpulkan para anggota pokmas, lalu diminta untuk mengisi proposal sesuai dengan kebutuhan mereka.

PRA serupa juga dilakukan oleh Saepudin, ketua UPKD Ar-Rozzaq 1. menurutnya, dalam melakukan PRA, kadang-kadang ia bersama CDF, tetapi kadang juga CDF turun sendiri ke lapangan sendiri. Ia menggambarkan PRA yang dilakukan selama ini sebagai berikut :

“PRA itu inisiatif masyarakat. Kan ini ada dana di UPKD, kemudian kita minta mereka membentuk kelompok, tapi jangan lintas usaha atau lintas dusun, kemudian mereka kita minta juga membuat proposal, nanti diajukan ke UPKD.”⁴⁴

Dengan demikian, yang sebenarnya terjadi adalah proses mobilisasi, bukan partisipasi. Kegagalan pelaksanaan PRA ini juga diakui oleh Tim Monitoring dari Dirjen Bina Pembangunan Daerah, bahwa “PRA yang seharusnya melibatkan partisipasi aktif para peserta ternyata hanya dilakukan dengan metode ceramah.” Sebagai contoh Masriah, ketua pokmas Nyiur Sundung yang bergerak dalam usaha ekonomi produktif. Ia kenal begitu saja CDF desa Kembang Kerang, yakni Chaerul :

“Saya tahu pak Chaerul, tapi ia tidak pernah datang ke rumah, paling-paling ketemu di kantor UPKD ketika sedang membayar angsuran kredit. Kalau ketemu, paling-paling ia tanya, gimana usahanya, lancar tidak, sambil mengingatkan *repayment*-nya. Saya sendiri tidak pernah ngobrol dengan pak Chaerul tentang bagaimana cara mengembangkan usaha.”⁴⁵

Mengenai kinerja CDF yang tidak memuaskan juga dapat dikonfirmasi pada pengurus UPKD sendiri. Seksi kredit UPKD Ar-Rozzaq 1, Sanusi menjelaskan CDF datang ke kantor UPKD seminggu tidak lebih dari tiga kali. Sementara untuk mengunjungi pokmas-pokmas hanya dua kali dalam sebulan.⁴⁶ Akibatnya, diskusi

ditujukan ke kabupaten atas bantuan UPKD ditolak karena program pengembangbiakan ternak sudah dihapus oleh proyek. “Padahal dengan memiliki sapi, saya bisa mengerjakan sawah orang dalam waktu lima jam (07.00 – 12.00 WITA), dan mengumpulkan uang sampai 50 ribu,” ujarnya. Wawancara dengan Amak Musnaini dilakukan dalam bahasa lokal, yakni Sasak karena narasumber tidak dapat berbicara dalam bahasa Indonesia.

⁴⁴ Wawancara dengan Saepudin dilakukan pada Senin, 14 Januari 2002 pukul 10.00 sampai 11.30 WITA. Pria lajang lulusan sarjana pertanian Universitas Mataram ini terpilih sebagai ketua UPKD pada tahun 1999 mewakili tokoh pemuda.

⁴⁵ Wawancara dengan Masriah dilakukan pada Kamis, 23 Januari 2002 pukul 15.05 WITA di rumahnya. Dalam bahasa Amaq Hamdan, ketua pokmas Patuh Mele yang bergerak di bidang usaha replikasi SUTA, “CDF jarang datang, dan tidak pernah *ngajak* diskusi mengenai penanaman. Padahal di desa Kembang Kerang ini airnya berlimpah, sehingga musim tanamnya tidak memiliki pola yang tetap. Akibatnya *turo* (sejenis penyakit yang melanda tanaman padi karena tidak ada pola tanam) menyerang.”

⁴⁶ Wawancara dengan Sanusi dilakukan pada Minggu, 13 Januari 2002 pukul 16.00 WITA. Ia menjadi pengurus UPKD sejak 2 tahun yang lalu (1999/2000).

antara anggota pokmas dengan CDF mengenai masalah yang ada di UPKD maupun pokmas, tak pernah terjadi.

Ketiadaan informasi ini pada akhirnya memunculkan beragam kontroversi, misalnya saat pembentukan pengurus UPKD. Jika mengacu petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang ada, harus ada jaminan bahwa pembentukan UPKD berdasarkan musyawarah bersama sehingga menjamin hak dan partisipasi luas dari seluruh anggota masyarakat. Salah satu pihak yang paling berkepentingan dalam hal ini adalah kelompok masyarakat, sehingga logika konstitusionalnya, pembentukan itu harus dimulai dari kelompok masyarakat terlebih dahulu baru kemudian pokmas beserta perangkat desa membentuk UPKD. Namun seperti dikatakan Yuli Harhari di lapangan aturan itu tidak bisa dipegang secara kaku. Bisa jadi sebaliknya, artinya UPKD dibentuk terlebih dahulu baru kemudian pembentukan pokmas.

Inilah yang terjadi pada diri Sanusi, yang tiba-tiba mendapati dirinya diangkat sebagai pengurus UPKD seksi kredit. “Saya tiba-tiba saja dihubungi Kepala Desa yang mengatakan bahwa saya dipilih sebagai seksi kredit UPKD. Padahal saat pemilihan pengurus UPKD di kantor desa, saya sedang pergi ke Sumbawa untuk mencari sapi. Saya sempat bingung karena tidak tahu apa itu UPKD, berapa jumlah dana yang harus saya kelola dan apa tugas saya.”⁴⁷

Dengan demikian, ada dua hal yang tidak dipatuhi dalam pelaksanaan pemilihan pengurus UPKD di desa Kembang Kerang. Pertama, pembentukan pokmas setelah UPKD terbentuk. Kedua, intervensi perangkat desa masih sangat kuat sehingga kasus Sanusi yang ditunjuk sebagai seksi kredit tanpa sepengetahuan yang bersangkutan terjadi.

Ini menandakan pola pemilihan pengurus UPKD masih didominasi oleh kekuatan-kekuatan formal desa yang memang sejak awal dilibatkan sebagai pelaksana proyek NTAADP oleh pemerintah pusat. Tak aneh jika anggota pokmas tidak tahu menahu mengenai pembentukan pengurus UPKD. Sehingga prinsip partisipasi yang disosialisasikan melalui juklak dan juknis tidak terwujud. Akibatnya, pokmas tidak memiliki otoritas untuk mengontrol pengelolaan keuangan dan pelaksanaan program oleh UPKD. Otoritas itu berada dalam genggamannya LSM (CDF), konsultan dan pemerintah daerah (Bappeda).

Sebaliknya, pengurus UPKD memiliki kekuatan kontrol yang kuat terhadap pokmas. Amaq Hamdan, ketua pokmas Patuh Mele saat mencoba mengumpulkan anggota kelompoknya untuk bertemu muka dengan peneliti sambil berdiskusi tampak kesulitan. Mereka enggan keluar rumah dan terlibat dalam diskusi karena kehadiran pengurus dalam diskusi itu. Di mata anggota pokmas, kehadiran pengurus UPKD berarti untuk menagih utang-utangnya.

Bentuk lain dari penyimpangan konsep partisipasi menjadi mobilisasi, juga nampak dalam hal pembentukan kelompok masyarakat (pokmas). Dalam laporan yang diterbitkan oleh konsultan, disebutkan bahwa pokmas belum berjalan secara optimal karena pembentukannya tidak datang dari inisiatif anggota masyarakat. Inisiatif

⁴⁷ *Ibid.*

pembentukan pokmas lebih banyak datang dari kepala dusun atau pengurus UPKD dengan tujuan mengejar target pengucuran dana proyek.⁴⁸

Pola *top-down* ini terlihat jelas di desa Kembang Kerang, dimana proyek sudah sampai pada tahun terakhir tetapi pemahaman tentang pokmas di tingkat pengurus UPKD dan masyarakat sendiri masih kabur. Hal ini terjadi karena Bappeda, LSM, dan Konsultan gagal dalam proses sosialisasi. Akibatnya Pokmas yang dibentuk lebih karena pola jempit bola yang dimainkan pengurus UPKD, bukan atas kesadaran masyarakat sendiri. Seperti diceritakan ketua UPKD, Saepudin :

“Kita arahkan masyarakat untuk membentuk kelompok sesuai dengan bidangnya masing-masing. Kita langsung turun bertemu dengan mereka. Setelah kelompok terbentuk, baru kita undang CDF.”⁴⁹

Dalam pandangan Saepudin, yang dimaksud pokmas dalam NTAADP tidak lain adalah syarat untuk memudahkan pekerjaan UPKD dalam mengurus angsuran dari mereka. Tanpa pokmas, kredit tak akan dikucurkan.⁵⁰

Karena pola pembentukan pokmas yang tidak partisipatif, peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang terbuka lebar. Selain itu, karena pokmas dipahami hanya sebatas kumpulan orang-orang yang ingin mendapatkan kucuran kredit, maka pokmas yang terbentuk tak layak disebut pokmas. Ini tampak dari tidak adanya pertemuan reguler untuk membicarakan masalah kelompok. Ikatan emosional yang mendukung kelanggengan sebuah pokmas juga tidak muncul. Yang menggelikan, Amaq Musnaini, ketua kelompok penggemukan sapi Mekar Sari sampai lupa nama-nama anggota kelompoknya. Bahkan kini, menurut Musnaini, banyak dari anggotanya yang mundur dan menjadi TKI di Malaysia.

Masriah, ketua pokmas Nyiur Sundung mengatakan, selama ini di kelompoknya tidak ada pertemuan yang disepakati semua anggota. Walaupun sering bertemu, karena tetangga dan berjualan di pasar yang sama, paling banter yang dibicarakan mengenai pengembalian pinjamannya. Tidak adanya pertemuan rutin juga menimpa pokma Keroya 1, yang dipimpin oleh Atun. Pertemuan baru terlaksana jika tiba musim realisasi anggaran baru.

Kredit Bergulir Tuntutan Bank Dunia

Dari temuan empiris, tujuan dari proyek NTAADP setelah *redesign*, tidak lebih sekadar pengenalan konsep perbankan modern kepada masyarakat desa melalui dana kredit bergulir yang dikelola UPKD. Sisi *community development* yang justru menjadi andalan program ini tidak berjalan. Mengapa demikian?

⁴⁸ Laporan Triwulan III Juli – September 2001 Propinsi Nusa Tenggara Barat, PT Insan Mandiri in Association, hal. 11.

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ “Saya melihat cara teman-teman pinjam uang secara berkelompok, cara seperti itulah yang saya lakukan untuk dapat menerima pinjaman dari UPKD” ujar Saparudin, anggota pokmas Usaha Ekonomi Produktif.

Menonjolnya sisi perbankan dapat dilihat dari strategi pengentasan kemiskinan yang dikonsepsi Bank Dunia dan Bappenas. Dalam juklak dan juknis ditetapkan, dana bantuan yang dikucurkan dikenakan bunga kredit sebesar 18 persen, yang dalam kalkulasi biaya ekonomis cukup besar. Jika kita bandingkan dengan bunga pinjaman perbankan pemerintah, selisihnya 1,5 persen. Bunga kredit tersebut tentu saja tidak kecil.

“Kalau saya lihat kondisi masyarakat bawah, kita tidak bisa mengharapkan pemberdayaan dengan penerapan bunga yang tinggi. Karena ada beberapa *loan* yang bunganya rendah, ada kredit-kredit khusus yang bunganya hanya 9 persen, itu hitungan di atas kertas. Bagaimanapun *khan* tujuan akhirnya adalah pemberdayaan, kenapa diberikan bunga sebesar itu,” ujar Basuki Prayitno.⁵¹

Dengan mekanisme murni perbankan, persepsi yang terbangun di tingkat birokrasi pelaksana NTAADP hingga pengurus UPKD maupun masyarakat penerima sendiri, bahwa program IMS adalah semata-mata kredit. Seperti dituturkan Puji Astuti, pimpro NTAADP periode 1997/1998 sampai TA. 2000 :

“Masyarakat desa itu *khan* biasanya alergi dengan perbankan, mereka berpikir susah urusannya. Melalui program ini kita berupaya bagaimana agar masyarakat mendapatkan modal yang mudah dan cepat, mungkin jumlahnya tidak besar. Kalau usaha sudah besar, dan butuh modal yang banyak *khan* bisa dibantu fasilitator untuk pinjam di bank pemerintah, tapi paling tidak masyarakat sudah belajar bagaimana meminjam di UPKD.”⁵²

Ditingkat pengurus UPKD, persepsi mengenai UPKD juga masih bervariasi. Di satu sisi ada yang memandang UPKD merupakan media untuk mendidik masyarakat dalam masalah perbankan dan penggerak ekonomi masyarakat.⁵³ Sedangkan pengurus lain melihat UPKD tidak lebih sebagai lembaga penyalur kredit semata.⁵⁴

Akibat keberagaman pemahaman ini, memunculkan masalah yuridis-formal mengenai keberadaan UPKD pada saat ini. Karena undang-undang hanya mengatur dua lembaga yang sah menyalurkan kredit, yakni perbankan dan koperasi, maka wacana yang kemudian berkembang, apakah UPKD nantinya akan menjadi perbankan atau koperasi.⁵⁵ Menurut Muhammad Natsir, Bank Dunia tidak menginginkan jika UPKD menjadi lembaga keuangan mikro di desa. Mereka menginginkan agar UPKD tetap UPKD.

⁵¹ *Ibid*

⁵² Wawancara dengan Ir. Puji Astuti dilaksanakan pada Jum'at, 11 Januari 2002 pukul 09.30 sampai 10.30 WITA di kantor Badan Koordinasi Informasi Daerah. Atau seperti dikatakan Lukmanul Hakim, “dalam kondisi ekonomi yang seperti sekarang ini, kita membutuhkan langkah-langkah cepat untuk menggulirkan dana ke masyarakat untuk memulihkan perekonomian mereka, melalui UPKD, masyarakat bisa lebih cepat mendapatkan modal bantuan.”

⁵³ Wawancara dengan Saepudin, *Ibid*

⁵⁴ Wawancara dengan Sanusi, *Ibid*

⁵⁵ Menurut Suhartini, masalah ini nantinya akan dibicarakan *workshop* di Jakarta tahun 2002.

“Jika namanya diubah, itu akan mengaburkan UPKD sebagai bantuan dari Bank Dunia. Kalau pemerintah daerah memaksa untuk menggabungkan UPKD dengan lembaga keuangan mikro lain yang sudah ada, mereka mengancam akan mencabut dananya. Untuk itu, kita akan carikan landasan hukumnya supaya jelas, mungkin akan diperdakan.”⁵⁶

Orientasi program yang mengarah pada *banking minded* membawa pertanyaan besar kepada efektifitas institusi pelaksanaannya, yakni konsultan di satu sisi dan LSM pendamping di sisi lain. Bukan apa-apa, ongkos yang harus dikeluarkan untuk melaksanakan proyek besar ini tidak kecil. Untuk membiayai konsultan saja, besaran anggaran per tahun mencapai Rp 1,8 miliar. Demikian juga dengan LSM pendamping yang per tahun anggaran kontraknya mencapai Rp 1,3 miliar. Taruhlah jika proyek ini berlangsung efektif mulai tahun TA. 1997/1998 sampai akhir TA. 2002/2003, maka total yang harus ditanggung pemerintah sebagai utang ke Bank Dunia mencapai Rp 26,4 miliar.

Dampak lain dari orientasi *banking minded*, fungsi konsultan untuk proyek NTAADP tidak efisien. Penyebabnya, karena orientasi program bukan pada pengadaan infrastruktur, seperti misalnya membuat jalan, pengadaan pipa atau pembangunan gedung, yang memang membutuhkan keahlian yang spesifik. Pada akhirnya, fungsi konsultan tidak lain untuk memastikan bahwa *repayment* dan *revolving fund* berjalan tanpa hambatan. Padahal, seperti dituturkan Nurhadi, anggota konsorsium LSM yang berpengalaman dalam kegiatan konsultan, fungsi konsultan saat ini sebenarnya sudah dilakukan oleh fasilitator dan masyarakat setempat.

Pendapat senada dilontarkan Yuli Harhari, selaku *team leader* konsorsium LSM. Baginya, peranan konsultan tidak efektif karena LSM selain berperan sebagai fasilitator juga memerankan fungsi sebagai konsultan. Menurutnya, fungsi konsultan hanya untuk transfer pengetahuan ke CDF yang kemudian oleh CDF akan diteruskan ke UPKD. Tapi mekanisme itu tidak berjalan.

“Dalam konteks NTAADP, harusnya mereka punya perencanaan, dan efektifnya mereka bekerja hanya 2 tahun. Kalau mereka terlibat proyek ini sampai selesai, sebenarnya menunjukkan kegagalan konsultan. Karena berarti tidak ada proses transfer pengetahuan ke CDF.”⁵⁷

Yang membingungkan, tidak jarang konsultan di kabupaten ikut turun ke lapangan melihat secara langsung pelaksanaan program. Kegiatan ini, menurut Harhari tidak ada dalam kerangka acuan kerja antara konsultan dengan Bangda. Sehingga lanjut Harhari, acara turun ke lapangan itu tidak lebih untuk tujuan menghambur-hamburkan uang.⁵⁸ Temuan empiris ini mengkonfirmasi hasil penelitian BPKP mengenai tidak

⁵⁶ *Ibid*

⁵⁷ *Ibid*

⁵⁸ Secara khusus, Harhari mengatakan, “Dalam tataran konsepnya tidak seperti itu pekerjaan konsultan, karena tidak ada pekerjaan, ya akhirnya mereka turun ke lapangan, bagaimana anda kalau digaji tapi tidak ada pekerjaan, ya khan lebih baik ke lapangan.” *Ibid*

efektivitas pemanfaatan konsultan pada proyek-proyek yang didanai dengan pinjaman/hibah luar negeri.⁵⁹

Bantuan Salah Sasaran

Ketika kita bicara bahwa bantuan ini salah sasaran, maka ada dua kesalahan yang terjadi: pertama, kesalahan dalam pengalokasian bantuan pada masyarakat pedesaan yang lebih produktif; dan kedua, bantuan tersebut akhirnya jatuh pada lingkaran terdekat dari penguasa di desa. Kita akan melihat hal ini satu demi satu.

Dan Kesalahan Itu Terus Berlanjut

Zaenal Abidin, 50 tahun, termasuk warga desa Kembang Kerang yang beruntung. Bersama beberapa warga, pada tahun 2001 ia menerima kucuran kredit dari UPKD Ar Rozzaq 1. Pria berperawakan kecil dibalut kulit legam ini mengenal institusi mirip perbankan tingkat desa dari Saefudin, ketua UPKD yang kebetulan adalah kerabat dekatnya.

Melalui Saefudin, Abidin mendapat tawaran pekerjaan sebagai ketua kelompok masyarakat. Ia sendiri tak tahu persis, mengapa harus dirinya yang dipilih sebagai ketua, bukan yang lain. Tapi karena Saefudin adalah kerabat dekatnya, tawaran itu tetap diterimanya.

Dengan latar belakang pekerjaan sebagai petani, ia dipilih mewakili jenis usaha yang menjadi target sasaran bantuan NTAADP, yakni Sistem Usaha Tani (SUTA). Pertimbangan lain, lelaki asal NTB ini memiliki pengaruh di kalangan petani di Bagik Nyaka, sebuah dusun di utara yang menjadi bagian dari desa Kembang Kerang. Pengaruhnya inilah yang dimanfaatkan untuk mencari anggota kelompok masyarakat. Hasilnya tak mengecewakan, sepuluh petani berhasil dikumpulkan dan bergabung dengan kelompoknya.

Kucuran kredit pertama turun pada 2001 sebesar Rp 7 juta. Dari jumlah itu, Abidin membagi rata pada seluruh anggotanya dengan menyesuaikan besaran kredit dan luas lahan yang dimiliki. Perhitungannya sangat sederhana. Jika anggota kelompok memiliki lahan seluas 1 hektar, ia berhak mendapatkan kredit sejumlah Rp 1 juta. Dari sepuluh petani yang menjadi anggota pokmas Ar-Rozzaq 1, luas lahan paling kecil yang dimiliki luasnya 50 are. Zaenal Abidin sendiri memiliki lahan cukup luas, yakni 1 hektar. Uang itu kemudian digunakan untuk membeli bibit, pupuk dan sewa tenaga penggarap.

Ketika ditemui, Abidin tengah mengawasi usaha peternakan ayam potong pola Peternakan Inti Rakyat (PIR) yang menjadi aktivitas sampingannya selain bertani. Modal yang dikeluarkan untuk bisnis peternakan adalah luas lahan sebesar 10 x 50 m dan bangunan panggung berpondasi beton yang dilapisi dinding anyaman bambu. Di kandang seluas itu, sekitar 2000 ekor ayam mampu ditampung. Di sisi kiri kandang, bersandar motor Honda Astrea buatan Jepang yang menjadi alat transportasi Zaenal sehari-hari. Ia sendiri tidak perlu bersusah-paya mengurus langsung ayam ternak karena sudah ada dua pemuda yang menjadi asisten kepercayaan.

Dengan wajah tersenyum ramah, ia mempersilahkan kami duduk di pendopo yang juga terbuat dari bambu. Letaknya persis di samping kandang, sehingga dari pendopo itu kita dengan mudah dapat mengawasi ayam-ayam tersebut. Selain dijadikan tempat mengawasi, pendopo berukuran 3x2 m itu juga sebagai tempat berteduh. Kebetulan saat percakapan

⁵⁹ “Efektivitas Konsultan Pada Proyek-Proyek Yang Didanai Dengan Pinjaman/Hibah Luar Negeri,” Laporan Penelitian, Tim Terpadu BLN BPKP-Departemen Keuangan Kelompok Kerja Evaluasi Sistem, Jakarta, 1999, h.56.

berlangsung, hujan lebat mengguyur hingga menjelang magrib sehingga pendopo itu terasa sekali manfaatnya.

Berdasarkan penuturannya, dari usaha tani yang memanfaatkan lahan seluas 1 hektar, ia mampu memanen sawah 3 kali dalam setahun dengan rata-rata produksi 7 ton. Sementara dari hasil peternakan ayam potong, panen dapat dilakukan rata-rata 1,3 bulan sekali. Total keuntungan bersih yang dikantongi Abidin dari kedua jenis usaha selama jangka waktu 4 bulan adalah sebesar Rp. 9 juta.

Tak heran bapak lima anak ini mampu membiayai pendidikan formal putra-putranya sampai perguruan tinggi. Salah seorang putranya kini mengenyam pendidikan tinggi di Universitas Singaraja, Bali, dan tahun ini menyusul anaknya yang lain, yang baru usai menyelesaikan pendidikan SMA-nya. Disamping itu, ia mampu membiayai dirinya pergi menunaikan ibadah haji, sehingga kini sehari-hari ia dipanggil pak Haji Abidin.

Karena kredit dari UPKD hanya sebesar Rp 1 juta, ia berharap agar besaran kredit itu ditambah. Alasannya, bantuan yang dinikmatinya tak cukup membiayai ongkos operasional mengelola sawahnya seluas 1 hektar itu.

“Kalau bisa ditambahlah,” ujarnya sambil berharap.

Melihat kinerja ekonomi keluarga ini, sesungguhnya Abidin tak layak mendapatkan bantuan dari NTAADP. Tapi, sepertinya Bank Dunia sebagai pemberi pinjaman dan pelaksana proyek di lapangan membiarkan kesalahan ini terus berlanjut.***

Dalam juklak dan juklis yang diberikan Dirjen Bangda Depdagri dan Otonomi Daerah, sasaran penerima bantuan ini ada empat kelompok :

- a. Kelompok penduduk atau petani miskin dan tidak cukup memiliki sumber penghasilan bagi pemenuhan kebutuhan sehari-hari, khususnya untuk pengadaan pangan, pembiayaan pendidikan dan kesehatan serta kebutuhan sosial-ekonomi lainnya.
- b. Kelompok wanita dan pemuda yang sedang menganggur dan tidak memiliki pekerjaan tetap.
- c. Tidak sedang menjadi peserta atau penerima bantuan dari proyek lain yang sedang berjalan.
- d. Satu kepala keluarga (KK) hanya dibenarkan ikut serta dalam satu paket kegiatan IMS pada satu tahun anggaran.

Sasaran diatas nampaknya segaris dengan sasaran proyek NTAADP yang terdiri dari tiga hal, yaitu :

- a. Terciptanya sumber pendapatan bagi penduduk miskin di desa, melalui usaha-usaha penciptaan lapangan kerja produktif.
- b. Berkembangnya kegiatan ekonomi masyarakat berskala kecil dan menengah.
- c. Meningkatnya daya beli masyarakat pedesaan melalui peningkatan pendapatan.

Di desa Kembang Kerang, kategori yang miskin terdiri dari buruh tani, perempuan usia produktif yang tidak memiliki pekerjaan dan pemuda pengangguran. Untuk sasaran yang terakhir ini mereka lebih memilih keluar dari desa Kembang Kerang dan umumnya menjadi TKI di Malaysia dan Brunai Darussalam. Sebagian lagi berdagang di pulau Dewata. Menurut data kepala desa Kembang Kerang, rata-rata per tahun penduduk yang menjadi TKI mencapai 200 orang.

Tapi karena kucuran kredit program IMS ini sudah dibatasi oleh kepemilikan usaha bagi para nasabahnya, maka peluang mencapai sasaran seperti yang diamanahkan

menjadi tidak tercapai. Alasan yang dikemukakan, jika bantuan kredit diberikan kepada masyarakat yang tidak memiliki usaha sama sekali, maka mereka tidak akan bisa mengembalikannya.

“Tidak semua orang miskin itu bisa mendapatkan bantuan. Kita lihat juga potensinya, karena kalau tidak demikian UPKD yang kesulitan, karena bagaimana orang miskin yang tidak punya potensi (usaha) harus mengembalikan pinjaman?”⁶⁰

Ditegaskan oleh Lukmanul Hakim, pimpro pelaksana NTAADP Bappeda II, sasaran proyek ini adalah kelompok miskin yang memiliki usaha, karena jika hanya miskin saja tapi tidak memiliki usaha, maka ditakutkan lari untuk kegiatan konsumtif belaka, tidak dapat dipertanggungjawabkan. Pendapat senada dengan Hakim datang dari Adnan, Kades Kembang Kerang, dengan mengacu pada sosialisasi yang telah dilakukan pada awal dilaksanakannya proyek, syarat-syarat mendirikan pokmas adalah harus ada usaha dan kegiatan. Jika tidak, misalnya diberikan kepada pengangguran maka bantuan kredit akan habis dibelikan makan saja. Argumentasi itu dibenarkan Sanusi, seksi kredit UPKD Ar-Rozzaq 1 desa Kembang Kerang, bahwa kredit tidak akan diberikan kepada orang yang tidak memiliki usaha, misalnya buruh tani atau pengangguran.

Kenyataan ini jelas bertentangan dengan apa yang termaktub dalam juklak dan juknis. Penyimpangan dari juklak yang telah disosialisasikan kepada pengurus UPKD dan pokmas sebenarnya diketahui pihak Bappeda II. Ahmad Hadi, CDC kabupaten Lombok Timur melihat bahwa ada kontradiksi dalam juklak sendiri.

“Saya lihat di juklak memang ada ketentuan yang menyebutkan bahwa pengangguran, kelompok miskin dan sebagainya itu adalah sasaran. Tapi kita dibatasi juga oleh kelompok yang punya usaha, disini letak kontradiksinya.”

Lalu mengapa antara juklak dengan praktek di lapangan yang berbeda itu dibiarkan oleh pengelola proyek? Ada dua hal yang menyebabkan kontradiksi di dalam juklak itu sendiri : *Pertama*, pola bantuan yang berbentuk kredit. Dengan pola seperti ini, orientasi bantuan yang diberikan menjadi *ambiguous*. Dalam bahasa Zaenudin, ada dilema antara orientasi sosial dengan *credit minded*. UPKD yang hadir di pedesaan diposisikan oleh konseptor bantuan untuk menggantikan peranan perbankan. Tak salah jika kemudian sasaran proyek ini diarahkan kepada masyarakat yang memiliki usaha sebagai jaminan agar pola bantuan berbentuk kredit ini dapat berjalan baik. Menurut Riyan Insyarah, ada pergeseran proyek NTAADP, yakni dari pola bantuan berbasis pertanian menjadi UPKD model perbankan.⁶¹ Dari sini pula kebutuhan akan konsultan *micro finance* muncul.

⁶⁰ Ungkapan dari Zaenudin, fasilitator kabupaten Dompu yang terlibat dalam percakapan mengenai proyek NTAADP di Bappeda I NTB.

⁶¹ Wawancara dengan Riyan Insyarah, ST dilaksanakan Sabtu, 19 Januari 2002 pukul 12.30 sampai 14.30 WITA.

Kedua, tuntutan Bank Dunia untuk mempercepat *repayment* dan *revolving fund*. Tuntutan ini seakan telah menjadi titah yang tidak dapat dibantah lagi, bahkan dijadikan indikator utama keberhasilan program. Dari sini Bank Dunia, menampakkan watak aslinya sebagai bankir, yang melihat keberhasilan proyek terutama dari sudut *repayment* dan tingkat bunga pinjaman yang tinggi.

“Misalnya di wilayah Lombok yang laporan pengembaliannya tinggi, mereka mengatakan *good, good* dan *much better*. Begitu juga di Aikmel yang bunga pinjaman diatas 18 persen juga dianggap bagus.”⁶²

Padahal menurut Suhartini, ada yang lebih penting dari itu semua, yakni tingkat kesejahteraan dan ketaatan membayar angsuran. Artinya, yang harus lebih dilihat adalah perubahan kondisi sosial-ekonomi seseorang setelah menerima bantuan ini. Misalnya sebelum mendapat bantuan hidupnya miskin, sekarang menjadi lebih baik. Jadi akan sangat berarti jika seseorang mampu membeli beras satu bakul dengan hasil kredit itu dibanding keberhasilan dari *repayment*-nya.

Nurhadi, asisten program untuk UNICEF sekaligus anggota konsorsium LSM Pendamping NTAADP secara kritis mengamati konsep kredit mikro sebagai instrumen pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan yang ia maksud adalah terjadinya penguatan organisasi, munculnya keswadayaan dan kemampuan *leadership* dari UPKD dan pokmas.⁶³ Demikian pula komentar Riyan Insyarah, jika ukuran Bank Dunia itu dikutip mentah-mentah, maka hal itu kurang tepat. Mestinya yang harus lebih dilihat, apakah masyarakat sudah mampu memahami hakekat berkelompok dan terjadinya penguatan institusi UPKD.

Tapi apa mau dikata. Tuntutan bahwa *repayment* dan *revolving fund* yang menjadi kebutuhan utama Bank Dunia akhirnya berimbas kepada pola pendampingan yang dimainkan CDF maupun Bappeda. Kasus di desa Kembang Kerang dapat dijadikan alat pembuktiannya. Hingga saat ini, tingkat pengembalian angsuran di UPKD Ar-Rozzaq 1 baru mencapai taraf 60 persen. Menurut Sanusi dari seksi perkreditan, jika tingkat angsuran tidak mencapai 80 persen sampai bulan Maret 2002, maka untuk TA. 2002 bantuan dari Bank Dunia akan dihentikan. Padahal ancaman itu sebenarnya hanya taktik dari pimpro kluster 1, Abdurrahman untuk memicu semangat pengurus UPKD dalam meningkatkan pengembalian angsuran dari masing-masing pokmas.

“Tidak benar akan distop, itu khan cara kita saja biar mereka terpicu dan berkompetisi dengan UPKD lain yang lebih bagus *repayment*-nya.”⁶⁴

*Konsultan Junior NTAADP Kabupaten Lombok Timur.

⁶² *Ibid*

⁶³ “Repotnya,” ujar Nurhadi, “ di NTAADP ini targetnya adalah *repayment*, dimana setiap kelompok yang saldonya banyak dinilai berhasil. Mestinya keberhasilan itu ditambah dengan ukuran-ukuran non-uang seperti, partisipasi dan lain-lain.”

⁶⁴ Wawancara dengan Abdurrahman, SP, pimpro kluster 1 di Bappeda II Selong, Lotim pada Sabtu, 25 Januari 2002.

Untuk mencari jalan tengahnya, pengurus UPKD menunjuk pokmas yang secara ekonomi dapat menjamin tingkat *repayment* dalam posisi aman. Sehingga walaupun telah dikategorikan sebagai anggota masyarakat yang telah mapan, bantuan kredit itu jatuh ke tangan mereka. Misalnya Zaenal Arifin, ketua pokmas SUTA di dusun Bagik Nyaka. Ia mengaku memiliki lahan pertanian seluas 1 Ha yang dalam tiga bulan sekali mampu mengantongi uang Rp 6 juta/panen. Selain itu, ia memiliki usaha peternakan ayam potong dengan pola PIR. Dari usaha yang satu ini, dengan jadwal panen setiap 1½ bulan sekali ia dapat memperoleh laba bersih Rp 3 juta. Oleh karena itu, ia mampu menyekolahkan anaknya hingga ke perguruan tinggi.

Demikian pula dengan Atun, ketua pokmas Keroya I, dusun Keroya. Ketika peneliti mampir kerumahnya, disana ia sudah memiliki kios yang dagangannya cukup beragam, sementara kondisi rumahnya sudah berlantai ubin dan tembok (permanen), jauh lebih bagus dibanding dengan para tetangganya. Demikian pula motor Honda Astrea tahun 2000, diparkir gagah di teras rumahnya. Perlengkapan di dalam rumahnya cukup lengkap, kursi sofa dan sebuah TV 14 inci menonjol di antara barang pecah belah lainnya. Suaminya sendiri kini bekerja sebagai Kepala Sekolah SD Inpres. Dengan bantuan kredit yang sebesar Rp 1 juta per orang, menurutnya sangat tidak memadai, sementara tetangganya yang miskin dan tidak punya usaha justru takut untuk mengakses dana di UPKD.

“Orang miskin disini malah takut untuk meminjam, mereka takut tidak sanggup mengembalikan angsuran, Padahal di dusun Keroya ini rata-rata penduduknya adalah buruh tani, tidak ada yang keluar menjadi TKI. Tidak seperti di Kembang Kerang Daya.”

Beruntung sekali jika kita mendapatkan orang-orang seperti Anwar Sadat, penjaga kantor desa yang juga menjadi anggota pokmas Tunggal Kayun yang bergerak dalam usaha penggemukan sapi. Pria yang beristri 2 ini sebenarnya tidak bisa dikatakan miskin. Ia memiliki lahan sawah seluas 68 are, kebun kelapa 20 are dan ladang jagung dan ubi seluas 60 are. Ia menjadi anggota pokmas sekedar pasang badan. Artinya, proses penggemukan sapi diserahkan kepada tetangganya yang miskin dan sulit untuk mengakses bantuan itu.

Demikian halnya dengan pola pembinaan yang dilakukan pengurus UPKD dan CDF di tingkat pokmas menjadi *repayment oriented*. Hal ini sangat dirasakan oleh anggota pokmas sebagai nasabah. Mereka merasa setiap saat diburu tagihan-tagihan yang datang dari pengurus UPKD dan CDF. Seperti yang dialami Husniati dan Saparudin, dua orang ketua pokmas yang bergerak di usaha ekonomi produktif. Menurut keduanya, setiap minggu mereka langsung ditagih oleh pengurus UPKD, tanpa melihat kesulitan kelompok.⁶⁵

Yang merepotkan sekaligus menjadi beban diri Husniati adalah ketika hari-hari penagihan tiba. Anggota kelompok yang ia pimpin setiap hari berdagang dari pagi hingga sore hari sehingga sulit untuk menghubungi mereka. Akibatnya, setoran ke UPKD sering terlambat. Jika sudah demikian, ia terpaksa harus merogoh kantongnya sendiri untuk menalangi hutang anggota kelompoknya. “Ya kadang-kadang saya

⁶⁵ Wawancara dengan Saparudin dan Husniati dilakukan pada Kamis, 23 Januari 2002, pukul 12.40 sampai 13.40 WITA.

pakai dulu uang kiriman dari suami saya yang bekerja di Bali untuk menutupi setoran ke UPKD, padahal kiriman itu untuk biaya hidup sehari-hari.”⁶⁶

Arah selanjutnya dari penyimpangan bantuan ini, bisa kita duga. Umumnya, penerima bantuan jatuh pada keluarga terdekat. Inilah yang terjadi di desa Kembang Kerang, dimana berdasarkan laporan triwulan III di atas, pembentukan pokmas di desa itu ternyata menggunakan kedekatan keluarga dan kawan dari pengurus UPKD untuk membentuk kelompok masyarakat (lihat tabel 6).

Tabel 6
Pola Kroniisme Dalam Pembentukan Pokmas

Nama	Jabatan	Nama	Jabatan	Hubungan
Masriah	Ketua pokmas Nyiur Sundung	Adnan	Kades Kembang Kerang	Sepupu
Zainul Arifin	Ketua pokmas SUTA	Saepudin	Ketua UPKD	Kerabat dekat
Ibu Atun	Ketua pokmas Keroya I	Jamaludin	Seksi penagihan UPKD	Tetangga dekat
Amaq Hamdan	Ketua pokmas Patuh Mele	Sukran	Sekretaris UPKD	Tetangga dekat
Zainul	Ketua pokmas Tunggal Kayun	Sanusi	Seksi Kredit UPKD	Ayah – anak
Ba’ah	Anggota pokmas Mawar	Jamaludin	Seksi penagihan UPKD	Tetangga dekat
Anwar Sadat	Anggota pokmas Tunggal Kayun	H. Adnan	Kades Kembang Kerang	Anwar Sadat adalah pegawai kantor desa

Sumber : Hasil wawancara dengan seluruh pokmas yang tercantum namanya diatas

DAMPAK BANTUAN : PEPESAN KOSONG

Dalam juklak dan juklis yang dikeluarkan Bangsa gambaran mengenai pelaksanaan proyek NTAADP, cukup detail. Mulai dari tahap pembentukan UPKD, monitoring dan evaluasi serta pencapaian target atau sasaran proyek. Jika proyek ini berjalan sesuai dengan juklak yang ada, maka bisa dipastikan keberhasilannya.

Tapi sayang itu semua harus dimentahkan oleh target dari Bank Dunia yang menitikberatkan indikator keberhasilan proyek NTAADP pada *repayment* dan *revolving fund*. Maka kemudian proses pelaporan secara reguler dari tingkat UPKD, Bappeda II dan Bappeda I dititik beratkan pada laporan perkembangan kredit dan modal usaha yang telah diberikan kepada pokmas. Jika kedua hal ini tidak

⁶⁶ *Ibid*

menunjukkan angka mengembirakan, di mata Bank Dunia proyek tersebut gagal. Lantas pertanyaannya, apakah terdapat korelasi positif antara tingkat pengembalian dan *revolving fund* yang bagus dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat sasaran sebagaimana tujuan semula dari proyek NTAADP ini?

Untuk melihat apakah proyek NTAADP telah mencapai sasaran yang diinginkan, harus dikembalikan kepada sasaran proyek semula, seperti yang tertera dalam juklak. Dari juklak yang ada, setidaknya ada tiga hal yang ingin dicapai:

1. Menciptakan sumber pendapatan bagi penduduk miskin di desa, melalui penciptaan lapangan kerja.

Temuan empiris di desa Kembang Kerang selama 1 minggu, ditemukan fakta bahwa sasaran penerima proyek ini adalah kelompok masyarakat yang sudah memiliki usaha. Artinya, sebelum proyek NTAADP turun ke desa Kembang Kerang, anggota masyarakat yang kemudian menjadi anggota atau pengurus pokmas sebenarnya telah memiliki lapangan pekerjaan sendiri. Entah itu dalam lingkup usaha bakulan, kios, ojek, petani dan peternak. Datangnya program IMS berfungsi sekedar menyuntikan dana tambahan untuk berusaha dengan keuntungan bunga yang lebih rendah dari bank rontok.⁶⁷ Sebagaimana dikatakan Sanusi, seksi perkreditan UPKD :

“Dulu mereka yang berdagang pinjam ke orang ‘berpunya,’ sekarang pinjam ke UPKD. Disamping itu, tidak ada agunan dan cara pinjamnya juga mudah.”⁶⁸

Karena UPKD telah memosisikan dirinya sebagai lembaga perkreditan, maka upaya-upaya untuk melakukan pembinaan dan pengembangan usaha kepada pokmas dengan bantuan CDF tidak berjalan. Yang dituntut dan dilihat pengurus UPKD dan CDF adalah laporan keuangan reguler dari masing-masing pokmas, dalam hal ini adalah angsuran pinjaman. Hal ini wajar terjadi karena memang dari tingkat Bappeda II juga menekankan hal serupa. Simak jawaban Lukmanul Hakim, kala diminta pendapatnya mengenai struktur laporan yang harus disampaikan ke level lebih atas lagi, yakni Bappeda I.

“Laporan itu kita lihat dari dua hal, pertama *revolving* dana tersebut. Jadi yang pertama untuk masalah pelaporan itu apakah ada perkembangan dana, apa tetap atau berkurang dan apakah ada perkembangan jumlah pokmas. Kedua, mengenai *repayment* atau pengembalian dana tersebut, pergulirannya bagaimana dan sebagainya.”⁶⁹

⁶⁷ Bank subuh atau bank rontok adalah lembaga semacam rentenir yang mencari korban di wilayah pedesaan. Mereka mengenakan bunga pinjaman sampai 4 hingga 5 persen perbulan. Menurut cerita penduduk setempat, dinamakan bank subuh karena memang mereka beroperasi pada saat subuh dan dikatakan bank rontok karena setiap datang ke rumah korban, langsung mengetuk pintu berkali-kali (rontok : bahasa local daerah Kembang Kerang, yang artinya mengetuk pintu terus menerus).

⁶⁸ *Ibid*

⁶⁹ *Ibid*

Di tingkat Bappeda I sendiri, perspektif *repayment* sebagai indikator keberhasilan program IMS sangat kental. Ismail, pimpro pelaksana tingkat propinsi NTB, dalam makalahnya mengatakan, “dalam pelaksanaan kegiatan selama 1,5 tahun, UPKD dapat mencapai hasil yang baik dan kemajuan dalam: peningkatan cakupan kelompok dan anggota serta pemanfaatan proyek, peningkatan pengguliran dana pada masyarakat di desa, peningkatan kemampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya serta berkurangnya masyarakat yang terjerat dalam sistem rentenir.”⁷⁰ “Silahkan Anda lihat tabel ini,” ujar Ismail.

Tabel 7
Perkembangan Kemajuan Pelaksanaan NTAADP

NO	KEMAJUAN	KONDISI AWAL	PERPUTARAN/ PERKEMBANGAN	KET
1.	Suntikan Dana NTAADP	38.703.508.000	64.176.560.000	
2.	Cakupan Kelompok	5.183	6.816	
3.	Cakupan Anggota	65.824	84.372	
4.	Cakupan Pemanfaat	389.244	604.098	
5.	Angsuran POKMAS	-	29.702.608.000	
6.	Tabungan Masyarakat	-	1.538.009.000	

Sumber: Laporan Perkembangan UPKD sampai dengan akhir TA 2001

Terkadang angka memang menakjubkan, hingga tidak jarang menyelimuti kenyataan sebenarnya. Seperti yang telah diuraikan diatas, pola yang dituntut Bank Dunia ini dimaksudkan untuk menjaga agar proses *repayment* dan *revolving fund* dapat berjalan lancar. Akibatnya, sasaran ideal yang telah termaktub dalam juklak dan juknis tidak tercapai sama sekali. Maksudnya, kredit bantuan yang bergulir setiap tahun anggaran dengan jumlah bervariasi antara Rp 50 juta sampai Rp 100 juta di desa Kembang Kerang tidak dapat menciptakan lapangan pekerjaan. Mengukur perubahan pendapatan dari anggota pokmas setelah mengelola dana kredit sendiri juga sangat sulit.

⁷⁰ Ismail, “Program IMS-NTAADP Propinsi Nusa Tenggara Barat,” Pemerintah Daerah Propinsi Nusa Tenggara Barat Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), makalah yang disampaikan dalam Seminar Sehari “Dampak Hutang Luar Negeri Terhadap Pengentasan Kemiskinan di NTB,” 28 Maret 2002.

Sebagai contoh, untuk program IMS penggemukan sapi, modal yang diberikan UPKD menurut penuturan Sanusi adalah Rp 2,7 juta untuk mendapatkan sapi kelas satu. Dari Rp 2,7 juta itu sudah harus dipotong Rp 100 ribu untuk biaya administrasi UPKD sebesar 3 persen, sedangkan sisanya untuk transportasi pembelian sapi. Setelah tiga bulan dipelihara, sapi dapat dijual lagi dengan harga mencapai Rp 3 juta. Jadi dalam 3 bulan, penggemuk sapi dapat memperoleh pendapatan Rp 300 ribu. Keuntungan itu dibagi lagi untuk UPKD sebesar 40 persen. Jadi penggemuk sapi mendapatkan untung bersih sebesar Rp 180 ribu.

Menurut Amaq Musnaini yang kebetulan juga menjadi ketua pokmas untuk penggemukan sapi, uang sebesar itu dalam waktu 2 minggu habis untuk kebutuhan sehari-hari. Untuk keadaan normal saja, uang sebesar itu tidak dapat mencukupi kehidupan sehari-hari. Kini mereka juga harus menghadapi kebijakan penghapusan subsidi BBM dan listrik oleh pemerintah pusat yang menyebabkan harga kebutuhan pokok melambung tinggi.

“Bantuan UPKD menjadi tidak terlalu signifikan karena terjadi peningkatan kebutuhan dan kenaikan harga. Mungkin dengan uang Rp 100 ribu dua tahun lalu cukup, kini Rp 400 ribu tidak lagi memadai.”⁷¹

2. berkembangnya kegiatan ekonomi masyarakat berskala kecil dan menengah.

Salah satu prasyarat untuk mengembangkan usaha kecil maupun menengah adalah adanya proses akumulasi modal/kapital dari program IMS di atas. Dengan adanya akumulasi modal tersebut, ekspansi usaha dapat dilakukan. Tapi dalam program IMS yang dilaksanakan di desa Kembang Kerang, akumulasi modal tidak terjadi. Anggota pokmas yang sudah mampu mengakses kredit dengan mudah di UPKD tidak menunjukkan perkembangan yang berarti. Sebaliknya, tunggakan banyak terjadi di tiga jenis usaha yang didukung dana UPKD. Misalnya jenis usaha ekonomi produktif (UEP), meski menjadi kelompok peminjam terbanyak, namun bakulan juga adalah penunggak terbesar. Menurut Sanusi, ketika mereka ditagih, alasan yang dikemukakan, usaha mereka rugi. Padahal alasan rugi ini susah untuk mengecek kebenarannya, karena yang nampak yang bersangkutan tidak berjualan lagi.

Masriah, ketua pokmas Nyiur Sundung yang membawahi 12 orang anggota merasa bahwa dana yang diberikan UPKD tidak banyak membantu. Jumlah kredit yang diberikan kepada satu anggota sebesar Rp 1 juta tidak dapat dijadikan apa-apa. Hal yang sama dirasakan Inaq Nihayah, anak buah Masriah yang ditemui saat mengerjakan kain tenunan di rumahnya, yang bercerita bahwa memang ada pengaruh dari bantuan UPKD, setidaknya jenis barang yang ia jual ke pasar bisa lebih bervariasi. Dari sekedar sayur-sayuran, bertambah telur, ikan dan sebagainya. Tapi menurutnya, uang yang diperoleh itu tidak tentu penggunaannya, kadang untuk memodali usaha kembali, tapi kadang mendadak digunakan untuk memenuhi kebutuhan makan atau pembayaran sekolah anaknya.

Ketua pokmas Keroya 1, Atun, mengatakan keuntungan dari modal pemberian UPKD kecil sekali dan habis untuk dimakan saja. Ia ragu kalau usaha yang dilakukan anak buahnya dapat diputar lagi sebagai modal mandiri. Kecuali jika alokasi kredit kepada

⁷¹ Wawancara dengan Chaerul, *Ibid*

anggotanya dapat diperbesar. Baginya, uang sejumlah Rp 1 juta yang dipinjam dari UPKD sudah tidak bernilai lagi. Keluhan juga datang dari Husniati, ketua pokmas untuk UEP. Dengan semakin banyaknya kebutuhan yang harus dipenuhi sehari-hari, maka hasil dari pinjaman UPKD tidak dapat ditabung atau disimpan.⁷²

Anggota pokmas Tunggal Kayun, Anwar Sadat menyadari bahwa temannya sesama anggota tidak dapat menabung dari hasil pinjaman UPKD, sebab habis untuk makan. Ia malah menyebutkan ada beberapa orang yang meminjam uang di UPKD untuk membayar utang di Bank Rontok.⁷³ Menurutnya, mereka biasanya ‘kabur’ ke Bali atau jadi TKI ke Malaysia. Demikian pula Ba’ah, anggota pokmas Mawar yang masih bujangan ini mengatakan, hasil dari usaha yang dibiayai dari kredit UPKD tidak dapat ditabung.⁷⁴

Pesimisme tentang dampak positif dari bantuan NTAADP, juga muncul dari pemerintah desa. Mudin, Kepala Urusan Pembangunan desa Kembang Kerang disela-sela obrolannya dengan Kades menyatakan bahwa bantuan UPKD hanya bisa sekedar untuk makan saja. Lebih dari itu, misalnya, untuk mengembangkan usaha jelas tidak mungkin. “Kalau mau berkembang ya harus pergi ke Malaysia jadi TKI,” ujar Mudin menutup pembicaraan.⁷⁵

Bab III

Karena SAADP Mopu Sengsara

Mopu Selayang Pandang

Deru suara mobil Mitsubishi Colt tua memecah ketenangan penumpang yang duduk mengantuk di dalamnya. Colt tua itu seakan tak kuasa mendaki pegunungan cengkeh yang penuh bebatuan dan lubang di sepanjang jalan kabupaten Tolitoli – Buol, propinsi Sulawesi Tengah. Kubangan penuh lumpur yang terhampar di sepanjang jalan, membuat mobil yang tampak lemas itu tak kuasa menggerakkan rodanya. Mobil

⁷² “Bahkan kadang-kadang modal pinjaman terpakai untuk memenuhi kebutuhan kita sehari-hari” ujar Atun. *Ibid*

⁷³ Sayangnya pak Anwar Sadat tidak mau menunjukkan anggota pokmas mana yang menggunakan pinjaman ke UPKD untuk membayar utang di Bank Rontok. Ia hanya bilang, “ya sudah pergi ke Bali atau ke Malaysia jadi TKI.”

⁷⁴ Menurut Ba’ah, malah anggota pokmas Mawar ada yang nunggak karena pendapatannya dari UPKD dipakai untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. *Ibid*

⁷⁵ Wawancara dengan pak Mudin, kepala urusan pembangunan desa Kembang Kerang dilakukan pada Sabtu, 12 Januari 2002, pukul 11.30 sampai 12.30 WITA bersama-sama dengan Kades dan satu anggota pokmas.

hanya bisa meraung, meminta tolong penumpang yang duduk berjejal di dalamnya untuk turun dan mendorongnya.

Ketenangan penumpang kembali terusik, sewaktu jembatan dari batang pohon kelapa menghadang. Tempat duduk yang tidak nyaman pun ditinggalkan dan turun, menunggu sampai roda-roda mobil perlahan melewati bentangan batang pohon kelapa di atas sungai kecil. Hamparan luas laut di bawah jalan yang indah, merupakan satu-satunya hiburan perjalanan selama tujuh jam di atas colt tua yang menyiksa.

Pegunungan berlumpur itu telah dilewati, Buol, kabupaten pecahan dari Tolitoli sudah dimasuki. Hembusan napas lega dari penumpang, seakan telah menyelesaikan pertempuran. Satu persatu penumpang turun menuju rumahnya masing-masing. Sinar mentari sudah tak terlihat, kegelapan mulai menyelimuti Buol, ibu kota kabupaten baru itu. Desa Mopu yang menjadi tujuan masih berjarak 27 kilometer ibu kota Buol.

Motor melaju tak mulus di atas jalan utama ibu kota kabupaten pimpinan Karim Hanggi. Jalanan lebar itu belum selesai di aspal, selain debu, bebatuan pun memenuhi jalan. Tak jarang batu seukuran kepal kerbau juga ikut menjegal. Sangat tidak nyaman. Memasuki wilayah pedesaan, walau tak terlalu mulus, aspal membentang sepanjang jalan desa. Menurut pengendara ojeg, itu merupakan jalan buatan dari PT Cipta Cakra Murdaya (CCM), perusahaan kelapa sawit terbesar di Sulawesi. Tujuannya memudahkan transportasi kendaraan perusahaan yang dikuasai oleh Siti Hartati Murdaya, pengusaha besar dari Jakarta. PT. CCM terletak di Desa Modo III, tetangga jauh Desa Mopu.

Memasuki Mopu, jajaran pohon kelapa yang berbaris rapi di pinggir jalan dengan daunnya yang melambai tertiuip angin, menjadi 'pagar ayu' penyambut tamu yang berkunjung. Dibutuhkan jarak tempuh satu kilometer untuk menemukan rumah pertama di wilayah ini dari batas desa. Rumah panggung yang sangat sederhana, dinding dan lantainya terbuat dari papan, sedangkan seng jadi atap rumah yang kolongnya terendam air. Tak ada kesan kehidupan didalamnya. Sepi, sesepi desa tempatnya berdiri.

Lima ratus meter kemudian, setelah melewati rimbunan semak dan jajaran pohon kelapa yang berdiri angkuh, sekitar enam rumah dengan jenis yang sama seperti rumah pertama bisa kembali ditemukan. Jaraknya tidak terlalu rapat, bahkan bisa dibilang berjauhan. Tidak berdampingan, tapi berhadapan. Dua di kanan jalan menuju desa, empat di kiri. Sepuluh meter sebelum kelompok rumah itu ada satu rumah yang agak besar, semi permanen, di sampingnya berbaris sekitar delapan kandang ayam negeri dengan ukuran besar.

Setelah melewati jalan berliku dengan dihiasi pemandangan pohonan kelapa, cokelat, tumbuhan rawa dan tiang listrik tak berkabel yang nyaris roboh, sekitar dua kilometer dari kelompok rumah pertama, berdiri bangunan permanen yang mungil, dua ruang memanjang yang masing-masing diberi cat putih, menjadi bangunan pertama dari barisan bangunan lainnya. 'Puskesmas Pembantu Desa Mopu', tulisan yang ada tertera di plang depan bangunan tersebut.

Sekitar empat puluh rumah berdiri acak di kelompok kedua ini, termasuk sekolah dasar yang terletak berdampingan dengan kantor Desa Mopu. Rumah kayu menjadi mayoritas bangunan di daerah ini. Tapi sebagian besar bukanlah rumah panggung. Juga tak sulit menemukan penghuni desa, ibu-ibu sedang duduk-duduk santai di serambi rumah, dan anak kecil bermain dengan sesamanya. Inilah pusat desa Mopu.

Suatu hari, 150 tahun lalu, banjir dahsyat melanda Desa Mulat. Penduduknya kocar-kacir, mencari tempat yang aman. Di antara penduduk yang mengamankan diri itu, adalah Rahim, bersama empat orang saudaranya, dua laki-laki, dua perempuan: Rohani, Talode, Asiah, dan Sitia. Dalam pengungsian itu, mereka tiba di suatu wilayah tak jauh dari desa tempatnya mukim.

Lima bersaudara itu lalu membagi wilayah 'baru' yang ditemukannya, tiga orang di areal pertama kali ditemukan, sekarang merupakan pusat desa dan kemudian dikenal sebagai Dusun Malandati. Dua lagi di sebelah selatan, kemudian dikenal dengan Dusun Mulat. Tapi sebelumnya mereka menamai wilayah yang ditemukannya itu dengan nama Mopu, yang diambil dari nama ikan air tawar berbisa yang ada di sungai Mulat.

Akhirnya, berkat kerja keras, mereka mampu mengembangkan desa yang baru ditemukan tersebut. Tanahnya yang subur memang sangat membantu keberhasilan usaha lima saudara itu. Dan ini menarik penduduk lain. Sedikit demi sedikit wilayah baru itu mulai dihuni banyak orang, termasuk pendatang dari keturunan Tionghoa. Perkembangan penduduk yang pesat, tentu membutuhkan perangkat pemerintahan. Kepala desa merupakan aparat tertinggi di desa itu dan terpilih sebagai kepala desa pertama Mopu adalah Dai Mailo. Kemudian berturut-turut diganti oleh Ahmad Aena, Musa, Henditi, Maumanan, Olli Ali, Ismail Manan, Gani Banu, Ajib Desabonu, Husain Sabanti, Sulaeman Ragalutu, dan sekarang yang baru dilantik pada awal tahun 2002, Husen Mahadi.

Pada awalnya Mopu merupakan bagian dari Kecamatan Bunobogu. Namun, karena ada pengembangan, akhirnya bersama dengan Desa Modo, Petangoan, Unone, Biau, Dial, Mopu masuk ke Kecamatan Bokot. Wilayahnya pun sebenarnya lebih luas dari sekarang, karena juga mencakup Desa Modo. Karena ada program transmigrasi pada tahun 1990, akhirnya wilayah itu dipisah. Transmigrasi pada masa itu, memang sering meminta pengorbanan penduduk desa setempat, demikian juga di Mopu. Kekayaan penduduk Mopu, seperti tanaman kopra, cokelat, padi, bahkan rumah digusur. Tak ada protes karena masyarakat waktu itu ditakut-takuti⁷⁶.

Kondisi Geografis

Kini luas desa Mopu mencapai 14.000 hektar, sebagian besar merupakan areal pertanian, hutan, serta rawa-rawa. Posisi Mopu diapit oleh empat desa. Sebelah utara, Desa Petangoan, barat, Desa Unone. Sedangkan sebelah timur dan selatan adalah Desa Buolan dan Modo. Desa-desa tetangganya pun dikenal sebagai wilayah pertanian.

Di sebelah timur, terpampang hutan yang memanjang memagari desa dengan luas lahan mencapai 10.000 hektar. Rawa-rawa luasnya 86 hektar, tidak mengherankan jika nyamuk ikut menambah padat desa. Siang dan malam serangga ini bekerja, tak kenal lelah. Tak terlalu aneh jika Mopu termasuk desa yang rawan malaria.

Areal persawahan dan ladang yang banyak ditanami padi, kacang, atau umbi-umbian, tujuh kali lebih luas ketimbang rawa-rawa, lebih dari 594 hektar. Sisanya untuk perkebunan, perumahan serta jalan. Mopu sendiri sebenarnya terkenal dengan hasil perkebunannya, terutama kelapa dan cokelat. Bahkan dulu, pemasok kelapa terbesar di Buol adalah desa ini. Memang, tanah di Mopu terbilang subur. Hampir semua

⁷⁶ Wawancara dengan kepala desa Mopu, Husen Mahadi, 18 Januari 2002

tanaman bisa tumbuh dengan sehat. Salah satu faktor penunjangnya adalah aliran Sungai Mulat yang memanjang melewati desa ini. Sungai ini pula sering dimanfaatkan para pengusaha kayu yang banyak mempekerjakan warga Mopu untuk membawa kayu tebangannya.

Walau dikenal sebagai daerah pertanian, tumpuan hidup penduduk di desa itu bukan pada sektor ini. Pekerjaan sebagai petani hanya menjadi kerja sampingan, sehingga hasilnya hanya cukup dikonsumsi sendiri. Bahkan kelapa yang dijadikan sebagai andalan pun tidak banyak yang menggeluti. Tercatat dua keluarga saja yang mengandalkan pendapatannya dari kelapa. Alasan yang dikemukakan, kenapa bidang pertanian tidak digarap secara serius oleh penduduk Mopu, karena sektor ini kerap diserang hama tanaman, terutama babi. Jika usaha taninya ingin sukses, para petani harus siap begadang setiap malam untuk menjaga kebun atau sawahnya. Jika tidak, ketika matahari pagi mulai memancarkan sinarnya yang terlihat hanyalah tanaman pertanian yang telah rusak diobrak-abrik babi.

Faktor lain, yang menyebabkan penduduk tidak bisa menggantungkan pendapatannya pada sektor pertanian, karena sifatnya yang musiman. Akibatnya, pendapatan dari sektor ini pun bersifat musiman, yang bisa berlangsung hingga 3-4 bulan per periode tanam.

Karena itu, andalan pendapatan penduduk Mopu justru datang dari rotan. Mereka pergi ke hutan berburu rotan liar yang kemudian dijualnya pada beberapa orang pembeli. Usaha lainnya, dengan menjadi tukang sensor (gergaji kayu) pada pengusaha-pengusaha setempat. Dari usaha inilah uang tunai bisa dengan cepat didapat.

Demografi Desa

Untuk ukuran desa terpencil, penduduk di Mopu tergolong padat. Jumlahnya mencapai 1509 orang: 690 laki-laki dan 819 perempuan. Dari seluruh penduduk yang bekerja, lebih dari sembilan puluh persen adalah petani, yakni sekitar 423 orang. Tujuh orang pegawai negeri sipil, satu kerja di sektor swasta, dua sektor jasa, tujuh orang pertukangan.

Tingkat pendidikan masyarakatnya pun masih rendah. Sebagian tidak mengecap bangku sekolah. Yang sekolah pun umumnya hanya setingkat Sekolah Dasar (SD), berjumlah 32 orang. SMP, 8 orang, 5 orang SMA, akademi dan sarjana 3 orang, satu di antaranya berasal dari luar Mopu. Hebatnya, hampir semua penduduknya mampu berbahasa Indonesia.

Desa Mopu terbagi menjadi tiga dusun. Dusun Malandati, yang merupakan dusun terpadat dan berada di pusat desa. Kedua, Dusun Mulat, berada di sebelah utara, berbatasan dengan desa Petangoan dan di sebelah selatan berbatasan dengan Desa Modo. Sedangkan Binuang adalah dusun baru, yang diakui tahun 1993. Dusun ini dibentuk oleh keluarga pendatang dari Ujung Pandang yang mampu menggarap areal hutan menjadi daerah pertanian yang maju.

Kemiskinan Sekedar Konsensus

Karena proyek SAADP ditujukan untuk peningkatan pendapatan rakyat miskin pedesaan, maka yang perlu dibuktikan terlebih dahulu, “apakah benar mayoritas penduduk pedesaan di Sulawesi Tengah adalah miskin?”

Jika merujuk pada dokumen yang diterbitkan oleh Bank Dunia, jawaban atas pertanyaan di atas adalah ya.⁷⁷ Menurut dokumen tersebut, struktur ekonomi propinsi Sulawesi Tengah berubah secara cepat antara tahun 1976-1983, dimana sumbangan sektor pertanian menurun dari 57 persen pada *gross domestic regional bruto* (GDRP) tahun 1976, menjadi 40 persen pada tahun 1983. Setelah tahun 1983, perubahan struktur ekonomi berjalan sangat lambat, dimana sumbangan sektor pertanian pada tahun 1994 kembali bergerak menjadi 44 persen dan jumlah tenaga kerja yang diserap sektor ini sebesar 68 persen.

Dengan penampilan struktur ekonomi yang tak mengalami perubahan signifikan itu, Sulawesi Tengah kemudian dipilih sebagai satu di antara dua propinsi di pulau Sulawesi yang menerima proyek utangan Bank Dunia, *Sulawesi Agriculture Area Development project (SAADP)* (lihat tabel). Dengan turunnya utang ini, dalam pandangan Bank Dunia, propinsi ini masih tertinggal di banding propinsi lainnya di Indonesia. Parameternya, jumlah penduduk miskin yang masih banyak. Dari 1.307 desa yang ada di Sulawesi Tengah, 800 desa masuk kedalam kategori miskin alias desa tertinggal.

⁷⁷ “*Staff Appraisal Report Indonesia Sulawesi Agricultural Area Development Project*,” Document of The World Bank, Report No. 15312, April 5, 1996. Dalam dokumen itu dimuat uraian mengenai latarbelakang makroekonomi pelaksanaan proyek ini, lih. h. 2

Tabel 8
Rencana Pembiayaan Proyek

Sumber Pendanaan	Pembiayaan Lokal (US\$ Juta)	Pembiayaan Luar Negeri (US\$ Juta)	Total Biaya (US\$ Juta)	Prosentase
Keuntungan	3.7	-	3.7	8.6
Pemerintah	11.6	0.5	12.1	28.4
Bank	21.2	5.6	26.8	63.0/a
Total	36.5	6.1	42.6	100.0

/a sekitar 69 persen dari biaya proyek, pajak eksklusif, kewajiban-kewajiban, kendaraan, dan fertilizers akan dibiayai oleh pemerintah Indonesia (GOI)

Sumber : Staff Appraisal Report, SAADP, 5 April 1996, h. 26.

“Jumlah penduduk Sulawesi Tengah tahun 1997 sekitar 1,8 juta jiwa, kurang lebih separuhnya dalam keadaan miskin”⁷⁸

Salah satu desa yang terpilih sebagai penerima proyek adalah desa Mopu. Di desa ini, proyek SAADP pertama kali masuk pada tahun 1999/2000, artinya pasca *redesign*. Jumlah total pinjaman yang masuk ke Mopu sebesar Rp. 83.465.535,- yang dibagi dalam enam kelompok masyarakat. Masing-masing kelompok terdiri dari sepuluh orang, yang berasal dari berbagai sektor usaha.

Sebagaimana tercantum dalam juklak dan juknis, dalam pengelolaan kegiatan ini harus dibentuk Unit Pengelola Kegiatan Desa (UPKD). Terpilih sebagai ketuanya adalah Hasanuddin Talib, Sekretaris Sumardi, sedangkan bendahara adalah Jafar Sili. Mereka dibantu oleh tiga orang komite: komite ekonomi Ismail Manan, komite pemantauan Hasan Talio, dan komite perencanaan, Husen Sabanti (lihat tabel).

Tabel 9
Susunan Pengurus UPKD Desa Mopu

No	Nama	Jabatan
1	Hasanuddin Talib	Ketua UPKD
2	Sumardi	Sekretaris
3	Jafar Sili	Bendahara
4	Ismail Manan	Komite Ekonomi

⁷⁸ Wawancara dengan Pimpro SAADP Sulteng Hardi Salatun, Bappeda Sulteng, 7 Januari 2002

5	Hasan Talio	Komite Pengawasan
6	Husen Sabanti	Komite Pembangunan

Sumber : Wawancara dengan Hasanuddin Thalib

Parameter kemiskinan yang digunakan Bank Dunia, dibenarkan Pimpinan Proyek SAADP dan NTADP, Dedeh Suhartini dari Bina Pembangunan Daerah (Bangda) Departemen Dalam Negeri (Depdagri). Menurut Suhartini, yang menjadi dasar pertimbangan suatu daerah layak mendapatkan proyek SAADP adalah tingkat kemiskinan daerah yang akan menerima proyek. Karena Sulteng masuk dalam daftar daerah miskin, maka propinsi ini menjadi salah satu penerima proyek. Pendapat senada diutarakan Agus prabowo dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), bahwa pemilihan Sulteng sebagai wilayah proyek didasarkan atas pertimbangan dan studi yang panjang, untuk kemudian didiskusikan dengan pihak-pihak terkait, seperti Depdagri, Gubernur, ataupun Bupati. Termasuk Bank Dunia sebagai pemberi utang.

Tapi kemiskinan wilayah bukan satu-satunya dasar pertimbangan yang digunakan Bank Dunia dan pemerintah Indonesia. Menurut Prabowo, selain faktor ekonomi ada faktor politik yang turut dipertimbangkan hingga akhirnya Sulawesi Tengah dipilih sebagai penerima proyek SAADP. Pertimbangan politik itu adalah untuk meredam menguatnya sentimen kedaerahan sebagai akibat pola pembangunan yang sentralistik. "Ceritanya," demikian Prabowo menjelaskan, "sekitar tahun 1995-1996, sedang berkembang debat nasional mengenai ketimpangan antar kawasan, dimana Kawasan Timur Indonesia lebih tertinggal di dibandingkan dengan Kawasan Barat Indonesia. Perdebatan ini jika tidak direspon bisa memunculkan sentimen kedaerahan yang kuat, sesuatu yang tidak diinginkan oleh pemerintahan pusat yang sentralistik. Karena itu, proyek bantuan rakyat miskin pedesaan dari Bank Dunia disebut SAADP."⁷⁹

Tapi, darimana data-data yang menghasilkan kesimpulan bahwa propinsi Sulteng, lebih miskin di banding propinsi lainnya? Dari sini, timbul perbedaan di kalangan pelaksana proyek, yakni Bank Dunia, pemerintah pusat, dan pemerintah daerah. Perbedaan ini pada akhirnya memunculkan eksekusi negatif yang berantai hingga ke tingkat pelaksana proyek.

Menurut Maria Triyani, perwakilan Bank Dunia yang menangani proyek SAADP, data mengenai kemiskinan wilayah didasarkan pada data yang ada pada pemerintah Indonesia. Karena Bank Dunia memiliki kantor cabang hampir di seluruh dunia, jika tidak didasarkan pada data pemerintah setempat, ukuran kemiskinan yang dipatok Bank Dunia bisa bias kepentingan. "Misalnya, ukuran kemiskinan di Eropa berbeda dengan kemiskinan di Indonesia," ujar Triyani.

Lalu bagaimana dengan pemerintah pusat? Menurut Suhartini, data mengenai tingkat kemiskinan propinsi Sulteng, diperoleh dari data-data yang ada di Biro Pusat Statistik (BPS) daerah. Dengan mendasarkan pada data daerah, pemerintah pusat kemudian membuat keputusan yang tepat dan obyektif. Dari data-data tersebut, pemerintah pusat lantas menetapkan kriteria desa yang layak memperoleh proyek SAADP.

⁷⁹ Wawancara dengan Ir. Agus prabowo, dilakukan di kantor Bappenas, 11 Februari 2002. Dalam wawancara itu, Prabowo mengatakan, "Dari KTI ini dicari propinsi yang kira-kira masih tertinggal di bidang *agriculture*. Kenapa *agriculture*? Karena yang dijadikan sebagai titik tuju dalam pengentasan kemiskinan adalah bidang pertanian." Kelak, penggunaan istilah kawasan timur Indonesia vs kawasan barat Indonesia, dilarang untuk dibicarakan secara luas, oleh pemerintah Indonesia.

Pertama, jumlah penduduk miskin yang cukup tinggi. Kedua, terdapat potensi lahan kering/basah yang dapat dikembangkan. Ketiga, desa-desa yang dipilih berada dalam satu kawasan. Dan keempat, infrastruktur ekonomi desa terbatas.⁸⁰ Kriteria ini jelas masih terlalu umum, sehingga tidak heran para pejabat di daerah tak mengetahui ukuran kemiskinan yang digunakan oleh pemerintah pusat dan Bank Dunia.”⁸¹

Bappenas, lembaga yang dianggap sebagai penentu kebijakan daerah sasaran proyek mempunyai argumen lain. Menurut Prabowo, ukuran kemiskinan tidak cuma dimonopoli Bappenas. Berbagai institusi lainnya yang dianggap memiliki garis koordinasi dengan pelaksanaan proyek, termasuk gubernur, bupati, dan juga Bank Dunia ikut dilibatkan dalam penentuan lokasi proyek. Sedangkan ukuran kemiskinan yang dijadikan patokan di antaranya tingkat pendidikan yang rendah ataupun daerah yang terisolasi.

Ketidajelasan soal ukuran daerah miskin yang menjadi dasar pengucuran dana hutang, menyebabkan timbulnya kebingungan di tingkat bawah. Hardi Salatun, misalnya, mengakui ia tidak mengetahui parameter kemiskinan di tingkat kabupaten dan kecamatan. Demikian juga dengan masing-masing pimpronnya tidak mengerti mengapa daerahnya mendapat proyek SAADP.⁸²

Karena kemiskinan sekedar menjadi konsensus bersama di antara pelaksana proyek, yang mengakibatkan tak adanya kejelasan mengenai ukuran kemiskinan, tetap saja proyek ini dilaksanakan. Ada dua hal yang bisa kita simpulkan di sini: pertama, proyek ini tidak lebih sebagai usaha Bank Dunia untuk membuka perekonomian pedesaan agar lebih responsif terhadap perekonomian yang semakin berorientasi pada ekonomi uang. Kedua, bagi pemerintah Indonesia, proyek ini sarat muatan politik, yakni meredam maraknya isu mengenai ketimpangan kawasan Timur dan Barat Indonesia. Ketiga, bagi pemerintah daerah dan pelaksana proyek terkait, seperti konsorsium LSM dan Konsultan, proyek SAADP ini telah menjadi lahan untuk mengeruk keuntungan finansial dan karier dalam jabatan publik.

Akan kita lihat kemudian, rakyat miskin di desa Mopu yang akhirnya harus menanggung beban derita karena proyek SAADP ini.

⁸⁰ “*Petunjuk Pelaksanaan Dan Panduan Teknis Operasional PROGRAM INISIATIF MASYARAKAT SETEMPAT PROYEK PENGEMBANGAN WILAYAH BERBASIS PERTANIAN SULAWESI (SAADP/IBRD LOAN 4007-IND)*,” Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2000, h. 2.

⁸¹ Wawancara dengan Pimpro SAADP Sulteng Hardi Salatun, Bappeda Sulteng, 7 Januari 2002. Menurut perhitungan Salatun, ukuran kemiskinan bisa dilihat dari tingkat pendapatan. Hanya keluarga yang memiliki penghasilan dibawah Rp. 200.000 per bulan yang bisa dimasukkan dalam kategori miskin. Senada dengan Salatun, mantan pimpro SAADP Sulteng, Abdul Rauf Toramai mengaku tidak tahu persis mengapa daerahnya mendapat proyek. Ia hanya tahu di Sulawesi Tengah ada bantuan dari Bank Dunia. Wawancara, 10 Januari 2002.

⁸² Sebagai contoh, Husain Mahadi, Kepala Desa Mopu. Dalam proyek SAADP ia mendapat pinjaman kambing, sedangkan dalam PPK ia juga kebagian ‘jatah’. Atau Muhidin Salewangan, selain menjabat sebagai ketua Pokmas, dalam SAADP, ia juga menjadi mandor proyek pengerjaan selokan desa dalam program PPK. Bahkan ketua pokmas penggaduhan sapi, Husen Sabanti, adalah juga ketua PPK di Mopu.

Korupsi Rame-rame?

Kini kita akan menjelajahi satu persatu cerita gelap tentang penyimpangan proyek ini.

Karena parameter kemiskinan tidak dijabarkan secara rinci, tidak aneh jika dalam prakteknya, bantuan ini menjadi salah sasaran. Petani miskin sebagaimana tertera dalam Juklak dan Juknis harus mendapat pinjaman, tapi kenyataannya prioritas itu hanya tercantum dalam panduan dan perdebatan. Sebagaimana tercantum dalam Juklak dan Juknis yang diterbitkan Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Depdagri, disebutkan, yang berhak menerima proyek ini adalah: pertama, kelompok penduduk atau petani miskin dan tidak cukup memiliki sumber penghasilan bagi pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari, khususnya untuk pengadaan pangan, pembiayaan pendidikan dan kesehatan serta kebutuhan sosial ekonomi lainnya. Kedua, kelompok wanita dan pemuda yang sedang menganggur dan tidak memiliki pekerjaan tetap. Ketiga, tidak sedang menjadi peserta atau penerima bantuan dari proyek lain yang sedang berjalan. Keempat, satu kepala keluarga (KK) hanya dibenarkan ikut serta dalam satu paket kegiatan IMS pada satu tahun anggaran.

Kenyataannya, kriteria yang dimaksud berbanding terbalik dengan kenyataan di lapangan. Di Mopu sebagian besar proyek lari ke pengurus UPKD, kerabat dan karyawannya, termasuk kepala desa. Mereka sebenarnya tidak memenuhi persyaratan untuk mendapatkan pinjaman, karena masuk dalam kategori golongan mampu. Jelas, menepoli keluarga dalam proyek SAADP ini tidak diperbolehkan. Tapi inilah kenyataan yang terjadi.

Para pengurus UPKD pun mendapat “jatah” pinjaman proyek ini. Mulai dari ketua hingga tiga orang yang ada dikomite pembantu UPKD. Namun anehnya, bendahara UPKD Jafar Sili, mengaku tidak menerima pinjaman padahal dalam daftar penerima proyek namanya jelas tercantum sebagai anggota Pokmas Menyatu.

Menurut Sili, uang proyek jatuh pada keluarga ketua UPKD beserta para pekerjanya dan keluarga kepala desa Mopu. “Bahkan anak ketua UPKD yang masih berumur lima tahun pun masuk dalam daftar penerima,” ujarnya.⁸³ Apa yang dikemukakan Sili dibenarkan oleh Sulaeman Ragalutu, mantan kepala Desa Mopu, bahwa SAADP di Mopu, telah menjadi proyek keluarga ketua UPKD. Temuan di lapangan menunjukkan, rata-rata penerima proyek SAADP di Mopu tergolong dalam kelompok kaya di desa. Misalnya ketua UPKD, Hasanuddin Talib, adalah seorang pengusaha terkaya di Mopu. Demikian pula dengan kepala Desa Mopu yang baru, Husen Mahadi. Samsudin Day, bisa disebut sebagai orang kaya kedua setelah Hasanuddin Talib.

Temuan empiris ini secara jelas mementahkan argumentasi Bank Dunia yang menyatakan, SAADP mampu merespon kebutuhan masyarakat miskin termasuk memberdayakannya. Kemiskinan cuma dijadikan kedok oleh lembaga ini untuk mencapai tujuan dari hutang yang dikucurkannya. Agar uangnya menjadi lebih produktif uang itu harus dialirkan untuk kemudian bermuara kembali ke Bank Dunia dengan membawa uang tunai beserta bunganya. Apalagi SAADP ini bukan termasuk IDA LOAN yang mempunyai tingkat bunga di bawah nilai pasar, melainkan IBRD LOAN, yang bunganya berdasarkan bunga pasar yang berlaku.

⁸³ Wawancara dengan Jafar Sili, bendahara UPKD Mopu, 18 Januari 2002

Tapi, jangan terburu-buru memvonis, sebab seringkali Bank Dunia menjawab kasus semacam ini dengan jawaban standar: “Semua itu disebabkan oleh kesalahan pelaksana teknis di lapangan.”⁸⁴

Mari kita ikuti argumentasi Bank Dunia itu dengan mengajukan pertanyaan berikut, “mengapa bantuan proyek menjadi salah sasaran?” Temuan di lapangan menunjukkan, hal itu disebabkan oleh dua hal. Pertama, akses penduduk miskin pada UPKD yang tertutup. Kedua, karena penduduk miskin itu sendiri tidak dianggap prospektif dalam pengembalian pinjaman, sehingga tidak menjadi prioritas. Ini disesuaikan dengan tujuan yang ingin dicapai dalam proyek SAADP versi IMS ini: mencapai tingkat *repayment* yang setinggi-tingginya.

Tidak adanya akses rakyat miskin terhadap proyek ini disebabkan tidak berjalannya proses sosialisasi tentang apa itu SAADP. Karena program ini bersifat *top down*, otomatis diperlukan sosialisasi kepada rakyat miskin pedesaan mengenai SAADP versi IMS. Bertahap caranya, pusat ke propinsi, propinsi ke kabupaten, dan kabupaten bersama dengan pelaksana di tingkat kecamatan mensosialisasikannya ke desa. Di tingkat desa, tugas sosialisasi ini dilaksanakan oleh Pimpro Cluster dan fasilitator desa (CDF).

Pimpro cluster dan fasilitator inilah yang kemudian mengarsiteki terbentuknya UPKD, lembaga yang diharapkan mampu mengelola proyek. Tapi, nyatanya banyak yang mengaku tidak pernah diundang dalam musyawarah mengenai proyek ini. Junaedi, salah satu warga Mopu mengatakan, sosialisasi hanya ditujukan pada orang-orang tertentu saja, tidak diumumkan secara luas. Ini dibenarkan Ali Rasyid, anggota pokmas penerima proyek. Rasyid mengetahui keberadaan tahu proyek justru dari pimpinannya yang sekaligus ketua UPKD, Hasanuddin Talib. Karena itu pula ia mendapatkan proyek.

Fasilitator juga sangat jarang bergumul di lapangan, mendampingi masyarakat untuk bersama-sama memecahkan persoalan yang terjadi. Jika kebetulan datang ke lapangan, fasilitator tidak langsung bertemu masyarakat atau kelompok masyarakat (pokmas), tapi langsung menemui ketua UPKD. Karena jarang muncul di lapangan, mayoritas pokmas tak mengenal siapa fasilitatornya. Demikian juga dengan penyuluh pertanian lapangan (PPL), tak pernah menemui masyarakat. Datang ke desa pun sangat jarang, sehingga tugasnya untuk memeriksa kelayakan usaha masyarakat dan memberikan bantuan teknis mengenai proyek yang akan mereka garap menjadi terbengkalai.

“Saya tidak tahu orangnya apalagi namanya.”⁸⁵

Lemahnya sosialisasi dan tidak bekerjanya fungsi pelaksana proyek menyebabkan lemahnya pemahaman masyarakat akan proyek dan kegunaannya. Bahkan kepanjangan dari istilah proyek inipun banyak yang tidak tahu. SAADP hanya dipahami sebagai proyek dari pemerintah pusat yang memberikan pinjaman uang.

⁸⁴ Ketika proyek ini berlangsung antara tahun 1996-1999 (*pra redesign*), dinilai gagal oleh Bank Dunia, kegagalan itu disebabkan oleh kesalahan pemerintah Indonesia sebagai pelaksana proyek di semua level. Dalam analogy Maria Triyani, tidak benar kalau ada orang yang tidak mampu membayar utang, kemudian orang itu mengatakan utang diputihkan karena tidak mampu membayar.

⁸⁵ Wawancara dengan Ali Rasyid, 16 Januari 2002

Siapa pun yang menginginkan pinjaman mesti menyerahkan *borok*. Termasuk mereka yang mendapat pinjaman.

“*Dorang* (mereka) tidak mengerti SAADP atau PPWT, tapi ini pinjaman. Untuk minjam uang harus memberi *borok*.”⁸⁶

Begitupun tentang institusi pelaksana proyek, seperti UPKD, fasilitator, ataupun PPL. Walau UPKD dipilih oleh masyarakat setempat tapi segala prosesnya telah diatur oleh pimpro cluster ataupun fasilitator. Apalagi aturan-aturan dalam proyek, sama sekali tidak dimengerti oleh masyarakat, terutama fungsi masing-masing institusi beserta hak dan kewajibannya. Tidak mengherankan jika dalam kenyataannya pokmas yang mestinya lahir dari inisiatif masyarakat ternyata dalam kenyataannya tak kunjung ada. Memang, muncul beberapa nama kelompok yang dianggap sebagai pokmas, tapi itu merupakan bentukan UPKD dan fasilitator. Itupun penunjukannya tidak melibatkan masyarakat, tapi masyarakat dikelompokkan sesuai dengan jenis pinjaman. Akibatnya banyak yang tak tahu mereka berada di kelompok mana, ketuanya, apa saja tugasnya dan siapa yang menjadi anggota kelompoknya.

Penyimpangan juga terjadi dalam hal pemilihan ketua kelompok masyarakat (pokmas), yang ternyata ditunjuk oleh ketua UPKD. Para ketua pokmas ini akhirnya tak mengerti apa tugasnya sebagai ketua kelompok dan siapa saja anggotanya. Pembentukan kelompok oleh UPKD malah dilakukan saat guliran dana kedua akan turun.

“Pada waktu itu saat penerimaan yang kedua, diharuskan yang menerima adalah kelompok dan saya ditunjuk sebagai ketua kelompok. Ceritanya, setelah selesai penerimaan saya ditunjuk ketua UPKD sebagai ketua kelompok, sambil mengatakan, ‘kamu saya tunjuk sebagai ketua kelompok, tidak usah takut. Umpamanya kelompokmu yang ada disini naik, disitulah yang dapat kau urus.’”⁸⁷

Pertemuan antara sesama kelompok atau dengan kelompok lain belum pernah ada. Juga pertemuan masyarakat peminjam dengan pengurus UPKD atau fasilitator. Ketika ICW datang ke Desa Mopu, atas inisiatif fasilitator⁸⁸ masyarakat penerima dikumpulkan di Balai Desa, alasannya akan ada penyuluhan dari Bank Dunia.⁸⁹ Namun, tidak banyak peminjam yang datang, sebagian karena takut akan ditagih. Dalam pertemuan pun masyarakat penerima bantuan sangat pasif, forum itu didominasi oleh UPKD dan fasilitator.

⁸⁶ Wawancara dengan Hasanudin, 16 Januari 2002

⁸⁷ Wawancara dengan Muhidin Salewangga, ketua pokmas menyatu, 15 Januari 2002

⁸⁸ Itupun niatan fasilitator agar CIW bisa mewawancarai penerima sekaligus dan sebanyak mungkin. Hingga ICW bisa secepatnya meninggalkan Mopu. Sehari sebelumnya ‘jasa’ ini ditawarkan oleh fasilitator alasannya untuk memudahkan pekerjaan. Tapi ditolak, karena riset mesti live in. Tapi fasilitator memaksa hingga akhirnya muncul pertemuan.

⁸⁹ ICW diinformasikan sebagai tim dari Bank Dunia yang akan menagih pinjaman dari masyarakat, inipun kemudian dijelaskan kembali oleh fasilitator dalam pertemuan, ICW adalah tim dari pusat.

Kenyataan ini tentu saja membenarkan tuduhan Bank Dunia, bahwa penyimpangan proyek terjadi, karena ulah pelaksana yang tak becus. “...distorsi kebijakan, korupsi, dan pemerintahan yang sewenang-wenang, kegagalan pasar, serta berbagai hal eksternal dapat menempatkan negara-negara dalam sebuah jalur akumulasi aset yang terdistorsi dan tidak seimbang. Situasi ini dapat membuat pertumbuhan pendapatan serta perbaikan kesejahteraan berada di bawah potensi yang sebenarnya.”⁹⁰ Dengan lain perkataan, Bank Dunia hendak menyatakan, “secara konseptual proyek ini sudah benar.”

Tapi, Bank Dunia jangan senang dulu, temuan di lapangan menunjukkan penyimpangan yang terjadi justru bermula dari konsepsi Bank Dunia sendiri tentang keberhasilan sebuah proyek pengentasan kemiskinan.

Dalam prakata untuk buku *The Quality of Growth*, James D. Wolfensohn, presiden Bank Dunia, mengatakan, “Kualitas hidup yang lebih baik bagi kaum miskin jelas menuntut pendapatan yang lebih tinggi. Dengan meningkatnya pendapatan per kapita, sejumlah aspek kualitas hidup meningkat pula, namun tidak semua, tidak dengan kecepatan yang sama, dan tidak dapat dihindari.”⁹¹ Dengan menumpukan ukuran kualitas hidup terutama pada pendapatan yang semakin tinggi, maka proyek Bank Dunia pada umumnya ditujukan untuk mendorong berkembangnya usaha ekonomi yang responsif terhadap ekonomi uang. Dari sinilah akar pengucuran dana-dana bantuan untuk proyek-proyek pengentasan kemiskinan, seperti proyek SAADP ini.

Sudah barang tentu, ukuran tingkat pendapatan itu bagi lembaga perbankan, adalah seberapa besar kemampuan nasabah dalam mengembalikan utang beserta bunganya. Apalagi jika kita tengok rencana pembiayaan proyek yang dikeluarkan Bank Dunia, total dana yang diharapkan dari proses *repayment* itu sebesar US\$ 3,7 juta. Prinsip ini kemudian oleh Bank Dunia, menjadi tolok ukur utama keberhasilan proyek SAADP. Bank Dunia dalam SAADP model IMS jelas mematok tingkat pengembalian yang tinggi sebagai parameter keberhasilan proyek. Tak tanggung-tanggung angka yang ditunjuk adalah 80 persen. Sebagai imbalan, desa yang tingkat pengembaliannya berada di level itu atau di atasnya dimungkinkan untuk mendapat dana tambahan SAADP.

Menurut Maria Triyani karena dana pinjaman ini merupakan kredit bergulir, maka indikator yang paling mudah untuk menilai keberhasilan adalah *repayment*. Tentang angka pastinya disesuaikan pada masing-masing daerah penerima proyek. Bank Dunia tidak membuat standar pasti, tapi rata-ratanya 80 persen.

Koor yang disuarakan Bank Dunia bergayung sambut di lapangan. Para pelaksana di tingkat bawah, baik itu Bappeda, fasilitator, maupun konsultan, semuanya melantunkan lagu yang sama: *repayment, repayment*. Semuanya berlomba untuk bisa memenuhi target *repayment* tersebut, agar jumlahnya bisa melebihi setidaknya mencapai tingkat yang sudah dipatok Bank Dunia. Paduan suara ini dibenarkan Hardi Salatun, yang meyakini bahwa ukuran keberhasilan kerjanya sebagai pimpro yang telah dipatok Bank Dunia, adalah tingkat pengembalian dan ketaatan masyarakat dalam pembayaran kembali hutang dan bunganya. Salatun juga tidak keberatan dengan target itu, karena dalam pandangannya semakin lancar tingkat pengembalian hutang dan bunganya pertanda masyarakat semakin berdaya. Dalam bahasa Daud S

⁹⁰ Vinod Thomas, et.al., “*THE QUALITY OF GROWTH Kualitas Pertumbuhan*, Diterbitkan untuk Bank Dunia oleh PT Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2001, h.xxxiii.

⁹¹ *Ibid.*, h. xvi.

Laratu, ketua Bappeda Sulteng, pengembalian diatas 80 persen adalah ajang untuk mendidik masyarakat, bagaimana mereka bisa swadaya. Selain juga menumbuhkan motivasi dan tanggungjawab mereka.

Setali tiga uang dengan Triyani, Salatun dan Laratu adalah Patrisia, koordinator fasilitator propinsi. Menurutnya dengan menjadikan tingkat pengembalian pinjaman yang tinggi sebagai parameter keberhasilan proyek, sangat realistis. Sebagai fasilitator, target pengembalian hutang dan bunganya yang mencapai angka 80 persen tersebut, akan membantu menggenjot kinerja para fasilitator di desa semaksimal mungkin. Sedangkan bagi masyarakat dengan pencapaian target tersebut, membuat mereka bisa lebih bertanggungjawab. Muncul kesadaran bahwa dana yang mereka terima bukan dana yang dibagi cuma-cuma.

“Jadi menurut saya ada faktor pembelajaran, karena selama ini banyak bantuan diberikan pada masyarakat ternyata sia-sia. Walaupun ada pengembalian, jumlahnya sangat kecil. Contohnya IDT atau KUT.”⁹²

Di Tingkat desa, Ketua UPKD, Hasanuddin Talib pada akhirnya juga hanya memfokuskan kerjanya untuk menggenjot pengembalian dari peminjam. Bahkan sebagai antisipasi, pengurus UPKD atas saran fasilitator mewajibkan semua peminjam (pokmas) memberi jaminan atas pinjamannya. Dengan adanya jaminan, pengurus UPKD tak perlu risau jika ternyata para pengutang tak sanggup mengembalikan hutang dan bunganya.

Tidak hanya itu, untuk mengesankan kinerja UPKD bagus, yaitu dengan ukuran pengembalian pinjaman tinggi, ketua UPKD juga atas saran fasilitator membuat kebijakan kontroversial. Yaitu, dengan tidak menyalurkan dana pinjaman tahap ketiga sebesar 10 persen pada masyarakat, tapi dijadikan sebagai agunan. Celaknya, sudah pengambilan keputusan itu sama sekali tidak melibatkan masyarakat, para penerima proyek tak mendapatkan bukti penyetoran agunan.

Memang, pembagian pinjaman di Mopu memakai sistem bagi rata. Artinya, dana yang keluar dibagi rata pada penerima proyek. Tahap pertama 50 persen dari pinjaman, kedua 40 persen, dan ketiga 10 persen. Tahap ketiga inilah yang tidak diterima masyarakat. Selain itu, ketua UPKD yang banyak meloloskan karyawannya menjadi penerima proyek, dengan tanpa persetujuan karyawan, memotong gaji untuk dijadikan agunan. Tapi mereka tidak diberi bukti telah memberi setoran.

“Setiap pemasukan langsung potongnya, tanpa ada kuitansi pemotongan. Sementara banyak pemasukan kita belum diberikan oleh ketua UPKD. Kita tidak mau protes karena kita anggotanya dan kita juga takut sama dia.”⁹³

Semangat untuk menggenjot pengembalian ini berujung pada tindakan yang melampaui batas rasa aman masyarakat. Seperti inisiatif S. Sitompul, pimpro SAADP di Kabupaten Buol untuk menggunakan kepolisian atau kejaksaan dalam menagih

⁹² Wawancara dengan Patrisia, koordinator fasilitator propinsi (CDO), 7 Januari 2002

⁹³ Wawancara dengan Alirasyid, Pokmas, 16 Januari 2002

dana pinjaman dari masyarakat. Dalam Sitompul, tindakan pemaksaan itu dilakukan terhadap masyarakat yang tidak mau mengembalikan uang yang dipinjamnya.

“Jadi ini merupakan bentuk penegakan hukum sekaligus untuk menjaga agar jangan sampai uang terbuang sia-sia,” ujar Sitompul.⁹⁴

Apa akibat dari kebijakan yang ditetapkan Bank Dunia? Salah satunya adalah pemberian dana hutang yang salah sasaran, seperti telah kita ulas di atas. Para penerima proyek yang dinilai lambat atau tidak memiliki prospek untuk mengembalikan hutang dan bunganya secara tepat waktu, akhirnya tidak memperoleh dana SAADP. Dalam benak para fasilitator desa, jika proyek ini memprioritaskan masyarakat prasejahtera justru akan menyulitkan keberlangsungan proyek. Kalau gagal memenuhi target, berarti proyek ini gagal dan harus dihentikan.

Dampak dari kebijakan ini bisa dilihat dari prioritas penerima dana proyek. Para peternak misalnya, kini tidak lagi menjadi prioritas karena dianggap lambat dalam pengembalian pinjaman. Yang menjadi primadona adalah usaha ekonomi produktif, seperti usaha pembukaan warung karena dinilai mampu mengembalikan pinjaman dengan cepat, sehingga membuat perputaran uang lebih lancar.

Bagi pelaksana proyek seperti Hardi Salatun, pemanfaatan proyek di luar sektor pertanian dapat dimaklumi, asal pengembaliannya bagus. Artinya bisa melewati level yang telah ditetapkan Bank Dunia, 80 persen. Jika persyaratan itu tidak terpenuhi maka dana pada tahap berikutnya tidak akan direalisasikan.

“Bank Dunia mensyaratkan, pinjaman berikutnya akan dicairkan jika tingkat pengembalian mencapai 80 persen. Padahal menurut saya di Sulawesi Tengah ini baru 70 persen. Cuma ibu Maria melalui suratnya mengharuskan 80 persen.”⁹⁵

Ketika Muhidin Menampar Bank Dunia

Matahari petang perlahan kembali ke peraduannya, menenggelamkan Desa Mopu dalam kegelapan yang damai. Diterangi lampu petromaks yang menggantung di atas meja, Muhidin bersama istri dan dua anak perempuannya, satu berumur lima tahun, satunya lagi sekitar 19 tahun, tengah asyik menikmati ikan cakalang bakar. Tak banyak kata yang meluncur dari mulut mereka berempat. Hanya sesekali Muhidin meminta diambalkan sambal atau sayur yang jauh dari jangkauannya

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Wawancara dengan Hardi Salatun, Pimpro Propinsi Sulteng, 7 Januari 2002

Muhidin Salewangan, pria kelahiran Lalombi, Donggala, pada 27 Pebruari 1957, adalah satu di antara penduduk desa yang menerima dana bantuan SAADP. Di Mopu, keluarga Muhidin termasuk keluarga yang disegani karena pendidikannya yang cukup tinggi. Putra keduanya, Rizal, merupakan satu-satunya warga Mopu yang mampu mengecap pendidikan di perguruan tinggi, yakni di fakultas pertanian Universitas Tadulako, Sulawesi tengah. Kini Rizal menjadi salah satu mandor di perusahaan kelapa sawit terbesar di Sulawesi, Cipta Cakra Murdaya (CCM). Sedang anak perempuannya yang ketiga sedang sekolah di sekolah tingkat atas di ibu kota Kabupaten Buol.

Karena posisi keluarganya yang cukup beruntung, walau bukan penduduk asli desa, Muhidin menjadi salah satu tokoh panutan. Ia sering didaulat menjadi pimpinan warga, terutama di dusun Mulat, salah satu dusun yang terletak di sebelah timur Desa Mopu. Di samping tingkat pendidikan yang relatif tinggi, lulusan Sekolah Menengah Atas (SMA), pengalamannya yang luas turut melempangkan rejeki keluarganya. Ia pernah menjadi semacam awak kapal laut, pengangkut barang di lautan sekitar Sulawesi. Tak mengherankan jika dalam pembuatan selokan yang juga merupakan program yang didanai Bank Dunia, Proyek Pengembangan Kecamatan (PPK), Muhidin ditunjuk menjadi mandor. Tiap pagi selepas istirahat, ia pergi mengatur kegiatan di proyek yang selalu kisruh tersebut.

Rumah Muhidin terletak di ujung timur desa, berbatasan dengan desa Modo. Rumah dengan jendela kaca yang hanya dimiliki sebagian kecil warga Mopu, tergolong bagus untuk ukuran Mopu, terletak di pinggir jalan utama desa. Pagar dari sisa papan berbaris rapi di pekarangan yang masih terendam air, sementara di teras depan nampak dua buah kursi yang terbuat dari rotan berdiri kukuh. Melongok sedikit ke ruang tengah, satu set kursi yang juga terbuat dari rotan ditambah dengan meja menjadi penghias utama rumah.

Di bagian belakang rumah terhampar kebun jagung yang luas. Tempat mandi yang hanya bertirai sobekan karung bekas di tiap sisinya terpampang angkuh di sana. Demikian juga dua buah lubang sumur hujan yang digenangi air sehingga terlihat sangat keruh, siap ditimba. Tak jauh dari tempat itu berdiri kamar kecil darurat yang juga diberi tirai karung bekas, sehingga menyebarkan bau tak sedap. Ditempat inipun air menggenang setinggi dua puluh centimeter, begitu pula di sisi kiri dan kanan rumah.

Seperti biasa, malam itu Muhidin dan istrinya kembali menginap di gubuk yang dibangun di pinggir kebun, menunggu tanaman kacang tanahnya agar tidak rusak diabrak-abrik babi hutan yang kerap beraksi di malam hari.

“Binatang itu biasanya pintar, mereka menyerang kebun pas lagi enak-enaknya tidur,” ujar Muhidin.

Tanaman kacang yang terus dilindungi Muhidin merupakan hasil pinjaman dari proyek SAADP. Semula Muhidin berharap ekonomi keluarganya makin membaik dengan pinjaman itu, tapi ternyata ia harus mengeluarkan pengorbanan tidak kecil untuk mendapat proyek Bank Dunia tersebut. Pada tahap awal, untuk memenuhi syarat pinjaman, ia harus membuat proposal. Tapi karena tak bisa ia mesti

Karena pembentukan pokmas ini dari atas, menurut Muhidin ia jarang bertemu dengan anggota kelompoknya. Terakhir ketemu sewaktu diutus ketua UPKD untuk memberi tahu bahwa dana ketiga tidak diturunkan. “Saat itu yang dipanggil hanya ketua kelompok. Saya sendiri langsung pergi ke rumahnya (ketua UPKD), dan kepada saya dia mengatakan, ‘Sekarang dana tahap ketiga sudah cair tapi tidak diberikan kepada anggota pokmas. Statusnya menjadi setoran atau pengembalian dari kredit pinjaman itu.’” Kata Muhidin.

Kini Muhidin setiap hari bergulat, banting tulang peras keringat, dengan sebidang tanah yang ditanami kacang. Babi pun masih menjadi musuh bebuyutan terbesarnya. Muhidin mungkin tak tahu, bahwa dirinya tak layak mendapatkan bantuan dana dari program SAADP, karena orang seperti dirinya tak bisa lagi dikategorikan miskin. Tapi, fasilitator, konsultan, aparat birokrasi dari desa hingga pusat, serta Bank Dunia, harus tahu. Mereka tak boleh menutup mata, dan

Akibat adanya pergeseran penerima proyek, maka dalam hal alokasi dana jumlah dana yang digulirkan untuk usaha ekonomi produktif hampir menyamai dana yang dikucurkan untuk usaha tani. Sebagai contoh IMS tahun anggaran 2000 dari total dana yang disediakan di Sulawesi Tengah sebanyak Rp. 21.920.000.000, 44,12 persen atau Rp. 9.596.700.000 dialokasikan untuk usaha ekonomi produktif. Jumlah ini hampir setara dengan nilai usaha tani yang mencapai 50,36 persen atau sekitar Rp. 11.039.100.000.⁹⁶

Di desa Mopu, proyek SAADP pertama kali masuk pada tahun 1999/2000, artinya pasca *redesign*. Jumlah total pinjaman yang masuk ke daerah ini sebesar Rp. 83.465.535.000, yang dibagi dalam enam kelompok masyarakat. Masing-masing kelompok terdiri dari sepuluh orang, yang berasal dari berbagai sektor usaha.

Tapi sebagai akibat dari tuntutan untuk memenuhi *repayment* sebesar 80 persen, maka walau bertajuk pertanian, alokasi untuk sektor tersebut tidak banyak. Dari dua kelompok, total dana untuk sektor ini hanya Rp. 18.309.000. Sedangkan untuk kios dengan jumlah kelompok yang sama, yakni dua kelompok, total dananya mencapai Rp.32.353.500. Kucuran dana terbesar diterima oleh kelompok ternak, dimana untuk sapi satu kelompok Rp. 17.622.000, sedangkan kambing Rp. 12.750.000. (Lihat tabel 6).

Tabel 10
Pokmas SAADP Desa Mopu

⁹⁶ Annual report TA. 2000 SAADP propinsi Sulawesi Tengah

Nama kelompok	Jenis Kegiatan	Total Dana (Rp)	Total Perorang (Rp)
Mekar	Tumpang Sari	8.650.000	865.000
Menyatu	Suta K. Tanah	9.659.000	965.900
Banteng	Ternak Sapi	17.622.000	1.762.200
Usaha Bersama	Kios	17.136.500	1.713.650
Ceria	Ternak Kambing	12.750.000	1.275.000
Cemerlang	Aneka Usaha	15.037.000	1.503.700
Total		80.854.500	8.085.450

Sumber: Sekretaris UPKD Desa Mopu

Ini artinya, Bank Dunia termasuk para pelaksana proyek telah menegaskan tujuan awalnya. Jelas, pergeseran ini atas restu Bank Dunia. Celaknya, pergeseran itu berlandung di balik tameng bahwa program ini merupakan inisiatif dari masyarakat, sehingga pelaksana proyek tidak bisa menghalangi. Jadi, jika ada usulan selain *agriculture*, seperti warung, hal itu tidak terlalu masalah. Sungguh suatu manipulasi kebijakan yang sistemik dan sistematis. Mari kita ikuti terus kisah ini.

Dari tabel di atas sangat terlihat jelas, Bank Dunia dalam proyek SAADP ini hanya sekedar “mengejar setoran.” Menurut pimpro pusat, Dedeh Suhartini, inilah watak asli Bank Dunia sebagai bankir yang melihat proyek dari sudut pandang mereka sebagai bankir. Jumlah pengembalian masyarakat saja yang dijadikan ukuran. Padahal menurut Suhartini sisi lain pun mesti dilihat seperti misalnya kenaikan tingkat kesejahteraan.

“Jika bunganya tinggi, asset Rp.100 juta menjadi Rp.500 juta, itu yang dianggap berhasil. Tapi tidak dilihat tingkat kesejahteraannya, misalnya dulu hidup miskin sekarang lebih baik. Pokoknya, jika tingkat pengembaliannya sedikit, dianggap tidak berhasil.”⁹⁷

Jadi jelas sudah bahwa kemiskinan yang digembar-gemborkan akan disingkirkan oleh proyek ini tak lebih hanya isapan jempol belaka. Tujuan sesungguhnya dari proyek ini, bukan untuk membantu memperbaiki kualitas hidup rakyat miskin pedesaan, tapi lebih untuk melayani kepentingan Bank Dunia sebagai pemberi hutang sekaligus penentu kebijakan proyek, pemerintah Indonesia beserta seluruh aparat birokrasi dan pelaksana proyek terkait. Itu sebabnya, berbagai bentuk penyimpangan yang terjadi tidak mendapatkan perhatian yang serius, bahkan cenderung di tutup-tutupi. Sebagai misal, fasilitator lebih membela kebijakan ketua UPKD dengan memberikan kesaksian bahwa tak ada anggota keluarga UPKD mendapat proyek, padahal ketua UPKD sendiri mengakuinya. Demikian juga dengan Bank Dunia yang memberi penilaian *very satisfied* terhadap keberhasilan proyek SAADP, walaupun bantuan ini telah mendorong terjadinya disintegrasi sosial di masyarakat desa Mopu.⁹⁸

⁹⁷ Wawancara dengan Ir.Dedeh Suhartini, Pimpro SAADP pusat

⁹⁸ Misalnya, perseteruan antara ketua UPKD Hasanudin Talib, dengan mantan kepala desa Mopu Sulaeman Ragalatu. Ketua UPKD menganggap lembaganya independen sehingga tidak boleh ada intervensi dari kelurahan. Sedangkan sebagai kepala desa yang dalam Juklak dan Juknis diposisikan

Demikianlah, korupsi kebijakan yang demikian sistematis dan sistemik ini telah menguntungkan para pembuat dan pelaksana proyek, tapi menimbulkan kerugian bagi penerima proyek. Begitu dana dikucurkan, yang ada dalam pikiran Bank Dunia, bagaimana dana itu bisa kembali lengkap dengan bunganya, tanpa peduli bahwa bantuan itu semakin memiskinkan rakyat yang telah miskin. Karena itu, tidak salah jika kemudian Bank Dunia dinilai secara langsung telah menjadi penyebab utama meningkatnya kesenjangan dan ketimpangan sosial di suatu negara dan antar negara. Bank Dunia bisa dikatakan gagal dalam dalam usaha-usaha pengentasan kemiskinan melalui program dan kebijakan bantuannya.⁹⁹ Di Bangladesh misalnya, Bantuan Pembangunan (BP) berupa pompa air dari Pemerintah Federal Jerman untuk negara itu ternyata tidak dinikmati petani kecil, tapi para borjuis setempat. Yang pada akhirnya proyek semacam itu hanya makin memperkaya kaum borjuis dan semakin meminggirkan para petani kecil.¹⁰⁰

Korupsi Anggaran

Praktek korupsi, sesungguhnya terjadi di dua level. Pertama, korupsi kebijakan dimana pembuat proyek tidak melibatkan masyarakat penerima proyek dalam proses pembuatan kebijakan. Masyarakat miskin pedesaan dihadapkan pada kenyataan, bahwa di tengah-tengah mereka terpampang dana jutaan rupiah, dimana mereka diminta memilih menerima pinjaman atau tidak sama sekali. Penyimpangan kebijakan ini, dengan jelas terjadi di desa Mopu.

Korupsi pada level kedua, adalah korupsi anggaran. Kini kita akan melihat apakah korupsi anggaran terjadi dalam proyek SAADP ini.

Ketika proyek SAADP ini pertama kali digulirkan pada tahun 1996, untuk sampai pada penerima proyek, dana pinjaman itu harus melewati banyak pos hingga menyebabkan menguapnya uang proyek. Bertolak dari kenyataan itu, Bank Dunia kemudian memutuskan untuk mendesain ulang proyek ini pada tahun 1999, dimana salah satu hasilnya adalah memotong rantai aliran dana yang panjang itu, sehingga diharapkan tidak ada lagi penguapan dana pinjaman.

Dalam waktu singkat, model baru penyaluran anggaran menjadi kebanggaan pelaksana yang dalam setiap proyek ditengarai sering terlibat uang proyek. Aliran uang yang tidak melewati mereka menjadi alat legitimasi, bahwa mereka tak lagi melakukan tindak korupsi dalam proyek yang sedang digarapnya.

Namun, kenyataannya pada tingkat bawah, praktek korupsi tetap menggila. Pengurus UPKD sebagai pengelola kegiatan sekaligus keuangan, menjadi raja kecil di desa. Praktek korupsi UPKD sudah dimulai saat pembuatan proposal. Masyarakat yang

sebagai penasehat proyek, Ragalatu merasa tidak diberi informasi apapun mengenai proyek yang ada di wilayah kekuasaannya.

⁹⁹ Occasional Paper, Kredibilitas Pinjaman : Mandat dan Partner Baru untuk Bank Dunia, Peter Bosshard, et.al, Infid, Jakarta, 1999, h.?

¹⁰⁰ Brigitte Erler, "*Bantuan Mematikan, Catatan Lapangan Tentang Bantuan Asing,*" LP3ES, Jakarta, 1989, h.?. Dalam bukunya Erler menceritakan bahwa suatu program bantuan sulit untuk tidak berpihak pada suatu masyarakat tertentu yang pada akhirnya merugikan kelompok lain. Misalnya pengadaan pompa air yang ditanganinya untuk mengairi sawah-sawah di Distrik Tangail. Karena alasan efisiensi dan efektivitas dipilih pompa besar. Tapi ternyata yang diuntungkan dari pilihan itu adalah kelompok orang kaya, karena merekalah yang mampu mengelola pompa-pompa tersebut. Pada akhirnya kelompok sasaran, petani miskin, mesti berlangganan air pada orang kaya tersebut. Lama kelamaan mereka menjadi ketergantungan pada orang kaya itu.

akan meminjam dana proyek mesti membuat proposal, dimana proposal itu dibuatkan oleh UPKD. Sebagai balas jasa, yang oleh UPKD diistilahkan sebagai uang administrasi, masyarakat mesti membayar antara Rp. 2.500 hingga Rp. 3.000 tiap satu proposal. Padahal, ada sekitar 130 pengaju pinjaman, yang tergabung dalam tiga belas kelompok masyarakat.¹⁰¹ Bisa dihitung berapa besar uang yang dikeruk oleh UPKD dari 'bisnis' pembuatan proposal tersebut. Katakanlah, jika dirata-ratakan satu proposal Rp. 3.000, dan ada seratus tiga puluh proposal yang diajukan. Maka Total uang yang bisa diraup UPKD sebanyak Rp.390.000.

Bisnis UPKD tidak berhenti sampai di situ. Ketika tahap pertama pembagian uang proyek, masyarakat peminjam tidak menerima uang sepenuhnya. Pasalnya, mereka dimintai berbagai potongan oleh pengurus, seperti biaya materai, map dan biaya administrasi sebesar Rp. 10 ribu. Yang paling parah adalah potongan bunga 15 persen dari total uang yang diterima.

Ahmad Bantilan anggota pokmas Usaha Bersama misalnya, dalam laporan peminjaman, hutangnya pada UPKD sebesar Rp. Rp. 1.731.650. Dari dua kali penyaluran, ia selalu dipotong bunga 15 persen dari total uang yang dipinjam, padahal setiap cicilan ia harus membayar bunga sebesar 1,5 persen perbulan. Belum termasuk potongan untuk biaya administrasi, papan, map, atau materai. Hingga total uang yang ia kantong cuma Rp. 1.200.000.

Untuk kelompok ternak lebih parah lagi. Selain dipotong bunga 15 persen pertahun, juga dikenakan biaya obat-obatan dan biaya suntik. Padahal kelompok ternak ini hanya diberi uang bukannya ternak. Selain itu, walau pada akhirnya penerima membeli ternak dalam prakteknya tidak ada pengobatan untuk ternak.

“Untuk pinjaman tahap pertama, kami di bagian peternakan sapi, memperoleh pinjaman sebesar Rp. 1.750.000. Tapi yang kami terima hanya sebesar Rp. 1.200.000. Menurut penjelasan dari Pak Hasanuddin (Hasanudin Talib, ketua UPKD), biaya sisanya untuk obat-obatan, suntikan. Tapi sampai sekarang obat-obatan itu tidak ada dan sisa dana juga tak dibagikan.”¹⁰²

Selain itu, dana pengembalian masyarakat termasuk tahap ketiga yang tidak dibagikan pada masyarakat ternyata belum kunjung digulirkan. Memang, tidak ada tuntutan dari masyarakat yang menunggu, pasalnya, mereka tidak mengerti. Menurut sekretaris UPKD tidak digulirkannya uang sebenarnya atas instruksi fasilitator. Lalu kemana uang tersebut? Ternyata uang pengembalian pinjaman tersebut disimpan di bank.

Tabel 11

Perkiraan Dana Pinjaman yang masuk ke kantong pribadi UPKD¹⁰³

No	Jenis	Biaya	Total Biaya
1	Proposal Peminjaman	Rp. 3.000 x 120	Rp. 360.000
2	Papan SAADP	Rp. 3.500 x 60	Rp. 210.000

¹⁰¹ Wawancara dengan Ketua UPKD, Hasanudin Talib, 14 Januari 2002

¹⁰² Wawancara dengan Taha Husein, 18 Januari 2002

¹⁰³ Diolah dari wawancara

3	Bunga Tahap I	Rp. 41.732.767 x 15%	Rp. 6.469.915
4	Bunga Tahap II	Rp. 33.296.214 x 15%	Rp. 4.994.432
5	Administrasi	Rp. 25.000 (5 orang) x 60	Rp. 1.500.000
6	Map	Rp. 1.500 x 60	Rp. 90.000
7	Materai	Rp. 4.000 x 60	Rp. 240.000
8	Bunga uang di bank	?	-
9	Obat dan Suntik ternak	?	-
	Perkiraan uang yang dipotong		Rp. 13.864.347

Sumber: Wawancara Dengan Penerima Proyek.

Untuk penerima di Mopu, dalam catatan sekretaris UPKD jumlahnya sekitar 56 orang, yang tergabung dalam enam kelompok masyarakat. Total dana yang digulirkan (termasuk pinjaman tahap ketiga yang tidak dibagi pada masyarakat) Rp. 73.426.900.¹⁰⁴ Akan tetapi dalam laporan Realisasi Pencairan Dana Program IMS, tahun 1999/2000 Kecamatan Bokat, penerima proyek di wilayah tersebut adalah enam puluh orang, dengan total dana yang terserap dalam proposal Rp. 83.465.535.¹⁰⁵ Sementara itu, berdasarkan catatan rekapitulasi kinerja pengembalian kredit UPKD program IMS-SAADP Kabupaten Buol yang dikeluarkan fasilitator, jumlah penerima ada enam puluh orang dengan total alokasi anggaran Rp. 81.034.500.¹⁰⁶

Tabel 12
Realisasi Perguliran Dana SAADP di Desa Mopu*

¹⁰⁴ Hasil wawancara dan data dari sekretaris UPKD Sumardi, 16 Januari 2002

¹⁰⁵ Laporan Realisasi Pencairan Dana Program IMS, tahun 1999/2000 Kecamatan Bokat

¹⁰⁶ Catatan rekapitulasi kinerja pengembalian kredit UPKD program IMS-SAADP Kabupaten Buol

Nama Kelompok	Usaha Bersama (Kios)	Banteng (Ternak Sapi)	Mekar (Tumpang sari)	Menyatu (K.Tanah)	Ceria (Ternak Kambing)	Cemerlang (Aneka Usaha)
Nama Penerima	Maryam Dei Maswati Mail Harsono Domal Ali Rasyid Syamsuddin Ipei Rudi Ismananan Loid Harun Hasanudin Talib Sawiyah Dailing U. Baco	Thalu Suru Dai Suru Rahman Talio Kasmia Ismail Abdullah Hasan Ismail Rasyid Suparman Ali Sabanti Masrul HT Ismail Manan	Latotolong Datuk Pamana Bazar N. Basar Sinulatolong Ismail Mahadi Hamat Sauni Mail Daud Djafar Sili Rahman Suman	Djafar S Usman Domut Rahma M. Manan Muhidin HasanuddinBat alpu Abdullah Madjid Zalim Sauh Arapiq Salem Ipe Amat Bodamba	Tugoli Suru Samadi Suru Tasrim Thalib Hamzah Saadullah Djufri Talib Balo M. Usman Anes Ite Sumardi Ahmad Suru Samud Besau	Masyur Mafu M. Djabir Husain Mahadi Samsuddin Day Day M. Mahadi Luta Sulaeman Morad Mau
Jumlah	@ Rp. 1.659.650	@ Rp.1.602.000	@ Rp. 865.000	@ Rp. 965.900	@ Rp. 1.275.000	@ RP. 1.515.700

1.	Usaha Bersama	: Rp. 1.659.650 x 10 =	16.596.500
2.	Banteng	: Rp. 1.602.650 x 10 =	16.026.500
3.	Mekar	: Rp. 865.000 x 9 =	7.785.000
4.	Menyatu	: Rp. 965.900 x 10 =	9.659.000
5.	Ceria	: Rp. 1.275.000 x 10 =	12.750.000
6.	Cemerlang	: Rp. 1.515.700 x 7 =	<u>10.609.900</u>
	Total Dana Pinjamam Mopu		Rp. 73.426.900

Dana Yang bergulir pada masyarakat adalah Rp. 73.426.900

**Diolah dari hasil catatan Sekretaries UPKD*

Tabel 13
Realisasi Pencairan Dana IMS Desa Mopu

Jumlah Kelompok	Jumlah Anggota	Dana Tersedia (Rp)	Terserap dlm Proposal UPKD (Rp)	Tahap I (50%)	Tahap II (40%)	Tahap III (10%)
6	60	97.107.000	83.465.535	41.732.767	33.296.214	8.436.554

Sumber: Laporan Pimpro Cluster II SAADP Kabupaten Buol

Ketika Ahmad Bantilan Terbelit Utang Bank Dunia

Desa Mopu hari itu nampak sepi. Di sebuah rumah sederhana, Ahmad Bantilan tumbuh bersama waktu. Tak seperti biasanya, hari itu Bantilan tidak “ngantor,” ia lebih memilih meringkuk di kamarnya yang berpintu kain. Sese kali pria kelahiran Buol ini meringis sambil memegang pinggang. “Punggung saya sepertinya patah, karena kemarin dipukul orang,” ujarnya membuka pembicaraan.

Seperti warga desa umumnya, Bantilan tak memiliki pekerjaan tetap. Hari-harinya

Tapi paling sering digelutinya dan menjadi tumpuan hidup adalah pergi berburu rotan (mencari rotan) ke hutan. Sudah lama ia menggeluti jalan itu dan menurutnya hasilnya cukup untuk membiayai keluarga.

“Setiap dua atau tiga hari saya tinggal di hutan. Inilah sumber penghidupan saya, bukan dari anak saya yang bekerja di kota,” tegasnya.

Bantilan berharap suatu hari kehidupannya menjadi lebih baik, terutama menyelesaikan pembangunan rumah yang hanya semi permanen. Jalan terang memang selalu ada, tanpa tahu kapan *khan* datang. Suatu hari di desanya yang sepi itu, Bantilan mendengar ada proyek yang membagi-bagikan pinjaman uang. Walau mengaku tidak pernah ikut dalam pertemuan mengenai proyek itu, ia menyuruh istrinya untuk datang pada Hasanudin Talib yang diketahuinya sebagai pemegang uang pinjaman. Ternyata tak mudah untuk bisa mendapatkannya, berbagai persyaratan mesti dipenuhi.

Ia diberitahu oleh pemegang uang, pinjaman akan diberikan jika ada proposal. Jelas Bantilan tak paham soal proposal, juga cara menyusunnya. Tapi ia butuh uang, dan jalan satu-satunya meminta bantuan pemberi uang. Sebagai balas budi, ia memberi uang sebesar Rp. 3000, untuk pembuatan proposal pada Sumardi, sekretaris ketua UPKD. Tapi Rp. 3.000 tak cukup untuk memperoleh pinjaman yang belakangan diketahuinya bernama PPWT (SAADP).

“Saya tidak mengerti kepanjangannya, yang jelas itu adalah proyek yang memberi pinjaman,” ujarnya.

Maryam Dei, istri Ahmad Bantilan, kemudian masuk dalam kelompok usaha ekonomi produktif yakni, kios. Dalam laporan rekapitulasi pengembalian kredit UPKD, total pinjaman yang diterima Bantilan dan istrinya sebesar Rp.1.713.650. Tapi Bantilan sendiri tidak mengetahui berapa besar jumlah pinjaman yang diterimanya. Ia hanya berharap dengan jumlah uang yang diterimanya, ia bisa mengubah kehidupannya. Hitungan-hitungan kotor berputar di kepalanya, uang tersebut akan dipakai sebagai modal istrinya, Maryam Dei, membuka kios di depan rumah. Inilah sumber baru penghasilan keluarga.

Tapi, kenyataan tak semulus yang diangankan Bantilan. Dewi Fortuna masih enggan menyapa keluarga miskin ini. Uang pinjaman tak sekaligus diterimanya, tapi dicicil dalam jangka waktunya relatif lama. Tahap pertama ia mendapat dana Rp. 815.000. Tapi dalam kertas tanda pinjaman yang diterima tertera Rp. 1.000.000. Menurut Bantilan, uang itu di potong bunga 15 persen (Rp. 150.000), potongan pengurus masing-masing Rp. 5000, ketua, sekretaris, bendahara, ditambah dua seksi (Rp.25.000). Juga potongan administrasi, map dan materai Rp. 10.000.

“Saya tidak bisa protes, katanya memang sudah begitu aturannya,” ujar Bantilan menirukan ucapan pengurus UPKD.

Menjamurnya kios-kios baru hasil proyek adalah kawan satu kelompok sekaligus rival usaha. Tapi karena modal setor sangat sedikit, lama kelamaan usahanya mulai goyah, seiring dengan mulai keroposnya bangunan kios yang berdiri di depan rumah akibat genangan air. Perlahan tapi pasti, barang dagangan yang terpajang di kios itu mulai raib tanpa meninggalkan uang pengganti. Hingga akhirnya usaha kios yang diharapkan bisa memberi tambahan penghasilan bangkrut. Celaknya, pinjaman pada UPKD belum lunas, dan tak satupun barang tersisa di dalam lemari dagangannya

Kini selain lemari berbentuk kotak dengan panjang 3,5 m dan tinggi 3 m, peninggalan Bantilan yang masih awet adalah utangnya pada UPKD. Ketika kembali menjadi pencari rotan, Bantilan mengaku kesulitan dalam melunasi utang. "Tapi tak ada pilihan, kalau tidak dilunasi rumah dan tanah saya akan disita. Saya akan berusaha, mencari rotan di hutan," tegasnya.

Tapi itu baru sebagian kecil cerita mengenai anggaran proyek yang dikorupsi. Korupsi yang lebih besar justru berlangsung di luar wilayah pedesaan yang terpencil itu. Jika kita kembali kemasa *redesign* proyek pada 1999, salah satu hal mendasar dari perubahan desain proyek adalah, Bank Dunia kemudian menggunakan lembaga swadaya masyarakat (LSM) sebagai pengganti lembaga birokrasi pemerintah. Pelibatan LSM dalam proyek SAADP, guna menunjukkan bahwa campur tangan pemerintah sangat kecil. Sebagai konsekuensi pelibatan LSM, dibutuhkan dana operasional yang tidak kecil, sebesar Rp. 3,5 milyar setahun.¹⁰⁷ Dari dana sebesar itu, pengeluaran yang dapat ditaksir sekitar Rp. 119.550.000,- perbulan (lihat tabel), atau sekitar 1.434. 600.000,- pertahun. Berarti terdapat sisa dana di tangan LSM yang tak jelas juntrungannya sebesar Rp. 2.065.400 000. Sedangkan untuk kontrak konsultan tak diperoleh angka yang pasti, tapi berdasarkan penuturan konsultan di daerah, tingkat pengeluaran mereka perbulan untuk operasional mencapai angka Rp. 49.232.000. Taksiran biaya operasional ini belum ditambah dengan gaji untuk konsultan tingkat pusat, gaji aparat birokrasi dari tingkat pusat sampai tingkat desa plus, biaya untuk transportasi.

Tabel 14

Rincian Dana Operasional Fasilitator Dan Konsultan

Fasilitator	Fasilitas	Anggaran (Rp)*
1. Propinsi	- Gaji	3.500.000
	- Sewa Kantor/bln	5.000.000
	- Mobil Dinas	-
	- Asuransi	-
2. Kabupaten (4 orang)	- Gaji @ 2.500.000	10.000.000
	- Sewa Rumah/bln @	

¹⁰⁷ Hasil wawancara dengan Muchlis Hakim Lubis, Koordinator Yayasan Ntodea pada proyek SAADP. Wawancara dilaksanakan tanggal 7 dan 13 Januari 2002. Menurut Lubis, satu tahun anggaran yang ditetapkan Bank Dunia tidak pasti, kadang 13 bulan tapi ada juga yang hanya 9 bulan.

	3.000.000	12.000.000
	- Biaya Operasional @ 500.000	2.000.000 -
	- Sepeda Motor	800.000
	- 1 orang staf @ 400.000	-
	- Asuransi	
3. Desa (69 orang)	- Gaji @ 1.250.000	86.250.000
	- Motor	-
	- Asuransi	-
	- Asrama	-
Total		119.550.000
Konsultan		
1. Konsultan Pusat	-	-
2. Propinsi (3 orang)	- Gaji @ 4.000.000	12.000.000
3. Kabupaten (16 orang)	- Gaji @ 1.250.000	20.000.000
	- Tunjangan Kendaraan/bln @ 400.000	6.400.000
	- Tunjangan Rumah/bln @ 177.000	2.832.000
	- Biaya Operasional** @ 500.000	8.000.000
Total		49.232.000
Σ Total		168.782.000

Sumber: Wawancara Dengan Fasilitator Dan Konsultan

Catatan: * Perkiraan Biaya

** Tergantung Kegiatan

Pengeluaran untuk biaya operasional sebesar itu, jelas tidak sebanding dengan kualitas kerja fasilitator dan konsultan yang buruk di lapangan.

Tapi, korupsi terbesar justru dilakukan oleh Bank Dunia. Mari kita melakukan hitung-hitungan kasar. Katakanlah, jumlah alokasi dana kredit IMS untuk tahun anggaran 2000, sebesar Rp. 21.920.990.000 untuk 108 desa/UPKD.¹⁰⁸ Dari dana sebesar itu, tiga persen darinya, sebesar Rp. 65.762.970 dipotong untuk membiayai operasional UPKD, sehingga yang tersisa sebesar Rp. 21.855.227.030. Katakanlah, setiap desa/UPKD memperoleh dana sebesar Rp. 100.000.000,- berarti dana yang tersebar sebesar Rp. 10.800.000.000. Ini berarti masih tersisa dana sekitar Rp. 11.055.227.030, yang boleh jadi digunakan untuk biaya pelatihan dan gaji birokrasi pemerintah dari pusat hingga desa. Jelas terjadi pemborosan anggaran yang luar biasa besar. Jika ditambah dengan anggaran operasional buat fasilitator dan konsultan, maka setiap tahun dana yang hangus sebesar Rp. 13.080.611.030,-

Pertanyaannya, siapa yang mesti menanggung beban sebesar itu? Secara manipulatif, beban itu dikatakan ditanggung oleh pemerintah. Padahal pemerintah tak memiliki sumber pendapatan yang mandiri, selain dari pajak dan pembiayaan luar negeri. Jadi, jalan satu-satunya yang dilakukan pemerintah untuk menanggung beban hutang beserta bunganya yang semakin membubung itu melalui dua cara: pertama,

¹⁰⁸ "ANNUAL REPORT TA. 2000 SULAWESI AGRICULTURAL AREA DEVELOPMENT PROJECT (SAADP-IBRD LOAN 4007 – IND), Propinsi Sulawesi Tengah, Desember, 2000, h. iii.

memobilisasi pajak dari rakyat dan memotong biaya-biaya kebutuhan publik; dan kedua, terus menyandarkan diri pada pembiayaan luar negeri. Artinya, pada akhirnya rakyatlah yang harus menanggung beban utang beserta bunganya, langsung (melalui pola *repayment*) maupun tidak langsung.

Si Miskin Yang Bertambah Miskin

Pujian yang dilontarkan Bank Dunia bahwa SAADP dengan versi IMS ini sangat memuaskan alias *very satisfied*, mengindikasikan lembaga ini menganggap proyek hutangnya berjalan mulus. Artinya, sasaran bisa dicapai dengan sukses, tapi tidak dalam pengertian seperti yang tercantum dalam juklak dan juknis yang tampak ideal.

Jika kita melihat kembali sasaran proyek yang tertuang petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis memang sangat ideal:¹⁰⁹

1. Terciptanya sumber pendapatan bagi penduduk miskin di desa. Melalui usaha-usaha penciptaan lapangan kerja produktif
2. Berkembangnya kegiatan ekonomi masyarakat berskala kecil dan menengah
3. Meningkatkan daya beli masyarakat pedesaan melalui peningkatan pendapatan.

Seperti telah dibuktikan secara empiris, ukuran sukses yang digunakan Bank Dunia dan seluruh jajarannya baik dari tingkat pusat hingga pelaksana tingkat desa, adalah *repayment* sebesar 80 persen. Inilah dasar dari seluruh kebobrokan yang terjadi sepanjang pelaksanaan proyek. Sasaran yang termaktub dalam juklak dan juknis, tidak lebih dari kedok untuk menutupi watak penindasan yang terjadi dalam proyek ini. Sebaliknya, bagi penerima proyek, yakni masyarakat pedesaan, utang ini malah menambah beban masalah. Usaha yang mereka jalankan bangkrut, sementara utang tetap utuh bahkan terus bertambah. Akibatnya, tingkat pengembalian pinjaman di Mopu sangat kecil, cuma 30 persen. Itupun termasuk uang tahap ketiga yang tidak dibagikan ke peminjam.

Tidak lancarnya pengembalian dari masyarakat bukan karena disengaja. Tapi memang pinjaman yang mereka terima tidak bisa memberi hasil yang diharapkan. Peminjam untuk usaha tani, tidak memperoleh hasil yang memadai dari pekerjaannya, demikian pula peminjam yang bergerak di sektor usaha ekonomi produktif seperti kios. Di Mopu, ada sepuluh warga yang mendapat pinjaman untuk membuka kios, tapi dari 20 warung yang didirikan hanya ada sekitar empat yang masih bertahan. Sisanya telah bangkrut dan semuanya terjadi dalam hitungan bulan.

Mampetnya pengembalian pinjaman beserta bunganya dari masyarakat dan bertumbuhannya usaha yang dibiayai dari pinjaman proyek, jelas memperlihatkan bahwa proyek SAADP ini tidak membawa manfaat apa-apa bagi masyarakat. Malah sebaliknya, menciptakan penderitaan bagi peminjam. Kewajibannya kini telah bertambah, dari semula hanya untuk membiayai keluarga, sekarang juga diwajibkan membayar hutang dengan bunganya. Jika utang tidak dilunasi, rumah atau tanah akan disita UPKD. Ini menjadi ancaman serius.

¹⁰⁹ Juklak dan Juknis SAADP

Bank Dunia dengan proyek utangnya, pada akhirnya telah berubah menjadi “malaikat pencabut nyawa.” Uluran tanganya, bukannya menjadi jembatan emas menuju kualitas hidup yang lebih baik, malah menjadi jerat yang mencekik masyarakat miskin. ***

Bab IV

Kisah Penutup

Ketika proyek utang Bank Dunia dalam bentuk NTAADP dan SAADP tiba di Kembang Kerang dan Mopu, rakyat miskin di kedua desa itu tak pernah tahu bahwa akibat menerima kucuran utang tersebut, mereka telah turut menambah berat beban utang luar negeri yang harus dipikul oleh rakyat negeri ini.

Berdasarkan data yang dimuat harian *Kompas*, 7/7-2000, selama periode 1969-1999 (30 tahun), jumlah pinjaman Indonesia dari Bank Dunia hampir mencapai US\$ 27 milyar, atau rata-rata mencapai US\$ 900 juta per tahunnya. Jika ditotal dengan pinjaman dari lembaga dan negara donor yang lain, sampai tahun 2001, jumlah utang luar negeri Indonesia telah mencapai angka US\$ 134 milyar atau setara 80 persen Pendapatan Domestik Bruto (PDB), terdiri dari utang pemerintah dan hutang swasta. Sementara laporan Bank Dunia awal Juni 2000 menyebutkan, pemerintah akan menanggung cicilan dan bunga utang luar negeri 40 persen dari total penerimaan pemerintah selama beberapa tahun. Pada tahun 2001, beban utang luar negeri mencapai angka sekitar Rp. 1.500 trilyun, setara dengan 100 persen Produk Domestik Bruto (PDB), sehingga setiap warga negara baik yang baru lahir maupun berusia lanjut, harus menanggung beban sebesar Rp. 7,3 juta.

Disamping itu, utang luar negeri setiap tahunnya telah membebani anggaran negara sekitar Rp. 90 trilyun, yang sama nilainya dengan 40-50 persen anggaran belanja negara. Sementara anggaran pembangunan hanya 13,4 persen (Rp. 45,5 trilyun) dan dana kesehatan kurang dari Rp. 10 trilyun. Ini menunjukkan, setiap warga negara Indonesia harus membayar kepada kreditor sebesar US\$ 45 dan hanya menerima anggaran kesehatan sejumlah US\$ 2 per orang.

Sungguh orang seperti Amaq Musnaini di Kembang Kerang dan Ahmad Bantilan di Mopu, tak mengira bahwa hasil jerih payah mereka sesungguhnya hanya habis dipakai membayar cicilan dan bunga utang luar negeri. Bahkan mungkin mereka tak tahu bahwa keluarganya dan keluarga tetangga sekampung, juga tengah menanggung beban utang sebesar Rp. 7,3 juta pertahun. Yang diketahuinya, kini mereka tengah menanggung utang kepada UPKD di desanya masing-masing, karena menerima dana pinjaman.

Bank Dunia dan pemerintah Indonesia, juga tak memberi tahu kepada orang-orang di kedua desa itu, bahwa mereka sedang menanggung utang luar negeri yang besar. Kepada rakyat miskin itu, justru mereka menjanjikan peningkatan pendapatan, perbaikan kesehatan dan pendidikan. Tapi, ketika dengan dana itu kemiskinan tetap melilit, utang semakin bertumpuk, Bank Dunia dan pemerintah Indonesia mengeluarkan dalihnya sendiri-sendiri untuk membela diri. Tujuan utamanya, “Uang yang dipinjamkan itu harus kembali secara utuh.”

Bank Dunia sebagai pemberi utang beralih, misi bantuan tidak tercapai karena adanya penyimpangan dalam pelaksanaan proyek: administrasi yang buruk, korupsi yang merajalela dan kualitas pelaksana lapangan yang rendah. Tudingan itu memang benar, tapi penyimpangan terjadi karena konsepsi yang digunakan Bank Dunia dalam mengukur tingkat keberhasilan proyek ini sudah salah. Dengan menjadikan *repayment* (pengembalian pinjaman) sebagai dasar utama kesuksesan proyek, maka kesalahan di lapangan itu semakin menjadi-jadi.

Temuan empiris di desa Kembang Kerang dan Mopu, menunjukkan bahwa proyek NTAADP dan SAADP gagal dalam mengentaskan rakyat miskin di dua desa itu dari kemiskinannya. Kegagalan mana disebabkan oleh konsepsi yang digunakan Bank Dunia dan perilaku aparat pelaksana yang korup. Karena itu, justru yang terjadi, penerima bantuan malah terjebak dalam lingkaran utang yang tak berujung pangkal.

Kasus yang terjadi di Kembang Kerang dan Mopu ini, selayaknya menguatkan keyakinan kita untuk tetap mengkampanyekan penghapusan utang luar negeri dan menolak segala jenis utang baru. Dengan tetap meminta utang kepada Bank Dunia, maka jumlah orang seperti Amaq Musnaini dan Ahmad Bantilan, akan semakin bertambah banyak.

Daftar Pustaka

Buku

- Bosshard, Peter, et.al, *Occasional Paper, Kredibilitas Pinjaman : Mandat dan Partner Baru untuk Bank Dunia*, Infid, Jakarta, 1999.
- Chalmers, Ian, *KONGLOMERASI: Negara dan Modal dalam Industri Otomotif Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.
- Erlor, Brigitte, *Bantuan Mematikan, Catatan Lapangan Tentang Bantuan Asing*, LP3ES, Jakarta, 1989.
- Hill, Hal, *Ekonomi Indonesia*, Murai Kencana, Jakarta, 2001.
- Infid, *Kebocoran Hutang Luar Negeri*, Occasional Paper, 2000.
- JARI Indonesia dengan INFID, *Buku Putih JPS Jaring Pengaman Sosial*, PT Bina Rena Pariwisata, Jakarta, 2001.
- Mas' oed, Mochtar, *Ekonomi Dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, LP3ES, Jakarta, 1989.
- Sritua Arief, *Pembangunanisme dan Ekonomi Indonesia, Pemberdayaan Rakyat Lokal dalam Arus globalisasi*, Zaman Wacana Mulia, Bandung, 1998.
- Thomas, Vinod, et.al., *"The Quality of Growth, Kualitas Pertumbuhan*, Diterbitkan untuk Bank Dunia oleh PT Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2001.
- Todaro, Michael P, *Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga*, Edisi Keenam, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1999.
- Young, Ken, *Krisis: Konteks dan Prospeknya*, dalam *Geoff Forrester and R.J. May, Jatuhnya Soeharto*, AJI, 1999.
- Wiranta, Sukarna, *Hutang Luar Negeri*, dalam *Indonesia Menapak Abad 21, Kajian Ekonomi Politik*, Milenium Publisher, Jakarta, 2000.

World Development Report 2000/2001 Attacking Poverty, World Bank, 2000.

Internet, Surat Kabar, Dokumen

Annual report TA. 2000 SAADP, propinsi Sulawesi Tengah.

Annual Report TA 2000 Sulawesi Agricultural Area Development Project (SAADP-IBRD LOAN 4007 – IND), Propinsi Sulawesi Tengah, Desember, 2000.

Catatan rekapitulasi kinerja pengembalian kredit UPKD program IMS-SAADP Kabupaten Buol.

Demands of the IMF & World Bank: 2001, " ATTAC Weekly Newsletter – Wednesday 13 June 2001.

Koran Tempo, 12 November 2001.

Kompas, 7 Juli 2000.

Laporan Realisasi Pencairan Dana Program IMS, tahun 1999/2000 Kecamatan Bokat.

Laporan Triwulan III Juli – September 2001 Propinsi Nusa Tenggara Barat, PT Insan Mandiri in Association.

Laporan Hasil Penelitian P2KP, ICW, Jakarta, 2001.

Loan Agreement (Nusa Tenggara Agricultural Area Development Project) between Republic of Indonesia and International Bank For reconstruction and Development, 29 Maret 1996.

Petunjuk Pelaksanaan dan Panduan Teknis Operasional Program Inisiatif Masyarakat Setempat Proyek Pengembangan Wilayah Berbasis Pertanian Sulawesi (SAADP/IBRD LOAN 4007-IND), Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Departemen Dalam Negeri, 2000.

Staff Appraisal Report Indonesia Sulawesi Agricultural Area Development Project, Document of The World Bank, Report No. 15312, April 5, 1996.

Petunjuk Pelaksanaan dan Panduan Teknis Operasional Program Inisiatif Masyarakat Setempat Proyek Pengembangan Wilayah Berbasis Pertanian Sulawesi (SAADP/IBRD LOAN 4007-IND), Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2000.

Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Teknis (Juknis) SAADP.

Staff Appraisal Report NTAADP.

Tim Terpadu BLN BPKP-Departemen Keuangan Kelompok Kerja Evaluasi Sistem, Laporan Penelitian, *Efektivitas Konsultan Pada Proyek-Proyek Yang Didanai Dengan Pinjaman/Hibah Luar Negeri*, Jakarta, 1999.

Kutipan cover belakang

Buku hasil penelitian ini memang tidak ditulis berdasarkan sebuah pendekatan "menara gading akademik." Tapi justru secara lugas mengungkapkan contoh-contoh kasus mengenai dampak negatif dari utang. Di sinilah kekuatan utama hasil penelitian ini. Yaitu, menyadarkan kita semua bahwa masalah utang pemerintah bukanlah melulu tentang angka-angka, rumus-rumus, teori-teori dan asumsi-asumsi "surga

pemikiran" lainnya. Tapi justru tentang bagaimana kegagalan manajemen utang pemerintah telah melahirkan tragedi-tragedi kemanusiaan pada tingkat mikro.

(DR. Dradjat H. Wibowo, Peneliti Senior Indef)

Sebagian besar studi mengenai dampak utang luar negeri didasarkan pada studi makro. Buku ini mengetengahkan pendekatan berbeda, dengan penelitian studi kasus. Peneliti masuk ke desa penerima utang, berinteraksi dengan mereka yang terlibat dalam utang, dan melihat bagaimana proses/mekanisme utang berlangsung. Lewat penelitian demikian, kita diajak melihat bagaimana korupsi sudah sedemikian merasuk ke tingkat paling kecil dan menjadi budaya yang dianggap wajar. Kita bisa membaca kisah-kisah penerima utang, bagaimana mereka gagal mengelola utang, mereka yang hidupnya tidak berubah setelah menerima utang, bahkan terjerat dalam lilitan utang. Kisah yang bukan hanya menyentuh tetapi juga menyadarkan kita betapa aneka bantuan luar negeri itu hanya menguntungkan segelintir orang lewat praktik korupsi. Terang-terangan atau sembunyi. Besar atau kecil.

(Eriyanto, Penulis buku "Metodologi Polling" dan "Analisis Wacana," dan staff majalah Pantau kajian media dan jurnalisme)