

## SPOTLIGHT ON

### Community-Based Monitoring: Empowering and Resolving Conflict

All indications are that the economic crisis in Indonesia, especially in the formal sector, will not be over in the near future. After a contraction in the economy of approximately 14% in 1998, predictions are that the Indonesian economy would either experience no growth or would continue to decline in 1999, at a rate of up to 3%. This makes it extremely important to ensure the good performance of the Social Safety Net (SSN) programs which are designed to help the poorest groups to meet basic needs in food, health, children's education, and employment.

The Newsletter presents two different efforts to improve the monitoring of the crisis and of the SSN programs design to help those most affected by it. These are: a Community-Based Monitoring program being piloted in NTB, West Java and Jakarta, and the work of the NTT Posko Informasi Rawan Pangan, a network of NGOs working to improve knowledge about and response to the crisis in NTT.

In both cases we have found that opening up the lines of communication among communities, local government, and local organizations is the key to improving both the targeting and the quality of SSN program implementation.

Open lines of communication would also allow the central government to accommodate specific local conditions and needs. Research findings presented in the 'Focus On' section of the Newsletter reveal that the "cheap rice" (OPK) program and the labor intensive, *padat karya*, programs did not receive a warm welcome in some places because specific local conditions and needs were ignored.

In a SMERU Special Report, we present further information from the Kecamatan Rapid Poverty Assessment, which identifies the areas of greatest impact of the crisis based on increased use of specific coping strategies. This analysis is consistent with the earlier findings presented in Newsletter No. 2, and helps deepen our understanding of the nature and location of the crisis. ■ AI

Banyak indikasi menunjukkan bahwa krisis ekonomi di Indonesia, terutama di sektor formal, belum akan segera berakhir. Setelah mengalami kemerosotan pertumbuhan sekitar 14% pada tahun 1998, perekonomian Indonesia pada tahun 1999 ini diprediksikan akan mengalami stagnasi atau kemerosotan pertumbuhan sekitar 3%. Karena itu, sangatlah penting untuk mengupayakan agar program Jaring Pengaman Sosial (JPS) tepat sasaran dan tepat waktu, sehingga dapat membantu rakyat miskin memenuhi kebutuhan dasar akan pangan, kesehatan, pendidikan anak, dan lapangan kerja.

Edisi Newsletter ini mengulas dua upaya untuk memperbaiki pemantauan terhadap krisis dan desain program-program JPS untuk membantu mereka yang paling terkena dampak krisis. Kedua upaya tersebut adalah: program Pemantauan Swadaya Masyarakat yang sedang diuji coba di NTB, Jawa Barat dan Jakarta; dan Posko Informasi Rawan Pangan di NTT, suatu jaringan LSM yang bertujuan memperbaiki arus informasi seputar krisis itu sendiri dan reaksi terhadap krisis di NTT. Kedua program tersebut menunjukkan bahwa keterbukaan jalur informasi antar komunitas, pemerintah dan organisasi lokal merupakan kunci keberhasilan upaya untuk memperbaiki penentuan target dan kualitas implementasi program JPS.

Keterbukaan jalur informasi juga mendorong pemerintah untuk menciptakan sistem yang bisa mengakomodasi kondisi dan kebutuhan khas lokal. Hasil riset yang dituangkan dalam 'Focus On' mengungkapkan bahwa program "beras murah" melalui Operasi Pasar Khusus (OPK) dan program padat karya tidak diterima baik di semua tempat karena program tersebut kurang mengakomodasi kondisi dan kebutuhan lokal.

Pada Laporan Khusus, kami sajikan analisa lebih jauh Survei Cepat Dampak Krisis tingkat Kecamatan, yang mengidentifikasi daerah paling terkena dampak krisis, dilihat dari meningkatnya kiat-kiat penanggulangan krisis tertentu. Analisa ini konsisten dengan penemuan sebelumnya yang disajikan dalam Newsletter No. 2, membantu memperdalam pemahaman kita tentang kegawatan dan lokasi krisis. ■ AI

## Pemantauan Swadaya Masyarakat: Uji Coba di Bandung dan Lombok Barat

### Community Based Monitoring: Implementing Pilot Cases in Bandung & Lombok Barat

In September 1998, a collaborative effort of BAPPENAS and the World Bank was initiated to develop and pilot several approaches to Community-Based Monitoring (CBM) of Social Safety Net (SSN) programs. A monitoring system based on community empowerment is preferred since the areas to be monitored are widespread and the specificity of local conditions, potentials, needs, and constraints has to be taken into account.

Funded by ASEM (Asia Europe Meeting) fund, the community-based monitoring program is already working in three locations, one in urban areas (Kelurahan Cibangkong, Bandung City) and two in rural areas (Kecamatan Gangga and Kecamatan Sekotong, Kabupaten Lombok Barat). Piloting in Kelurahan Cibangkong and Kecamatan Gangga and Sekotong has been done since early December 1998. Another pilot case for urban areas will be implemented in Kelurahan Kamal Muara (North Jakarta) in March 1999. Evaluation of each pilot experience will be used by Government, the World Bank, and the NGO collaborators to consider whether and how this effort should be expanded to other areas.

To initiate the CBM work in each location, the SMERU team meets with local government and NGOs and invites both to participate as partners in developing sustainable and effective CBM in that area. Since in the rapidly changing political and social circumstances the relative role of local communities and lurah and LKMD could lead to potential conflict, NGOs invited are those already active in developing monitoring system by empowering communities and strengthening collaboration between local government and civil society groups. A lack of cooperation between the stakeholders, more so when they shut each other out, will make monitoring of SSN programs difficult to be implemented effectively.

In each pilot, SMERU facilitated the communities to form a Kelurahan/ Kecamatan Forum. SMERU then facilitated the formation of Trans-Actors Forum at the kabupaten or city level. The forums do not only empower communities, but also resolve conflicts that emerge between the various actors in kelurahan/kecamatan and in kabupaten level. One goal of CBM is to develop a closer relation between government agency, local communities, and civil society groups.

Pada bulan September 1998, BAPPENAS bekerjasama dengan Bank Dunia mengayunkan langkah awal untuk mengembangkan dan melakukan uji coba beberapa pendekatan Pemantauan Swadaya Masyarakat (PSM) terhadap program Jaring Pengaman Sosial (JPS). Yang dipilih adalah sistem monitoring yang didasarkan pada pemberdayaan masyarakat, karena cakupan daerah yang akan dimonitor sedemikian luas, dan kekhasan kondisi, potensi, kebutuhan, serta hambatan lokal juga harus ikut diperhitungkan.

Didukung oleh dana hibah dari ASEM (Asia Europe Meeting), uji coba program PSM sekarang ini telah berjalan di tiga lokasi, satu di daerah perkotaan (Kelurahan Cibangkong, Kotamadya Bandung) dan dua di daerah perdesaan (Kecamatan Gangga dan Kecamatan Sekotong, Kabupaten Lombok Barat). Uji coba di Kelurahan Cibangkong dan Kecamatan Gangga dan Sekotong telah dilaksanakan sejak awal Desember 1998. Sebuah uji coba lagi di daerah perkotaan akan segera dilakukan di Kelurahan Kamal Muara (Jakarta Utara) mulai bulan Maret 1999. Evaluasi dari tiap uji coba akan digunakan oleh pemerintah, Bank Dunia, dan para mitra LSM untuk mempertimbangkan apakah upaya ini pantas untuk diterapkan di tempat-tempat lain di Indonesia dan bagaimana cara penyebarannya.

SMERU memulai kegiatan PSM dengan pertamanya menemui pemerintah dan LSM lokal, dan bermitra dalam mengembangkan PSM yang efektif dan berkelanjutan di daerah mereka. Karena situasi sosial dan politik sedang mengalami perubahan yang cepat, peran komunitas lokal dan lurah serta LKMD mempunyai potensi untuk berbenturan. Karena itu, LSM yang diundang adalah mereka yang sudah aktif mengembangkan sistem pemantauan melalui pemberdayaan masyarakat dan pada saat yang sama memfasilitasi hubungan baik antara pemerintah lokal dengan kelompok-kelompok masyarakat madani. Tidak adanya kerjasama antara berbagai pihak yang terlibat, apalagi kalau mereka saling menutup diri, akan mempersulit penerapan PSM secara efektif.

Dalam setiap uji coba, SMERU memfasilitasi komunitas untuk membentuk Forum Kelurahan/Kecamatan, dimana pemerintah lokal dan organisasi-organisasi komunitas ikut berperan. Kemudian difasilitasi terbentuknya Forum Lintas Pelaku di tingkat kabupaten/kotamadya. Tujuan dari forum tersebut tidak hanya memberdayakan komunitas, tapi juga memecahkan masalah yang timbul antara berbagai pelaku di tingkat

## Community-Based Monitoring (CBM) in rural and urban areas

The implementation of CBM in Bandung City was started with an introduction about the program to the Mayor of Bandung and relevant government agencies in the city. The Mayor supported the efforts to develop a monitoring of SSN programs by empowering communities so that the funds would reach the targeted people on time. According to him, an effective and efficient implementation of SSN programs would help the Indonesian people to overcome economic crisis. The Chief of Bappeda showed his support by arranging a meeting between SMERU and various government apparatuses in the city to discuss the role of government agencies in the monitoring program.

A Community Workshop in Kelurahan Cibangkong was then facilitated by SMERU. People from RW 11 (one of the sections of the Kelurahan) took the initiative to invite representatives from the other 12 RWs in the Kelurahan, other social institutions such as PKK (Family Welfare Education, a government sponsored women organization) and LKMD, and informal leaders. The discussion among the people in the workshop led to the formation of a Kelurahan Forum which became the first forum that provided a space for dialogue between RWs. After the establishment of the Kelurahan Forum, Bapak Eddy Mulyadi from RW 01 in Kelurahan Cibangkong said that "Previously, the people were always placed outside the fence, and they were invited only when the government needed them. The Kelurahan Forum has a very important role in providing a learning space for the people and a forum to resolve conflicts."

The Kelurahan Forum is managed by community volunteers who were elected democratically by the people attending the initiating workshop. Task forces to monitor SSN programs were also formed, staffed by representatives from the 13 RWs. The results of the workshop were then presented in a Trans-Actors workshop attended by various relevant actors in the kotamadya and community levels such as:

- ✧ local government agencies
- ✧ universities
- ✧ informal leaders/experts
- ✧ mass media (printed and electronics)
- ✧ NGOs/Practitioners
- ✧ professional associations
- ✧ private/business sectors
- ✧ communities
- ✧ donor agencies

The implementation of CBM in Kabupaten Lombok Barat was started with an introduction about the program to the Bupati of Lombok Barat and relevant

kelurahan/kecamatan dan kabupaten/kotamadya. PSM juga bertujuan membantu menciptakan hubungan yang lebih dekat antara badan-badan pemerintah, komunitas lokal, dan kelompok-kelompok masyarakat madani.

## Pemantauan Swadaya Masyarakat (PSM) di daerah perkotaan dan pedesaan

Pelaksanaan PSM di kotamadya Bandung dimulai dengan pengenalan program kepada Walikota Bandung dan berbagai instansi pemerintah terkait. Walikota Bandung mendukung upaya-upaya untuk mengembangkan pemantauan program JPS melalui pemberdayaan komunitas, agar dana-dana JPS bisa mencapai sasaran tepat pada waktunya. Menurut Walikota Bandung, pelaksanaan program JPS yang efektif dan efisien akan membantu rakyat Indonesian mengatasi krisis ekonomi. Ketua Bappeda menunjukkan dukungannya dengan mengatur pertemuan antara SMERU dengan berbagai aparat pemerintah untuk mendiskusikan peran lembaga-lembaga pemerintah dalam program monitoring tersebut.

SMERU kemudian memfasilitasi penyelenggaraan sebuah Lokakarya Warga di Kelurahan Cibangkong. Warga dari RW 11 mengambil inisiatif mengundang wakil-wakil dari kedua belas RW lainnya di Kelurahan tersebut, lembaga sosial seperti PKK dan LKMD, dan pemimpin-pemimpin informal. Diskusi antar warga dalam lokakarya tersebut menyimpulkan perlu dibentuknya sebuah Forum Kelurahan yang bisa menjadi forum komunikasi antar RW yang selama ini belum pernah ada di Kelurahan tersebut. Setelah terbentuknya Forum Kelurahan, Bapak Eddy Mulyadi dari RW 01 di Kelurahan Cibangkong berkata bahwa "Forum Kelurahan ini kami rasa sangat penting sebagai tempat belajar sekaligus pemecahan masalah bagi warga. Sebelum ini kami selalu ditempatkan di luar pagar, hanya diundang bila diperlukan".

Forum Kelurahan dikelola oleh relawan-relawan dari komunitas yang dipilih secara demokratis oleh warga yang berpartisipasi dalam lokakarya tersebut. Gugus-gugus tugas untuk memantau program-program JPS juga dibentuk, dengan keanggotaan yang berasal dari para wakil dari ke 13 RW. Hasil lokakarya kemudian dipresentasikan di Lokakarya Lintas Pelaku yang dihadiri oleh berbagai pelaku relevan di tingkat kabupaten dan komunitas, misalnya:

- ✧ instansi pemerintah daerah
- ✧ perguruan tinggi
- ✧ tokoh masyarakat/pakar
- ✧ insan pers (cetak dan elektronik)
- ✧ LSM/praktisi
- ✧ asosiasi profesi
- ✧ swasta/dunia usaha
- ✧ warga masyarakat

expressed an expectation that the piloting of Community-Based Monitoring in the rural areas in Lombok Barat would help the people get information regarding SSN programs and get what were rightfully theirs. An introduction regarding the Community-Based Monitoring was then presented to the people from Bentek and Sesait village in Kecamatan Gangga.

Geographical condition in the rural areas of Lombok Barat made SMERU unable to fully duplicate the participatory community workshop organized in Cibangkong. Since villages in the two kecamatans were located far from each other, unlike the closely knit RWs in urban areas, the community workshop in Kecamatan Gangga and Sekotong only involved two villages in each area. In the workshop, the discussion between the people in the community led to the formation of Kecamatan Forum which functions as a dialogue forum between villages.

In the future, the composition of Kecamatan Forum and task forces that the communities formed to monitor SSN programs would be expanded. Soon, other villages in Kecamatan Gangga and Sekotong would send a small number of representatives to their respective Kecamatan Forum. Just like in Cibangkong, the results of the participatory workshop was then presented in a Trans-Actors workshop attended by various relevant actors in the kabupaten and community levels.

### **Multi-layered problem solving mechanism**

To conduct monitoring of the implementation of SSN programs in the field, participants of communities and trans-actors workshops agreed to form task forces within Kelurahan/Kecamatan Forum and Trans-Actors Forum (for example Special Market Operation, scholarship, and labour intensive program task force). Workshop participants also agreed to resolve problems by using multi-layered problem solving mechanism. Problems regarding the implementation of SSN programs are first discussed in the Kelurahan/Kecamatan Forum.

At the kelurahan/kecamatan level for example, the Special Market Operation (OPK) task force received complaints that the identification of target groups to receive cheap rice was conducted unfairly. The Scholarship task force revealed that not all of the scholarship beneficiaries had received the funds. Those two problems were able to be resolved at the kelurahan/kecamatan level. In the first case, involved actors at the local level agreed that identification of OPK beneficiaries should be repeated. In the second case, the task force found out that the disbursement of scholarship fund was done in stages, and the remaining beneficiary students would soon receive their scholarship money.

There are problems that are more general in

☆ lembaga donor

Pelaksanaan PSM di Kabupaten Lombok Barat dimulai dengan pengenalan program kepada Bupati Lombok Barat dan lembaga-lembaga pemerintah yang relevan. Bupati mengemukakan harapannya bahwa uji coba PSM di daerah perdesaan di Lombok Barat akan membantu rakyat memperoleh informasi mengenai program-program JPS dan memperoleh apa yang menjadi hak mereka. Pengenalan program PSM kemudian dipresentasikan di depan warga desa Bentek dan desa Sesait di Kecamatan Gangga.

Kondisi geografis daerah pedesaan di Lombok Barat membuat SMERU tidak bisa secara penuh mencontoh lokakarya warga yang dilakukan di Cibangkong. Karena desa-desa di dua kecamatan tersebut saling berjauhan letaknya, lain dengan RW di daerah perkotaan yang letaknya saling bersebelahan, lokakarya warga di Kecamatan Gangga dan Sekotong hanya melibatkan dua desa dari masing-masing kecamatan. Dalam lokakarya tersebut, diskusi antar warga menyimpulkan perlu dibentuknya Forum Kecamatan yang berfungsi sebagai forum dialog antar desa.

Di masa yang akan datang, komposisi dari Forum Kecamatan dan gugus tugas yang dibentuk oleh warga untuk memantau program-program JPS akan dikembangkan. Dalam waktu dekat, desa-desa lain di Kecamatan Gangga dan Sekotong akan mengirim sejumlah wakilnya ke masing-masing Forum Kecamatan. Seperti yang terjadi di kotamadya Bandung, hasil dari lokakarya partisipatoris tersebut kemudian dipresentasikan di Forum Lintas Pelaku yang dihadiri oleh berbagai pelaku yang relevan di tingkat kabupaten dan komunitas.

### **Mekanisme pemecahan masalah secara berjenjang**

Untuk melakukan pemantauan program JPS, para partisipan lokakarya komunitas dan lintas-pelaku sepakat membentuk gugus-gugus tugas di dalam Forum Kelurahan/Kecamatan Forum dan Forum Lintas Pelaku, misalnya gugus tugas Operasi Pasar Khusus, bea siswa, dan padat karya. Para partisipan lokakarya juga sepakat untuk mencari pemecahan masalah melalui mekanisme pemecahan masalah yang berjenjang. Masalah-masalah yang muncul dalam pelaksanaan program-program JPS pertama-tama didiskusikan di Forum Kelurahan/Kecamatan.

Di tingkat kelurahan/kecamatan misalnya, gugus tugas Operasi Pasar Khusus (OPK) menerima keluhan bahwa identifikasi penerima jatah beras murah tidak dilakukan secara adil. Gugus tugas beasiswa mengungkapkan bahwa tidak semua siswa yang terdaftar sebagai penerima telah mendapatkan bantuan tersebut. Kedua masalah tersebut dapat diselesaikan di tingkat

character. For example, during the fasting month, a disagreement emerged between the LKMD (Village Resilience Council) and the Cibangkong Kelurahan Forum. There was a dispute regarding who controlled the PDMDKE funds allocated for the kelurahan: LKMD or community groups formed by the people. With some facilitation help from the Community and NGO Monitoring unit of SMERU, the Kelurahan Forum in Cibangkong invited the Lurah (village head) and the LKMD to have a fast-breaking dinner

together. At the meeting it was decided that SSN funds would be held by the LKMD, but that: the LKMD would be transparent in managing the money, the people would participate through the Kelurahan Forum to decide what programs would be financed, and Kelurahan Forum would monitor the implementation of the programs.

Problems that cannot be resolved at the kelurahan/kecamatan level are discussed in the Trans-Actors Forum at the kabupaten level. The finding of Labor Intensive task force that rice payment for Padat Karya Desa (Village Labor Intensive Work) program, managed by the Department of Agriculture, often came late was not able to be resolved at the kelurahan/kecamatan level. Kelurahan/Kecamatan Forum then notified Trans-Actors Forum at the kabupaten level regarding the subject matter. In order to solve the problem, Trans-Actors Forum facilitated a meeting between community representatives, kabupaten government officers, and the Dolog at the kabupaten level. Only problems that cannot be resolved in the Trans-Actors Forum are brought to the attention of Bappenas and the relevant line ministries. Therefore, central government agencies are not flooded by unverified complaints that actually could be resolved at the lower levels.

## Closing remarks

The SMERU Community and NGO Monitoring Unit will continue to carry out the four pilot sites by working together with Government and others to identify what can be learned from those pilot efforts to apply in other areas of Indonesia. An essential component of the Community-Based Monitoring system is the creation of a transparent information system that opens public access to data on budget allocation, real allocation of fund down to kelurahan/village level, criteria of determining target groups, disbursement mechanism, etc. Without transparent information, communities would have a hard time in monitoring SSN programs.

Regarding the sustainability of Kelurahan/Kecamatan Forum, there have been some encouraging indications, both in Bandung and Lombok Barat. It did not take long for people from the communities to realize that nobody could prevent them from utilizing the forums to resolve problems that are not related to SSN programs

kelurahan/kecamatan. Dalam kasus OPK di atas, pihak-pihak yang terlibat di tingkat lokal sepakat untuk melakukan pendataan ulang keluarga miskin yang berhak menerima beras murah tersebut. Dalam kasus beasiswa, gugus tugas memperoleh informasi bahwa pencairan dana beasiswa dilakukan secara bertahap, dan dalam waktu dekat siswa-siswi yang belum menerima bagian akan segera memperoleh beasiswa yang dijanjikan.

Masalah yang bersifat umum juga terkadang muncul. Misalnya, dalam bulan puasa terdapat ketidak-sepakatan antara LKMD (Village Resilience Council) dan Lurah dengan Forum Kelurahan Cibangkong. Yang diperdebatkan adalah siapa yang mengontrol dana PDMDKE yang dialokasikan untuk kelurahan tersebut: LKMD atau kelompok masyarakat yang dibentuk oleh warga. Difasilitasi oleh unit Pemantauan Komunitas dan LSM dari SMERU, Forum Kelurahan Cibangkong mengundang Lurah dan LKMD untuk buka bersama. Dalam pertemuan tersebut diputuskan bahwa dana JPS akan dikelola oleh LKMD, tetapi LKMD harus transparan dalam pengelolaan keuangan, melalui Forum Kelurahan warga memutuskan program-program apa yang akan dibiayai, dan Forum Kelurahan akan memonitor pelaksanaan program tersebut.

Masalah yang tidak dapat diselesaikan kemudian didiskusikan di Forum Lintas Pelaku di tingkat kabupaten. Laporan yang diterima gugus tugas Padat Karya adalah bahwa pembayaran upah dalam bentuk beras untuk program Padat Karya Desa yang dikelola oleh Departemen Pertanian sering terlambat datang, dan hal ini tidak dapat diselesaikan di tingkat kelurahan/kecamatan. Forum Kelurahan/Kecamatan kemudian membawa masalah tersebut ke Forum Lintas Pelaku di tingkat kabupaten. Untuk menyelesaikan masalah tersebut, Forum Lintas Pelaku memfasilitasi pertemuan antara wakil-wakil komunitas, para pejabat pemerintah di tingkat kabupaten, dan pejabat Dolog. Hanya masalah yang tidak dapat diselesaikan dalam Forum Lintas Pelaku yang kemudian dibawa ke Bappenas dan kementerian yang terkait. Dengan demikian badan-badan pemerintah pusat tidak dibanjiri keluhan-keluhan yang belum diverifikasi yang sebetulnya bisa dipecahkan di tingkat lokal.

## Penutup

Unit Pemantauan Komunitas dan LSM dari SMERU akan bekerjasama dengan pemerintah dan pihak-pihak terkait lainnya untuk mengidentifikasi apa yang bisa dipelajari dari empat uji coba tersebut, dan apakah mereka bisa diterapkan di daerah-daerah lain di Indonesia. Unsur yang sangat penting dari PSM adalah adanya sistem informasi yang transparan yang memungkinkan masyarakat dengan mudah dan cepat memperoleh informasi mengenai alokasi budget sampai ke tingkat kelurahan/desa, kriteria penentuan penerima bantuan, mekanisme pencairan dana, dll. Tanpa

implementation. Issues regarding land dispute, local public service, local entrepreneurship, sanitary condition of the communities, etc. have found their ways into the meeting agenda of the Kelurahan/Kecamatan Forums. There is an early indication that in the future the forums would remain active even after the government stops providing SSN assistance.

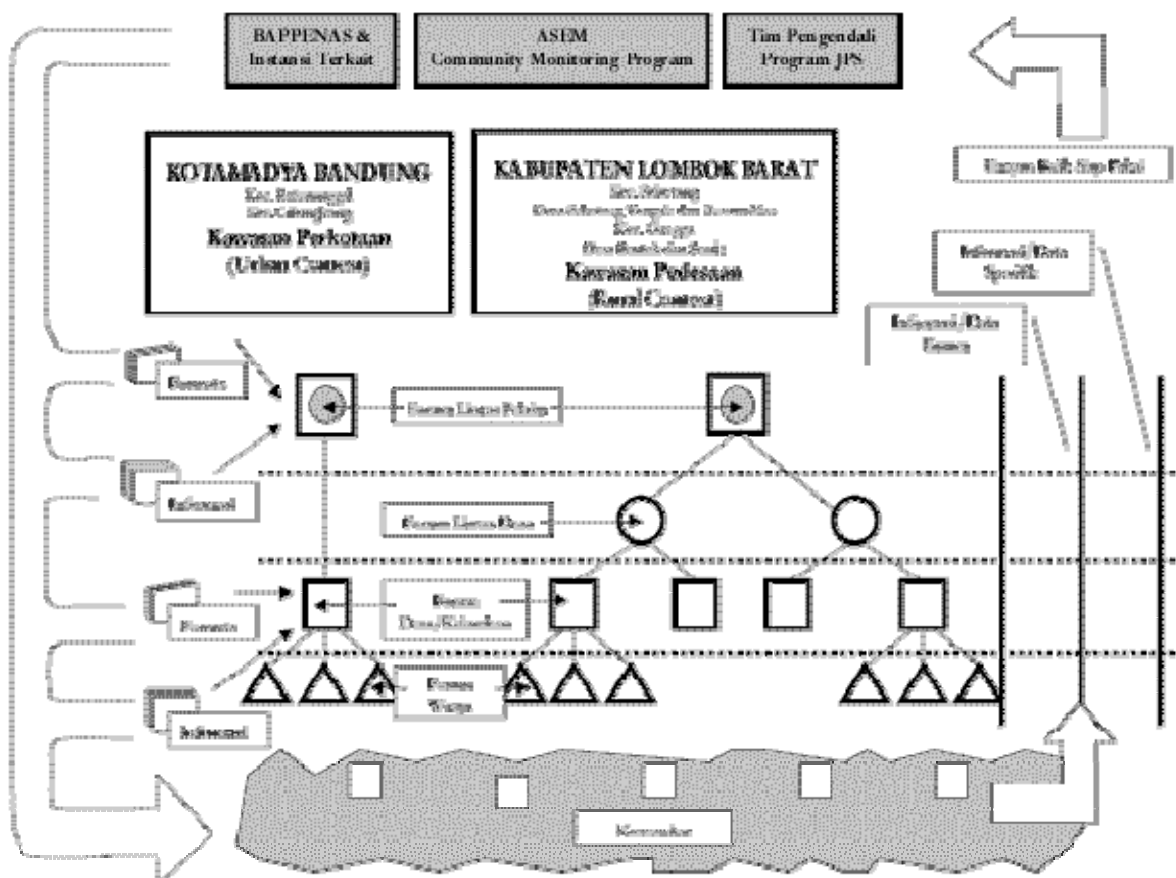
If you have any request of information on the organizational structure of the Kelurahan/Kecamatan Forums and Trans-Actors Forums, their respective action plan, and other subject matters related to the Community-Based Monitoring activities please do not hesitate to contact us. SMERU will send the requested information either by mail or e-mail.

■ DJ and AI

adanya transparansi informasi, warga akan menghadapi kesulitan besar dalam melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan program-program JPS.

Telah muncul beberapa indikasi baik di Bandung maupun di Lombok Barat bahwa Forum Kelurahan/Kecamatan akan bisa bertahan dalam jangka panjang. Dalam waktu yang tidak terlalu lama, warga menyadari bahwa mereka dapat memanfaatkan forum-forum tersebut untuk mendiskusikan masalah-masalah yang tidak berhubungan dengan program JPS. Masalah sengketa tanah, layanan birokrasi, kewiraswastaan lokal, kesehatan lingkungan, dll. mulai masuk ke dalam agenda pertemuan Forum Kelurahan/Kecamatan. Hal itu menunjukkan bahwa forum-forum tersebut akan tetap aktif setelah pemerintah menghentikan program JPS.

Apabila anda membutuhkan informasi mengenai struktur organisasi Forum Kelurahan/Kecamatan Forums dan Forum Lintas Pelaku, rencana kerja mereka, dan hal-hal lain yang berkenaan dengan kegiatan PSM, harap menghubungi kami. SMERU akan mengirimkan informasi tersebut melalui pos atau e-mail. ■ DJ and AI





## Mengatasi Kesimpangsiuran Rawan Pangan di NTT

### Overcoming Confusion Regarding Food Scarcity in NTT

#### Posko Informasi Rawan Pangan NTT

#### Information Command Post for Famine in NTT

Rumors circulating in the mass media that many people in NTT would starve to death if in several days they did not get food aid was a gross exaggeration. That was the impression of a SMERU staff who went to visit the Information Command Post for Famine (Posko) in NTT, and several villages in Kupang and Kabupaten Timor Timur Selatan in early January 1999. Food shortage in NTT is actually not as bad as it was previously thought. However, it is true that a number of areas are indeed suffering from food shortage, and they need immediate relief.

The problem was that in the past information regarding the deprived areas and the degree of food shortage was not yet organized. As consequence, there was an overlapping of food aid provision by the government and donors. There were villages/dusuns that received food aid from both the government and donors, but there were other equally destitute villages/dusuns that had not received food aid at all.

Posko was formed in February 1998 to systematically organize the information on food shortages in NTT. In addition to providing information to NGOs, Posko also provides training to equip them with skills and strategies in overcoming disasters, including food shortage. The Department of Social Affairs has also made use of the information and given credit to Posko's ability in providing information from the field that the government is not aware of.

Posko was formed by 18 local NGOs that represented the whole NTT, 4 international NGOs working in NTT, and Catholic and Protestant churches. The daily operation of Posko is handled by 3 staffs and several consultants from PIKUL Foundation, PIAR, Cuso, and TIRD. Administratively Posko is under PIAR.

Posko has identified four main activities. As part of its **Information Services**, Posko gathers and distributes information regarding food shortage in NTT, mainly through its monthly newsletter called Rantai Info. The newsletter is based on information provided by local and international NGOs and by the regional government. Information from Posko has been used to help identify priority villages for the World Bank financed village labor intensive programs in NTT. In addition, Posko has made available a report regarding crop condition and food security in Sumba, data on poor people in

Kesan bahwa banyak warga NTT akan mati kelaparan dalam waktu beberapa hari jika tidak diberi bantuan pangan adalah tidak benar. Demikian penuturan staf SMERU yang pada awal Januari 1999 kemarin mengunjungi Posko Rawan Pangan NTT (Posko) dan beberapa desa di Kupang dan Kabupaten Timor Timur Selatan. Rawan pangan di NTT sesungguhnya tidak separah yang diduga orang sebelumnya. Akan tetapi, memang terdapat kantong-kantong masyarakat tertentu yang betul-betul segera memerlukan uluran tangan kita.

Yang menjadi masalah, di masa lalu data mengenai lokasi dan derajat kerawanan pangan di NTT masih simpang siur. Kesimpang-siuran tersebut menyebabkan kegiatan pemerintah dan para lembaga pemberi bantuan menjadi tumpang tindih. Ada desa/dusun yang termasuk daerah rawan pangan dan menerima bantuan dari beberapa lembaga dan pemerintah; sedang daerah rawan pangan lainnya sama sekali tidak tersentuh.

Posko didirikan pada bulan Pebruari 1998 untuk mengumpulkan dan mengolah data secara sistematis mengenai kerawanan pangan di NTT. Selain memberikan bantuan kepada LSM dalam bentuk informasi, Posko juga memberikan pelatihan tentang cara-cara menangani masalah bencana pada umumnya, termasuk kerawanan pangan. Departemen Sosial juga ikut memanfaatkan informasi yang dikumpulkan oleh Posko, dan memuji kemampuan Posko mengumpulkan informasi di lapangan yang belum diketahui oleh pemerintah.

Posko dibentuk oleh 18 LSM lokal yang mewakili seluruh NTT, 4 LSM internasional yang bekerja di NTT, serta pihak Gereja Katholik dan Protestan. Operasi Posko ditangani oleh 3 orang staf dan beberapa konsultan dari Yayasan PIKUL, PIAR, Cuso, dan TIRD. Secara administratif, Posko Rawan Pangan ada di bawah lembaga PIAR.

Posko pada saat ini sudah mengidentifikasi empat bidang utama kegiatan. Sebagai bagian dari kegiatan **Pelayanan Informasi**, Posko mengumpulkan dan menyebarkan informasi mengenai kerawanan pangan di NTT, terutama melalui newsletter bulanan yang disebut Rantai Info. Informasi didapat dari LSM lokal, internasional, maupun dari pemerintah daerah. Informasi dari Posko telah dimanfaatkan untuk membantu mengidentifikasi desa-desa prioritas untuk Program Padat Karya Desa bantuan Bank Dunia di NTT. Di

Kabupaten Belu, data on activities to solve food shortages throughout NTT (complete with targeted villages and donor organizations), a list of Kecamatan and their respective drought situations arranged by their respective kabupaten, and clippings regarding food shortages in NTT.

Posko also plans to manage an **Early Warning System** which aims at collecting and disseminating data about severe food shortage and other related crisis conditions in NTT villages. Since the system requires rapid information collection, Posko will invite people in NTT to report cases of food shortage directly to Posko. For a rapid exposure of the problems, in order to push for rapid response, Posko will release the information to the mass media.

Posko also undertakes **Capacity Building** activities to upgrade local NGOs' capacity, including Posko staffs, in responding to disaster conditions. For this activity, Posko organized a "Community Based Disaster Preparedness" training to 24 local NGOs. Last but not least, Posko is an active **Advocate** in getting food shortages in NTT addressed by various parties, including the government and civil society groups. For example, Posko is planning to organize an Alternative Food poster competition. The goal is to reduce dependence on rice and at the same time persuade people to plant and consume more non-rice staple food.

Various local NGOs associated to Poskos' work have argued that efforts to provide food aid in form of rice to overcome food shortage should be done carefully. Carelessness might lead the local population abandon their habit of eating corn and taking sweetened water made of corn. Some other local NGOs warned that labor intensive programs, aimed at solving food shortages by increasing poor people's income, should also be implemented carefully. If not, the payment provided by labor intensive programs would ruin the culture of gotong royong (collective voluntary work).

In order to effectively carry out its activities, Posko holds regular coordination meetings every month and information sharing meetings with local NGOs, international NGOs working in NTT, the Regional Development Planning Agency (Bappeda), the Department of Social Affairs (Depsos), and the provincial government. The monthly meeting is meant for discussing problems and solutions for overcoming food shortages in NTT, and coordinating the action among parties involved.

People or organizations that are interested in contacting Posko or in receiving a copy of their newsletter, Rantai Info, should get in touch with Silvi, Yane, or Yus at:

Jl. Monginsidi III/7, Kota Baru  
Kupang, Nusa Tenggara Timur.  
Telephone: 62-380-26716, Fax: 62-380-26712

samping itu, Posko juga menyediakan laporan akhir kondisi tanaman dan persediaan pangan masyarakat Sumba Timur, data penduduk miskin Kabupaten Dati II Belu tahun anggaran 1996/1997, format data base program kelaparan, dan Matriks Kegiatan Penanganan Rawan Pangan yang dilengkapi dengan desa sasaran dan organisasi donor, daftar kecamatan dan keadaan kekeringannya menurut Kabupaten, dan klipings mengenai keadaan rawan pangan di NTT dari berbagai sumber.

Posko juga mempunyai rencana untuk mengelola **Sistem Peringatan Dini**, yang bertujuan mengembangkan mekanisme pengumpulan dan sosialisasi informasi tentang kondisi pangan dan hal-hal lain yang berhubungan dengannya di desa-desa di NTT. Karena sistem ini memerlukan kecepatan pengumpulan informasi, Posko akan mengundang masyarakat untuk secara langsung menyampaikan informasi kerawanan pangan kepada Posko. Untuk mengkomunikasikan informasi tersebut secara cepat dan menghasilkan tanggapan yang segera, Posko akan menyebarkan informasi tersebut melalui media massa.

Posko juga melakukan upaya **Pengembangan Kapasitas** untuk meningkatkan kapasitas LSM lokal, termasuk staf Posko sendiri, dalam hal kesiapan menghadapi bencana. Kegiatan yang pernah dilakukan untuk bidang ini adalah memberikan pelatihan "Community Based Disaster Preparedness" kepada 24 LSM lokal. Akhirnya, Posko melakukan **Advokasi** agar masalah kerawanan pangan diperhatikan oleh pemerintah maupun masyarakat sipil. Misalnya, Posko akan menyelenggarakan lomba poster Pangan Alternatif. Tujuannya adalah untuk mengurangi ketergantungan pada beras, dan pada saat yang sama mendorong masyarakat setempat untuk menanam dan mengkonsumsi bahan-bahan makanan lokal non-beras.

Beberapa LSM yang bekerjasama dengan Posko memperingatkan bahwa upaya untuk mengatasi kerawanan pangan tersebut tampaknya perlu dilakukan secara hati-hati agar pemberian bantuan beras untuk mengatasi rawan pangan jangan sampai menghilangkan budaya masyarakat NTT makan jagung dan minum air gula aren. Beberapa LSM lain menyatakan bahwa kegiatan padat karya (untuk mengatasi gejala rawan pangan dengan jalan meningkatkan pendapatan masyarakat) juga jangan sampai mematikan budaya gotong royong yang telah ada dalam masyarakat.

Dalam menjalankan kegiatannya, Posko mengadakan rapat koordinasi bulanan rutin dan rapat untuk berbagi informasi antar LSM lokal, LSM internasional yang bekerja di NTT, Bappeda, Departemen Sosial, dan Pemerintah Tingkat I. Rapat bulanan tersebut mendiskusikan masalah dan kegiatan mengatasi kerawanan pangan di



Email: [pirp@kupang.wasantara.net.id](mailto:pirp@kupang.wasantara.net.id).

SMERU invites other NGOs that deal with crisis impact activities like Posko to let us know about their activities and experience. ■ HS

lapangan dan pengkoordinasiannya.

SMERU mengundang LSM yang menangani masalah dampak krisis seperti Posko untuk menulis dan mengirim pengalaman mereka untuk diterbitkan dalam newsletter SMERU. Mereka yang tertarik untuk menjalin kontak dengan Posko bisa menghubungi Silvi, Yane, atau Yus di:

Jl. Monginsidi III/7, Kota Baru  
Kupang, Nusa Tenggara Timur.  
Telepon: 62-380-26716, Fax: 62-380-26712,  
Email: [pirp@kupang.wasantara.net.id](mailto:pirp@kupang.wasantara.net.id) ■ HS

## Dampak Krisis Diukur Dari Meningkatnya Penggunaan Kiat Penanggulangan di Daerah Pedesaan dan Perkotaan

### Impact of The Crisis As Measured By Increased Use of Coping Strategies in Rural and Urban Areas

In the last edition of SMERU newsletter we described the overall impact of the crisis on food security. The results of our survey reveal that urban areas have been much harder hit than rural areas and the impact of the crisis has been extremely heterogeneous. In this edition we will describe in more detail the impact of the crisis as measured by increased dependence on certain coping strategies.

There were ten questions about coping strategies in the Kecamatan Rapid Poverty Assessment. These questions were asked of 3 people with kecamatan-wide responsibilities (the agriculture officer in rural areas or the community development officer in urban areas; the kecamatan school supervisor; and the health officer). The purpose was to elicit information about, for example, changes in the sale of livestock or consumer durables, and changes in people's participation in and contributions to arisan and ceremonial activities.

Since there are too many questions about coping strategies to provide a detailed analysis of each, an index was constructed from a combination of indicators. This index was then used for two stages of analysis: one at the provincial level, distinguishing rural from urban areas, and another at the district level distinguishing rural kabupaten from kotamadya.

The results from both these levels of analysis regarding the use of coping strategies indicate that the impact of the crisis is concentrated in most urban areas and throughout much of Java. Details of the findings are described below.

#### The impact of the crisis on coping strategies at the Kabupaten level

In this analysis we distinguish between urban and rural areas on the basis of kabupaten and kotamadya. Kabupaten and kotamadya were ranked according to the impact index and divided into quintiles. The quintiles were then mapped (dark areas represent hardest hit while white areas represent least affected) to show the spatial distribution of the impact on coping strategies (see Figure 1). The map tells a very clear story revealing the five areas that are in the bottom quintile (hardest hit):

- West Java and parts of Central Java,
- urban areas (the kotamadya appear as dark spots on all islands. This is demonstrated

Dalam edisi Newsletter SMERU lalu, kami memaparkan dampak krisis terhadap ketahanan pangan. Hasil survei kami menunjukkan bahwa dibanding dengan daerah pedesaan, daerah perkotaan jauh lebih parah terkena dampak krisis. Di samping itu, dampak krisis sangat beragam jenisnya. Pada edisi ini, secara lebih terperinci akan kami uraikan dampak krisis yang diukur berdasarkan peningkatan ketergantungan atas kiat tertentu dalam menanggulangnya.

Dalam Survei Cepat Dampak Krisis tingkat Kecamatan, diajukan sepuluh pertanyaan mengenai kiat-kiat penanggulangan dampak krisis. Pertanyaan-pertanyaan tersebut diajukan kepada 3 responden yang ruang lingkup tugasnya mencakup seluruh wilayah kecamatan: petugas penyuluh lapangan (PPL) di pedesaan atau Seksi Pembangunan Masyarakat Desa (PMD) di perkotaan; dua responden lainnya di setiap kecamatan terdiri dari Kepala Depdikbud Kecamatan, dan Dokter/Kepala Puskesmas. Tujuannya adalah untuk memperoleh informasi mengenai, misalnya, perubahan tingkat penjualan ternak atau barang-barang konsumen tahan lama, dan perubahan jumlah orang yang ikut arisan dan jumlah iurannya, serta perubahan dalam kegiatan-kegiatan upacara tradisional.

Mengingat banyaknya pertanyaan mengenai kiat-kiat penanggulangan krisis membuat pembahasannya secara satu per satu secara terperinci tidak mungkin dilakukan. Karena itu dibuat sebuah indeks yang terdiri dari kombinasi berbagai indikator. Indeks tersebut kemudian digunakan untuk dua tahap analisis: yakni pada tingkat provinsi (dengan membedakan daerah perkotaan dan pedesaan), dan pada tingkat kabupaten (dengan membedakan daerah kabupaten pedesaan dan kotamadya).

Hasil dari kedua analisis menunjukkan bahwa dampak krisis, seperti terlihat dari kiat penanggulangannya, terkonsentrasi di sebagian besar daerah perkotaan, dan tersebar menyeluruh di sebagian besar pulau Jawa. Penjelasan lebih rinci dari penemuan tersebut dikemukakan pada bagian berikut.

#### Dampak krisis terhadap strategi penanggulangannya di tingkat kabupaten

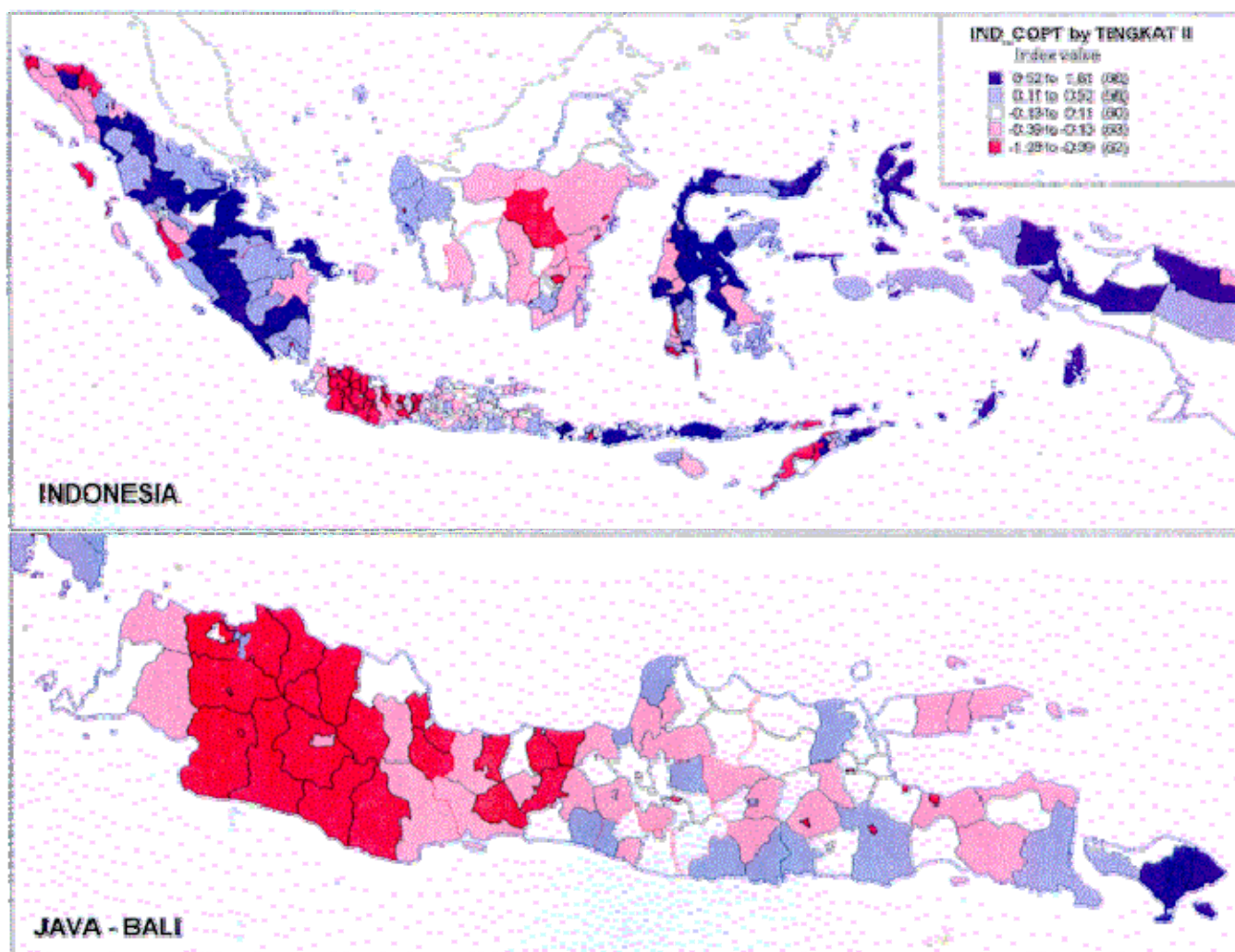
Dalam analisis ini daerah pedesaan dan perkotaan dibedakan atas dasar daerah kabupaten dan kotamadya. Kabupaten dan kotamadya diranking

even more clearly on the insert Java-Bali map),

- NTT and parts of East Timor,
- scattered areas of West and North Sumatra and DI Aceh,
- a huge (but sparsely populated) area of Kalimantan
- In contrast, the unshaded areas, which are in the top quintile (least affected), reveal that
- most parts of Sumatra, Sulawesi, Maluku, and Bali are among the least affected
- no part of Java is in the top fifth, or least affected category.

menurut indeks dampak dan dibagi menjadi kuintil. Kuintil-kuintil tersebut kemudian digambarkan ke dalam peta (daerah yang mengalami pukulan warna paling parah ditandai warna gelap, sedangkan warna terang mewakili daerah yang paling sedikit terpengaruh krisis) untuk menunjukkan distribusi spasial dari dampak krisis terhadap kiat-kiat penanggulangan (lihat Gambar 1). Peta tersebut dengan jelas menunjukkan lima daerah yang terletak di kuintil dasar, yaitu yang paling parah terkena dampak krisis:

- Jawa Barat dan berbagai bagian Jawa Tengah,
- daerah-daerah perkotaan (wilayah kotamadya muncul sebagai titik-titik hitam di seluruh pulau. Hal itu terlihat lebih jelas di peta sisipan Jawa-Bali),
- NTT dan berbagai bagian Timor Timur,
- daerah-daerah tertentu yang tersebar di Sumatra Barat, Sumatera Utara dan DI Aceh,
- sebagian besar daerah Kalimantan. (tapi yang jarang penduduknya).



### The impact of the crisis on Urban vs. Rural Areas

Within each province the value of the coping index for urban and rural kecamatan was calculated separately. A coping index value was produced for 51 regions

Sebaliknya, daerah-daerah yang berwarna terang, yaitu yang terletak di kuintil atas, (yang paling ringan terkena dampak krisis), menunjukkan bahwa :

- sebagian besar Sumatera, Sulawesi, Maluku, dan Bali termasuk daerah yang terkena

(two for each of 25 provinces and one for DKI Jakarta, which has no rural kecamatan). This analysis confirms information reported earlier that urban areas are, on average, much more seriously affected by the crisis than rural areas.

Of the 20 hardest hit areas, 15 are urban, while of the 20 least affected areas, 15 are rural. Notably, both West and Central Java are included in the 20 hardest hit areas, regardless of urban/rural status. Other rural areas included in the 20 most affected areas are East and Central Kalimantan and DI Aceh.

Of the urban areas that fall into the least affected category, 40% are in provinces where rural areas are also relatively unaffected, such as South Sumatra, Bali, North Sulawesi, Maluku, and Bengkulu. The single hardest hit region is urban DI Aceh while urban Maluku is the least affected.

These results imply that the impact of the crisis on coping strategies is concentrated in urban areas and on Java, except for East Java. In addition, some of the eastern provinces have experienced a substantial negative impact, especially in urban areas. Important exceptions are urban areas in those provinces that produce export crops or other foreign exchange earning activities (such as tourism). However, we must not forget three things. First, since rural and urban areas in Java are closely integrated, a modern sector crisis (such as the one occurring in the banking and corporate sector) probably spills over into rural areas to a greater extent. Second, the eastern parts of Indonesia were recently hit hard by drought. And third, the higher rupiah incomes (due to the currency depreciation) earned from export crops in regions that escaped the recent drought.

Of the ten questions used to construct a coping strategies index, we chose only one question about the "change in the population selling household goods to meet basic needs." We calculated the percentage of kecamatan in rural and urban areas that reported increases in selling household goods, to meet basic needs. These data are presented below in Table 1, which shows DKI Jakarta as having the highest percentage of kecamatan with increases in sales of household goods (88%) and Bengkulu with the lowest percentage.

A comparison of the maps in Figure 1 with the map presented in the second edition showing the proportion of the population below the standard poverty line in each kabupaten before the crisis began, reveals that the severity of the impact of the crisis on coping strategies does not correlate with pre-crisis poverty conditions. This fact makes the design of poverty and crisis response instruments extremely complicated, because pre-crisis poverty data cannot be relied upon for targeting.

The Kecamatan Rapid Poverty Assessment was conducted with support from the Ford Foundation and the ASEM Trust Fund. The full survey report,

- dampak krisis paling ringan
- tidak satupun daerah di Jawa yang termasuk dalam kategori lima teratas, atau kategori daerah yang paling ringan terkena dampak krisis.

## **Dampak krisis pada daerah Perkotaan dan Pedesaan**

Di setiap propinsi, nilai indeks kiat penanggulangan krisis untuk kecamatan pedesaan dan perkotaan dihitung secara terpisah. Nilai indeks ini menghasilkan 51 daerah (dua untuk setiap 25 propinsi dan satu untuk DKI Jakarta, yang tidak mempunyai kecamatan pedesaan). Hasil analisis ini memperkuat informasi yang dilaporkan sebelumnya bahwa daerah perkotaan, secara rata-rata, jauh lebih serius terkena dampak krisis dibandingkan dengan daerah pedesaan.

Dari 20 daerah yang paling parah terkena dampak krisis, 15 diantaranya adalah daerah perkotaan, sementara dari 20 daerah yang paling ringan terkena dampak krisis, 15 diantaranya adalah daerah pedesaan. Dalam hal ini, yang menyolok adalah baik Jawa Barat maupun Jawa Tengah sama-sama termasuk dalam kategori 20 daerah yang paling parah terkena dampak krisis, terlepas dari apakah mereka merupakan daerah pedesaan ataupun perkotaan. Daerah-daerah pedesaan lainnya yang termasuk ke dalam 20 daerah yang paling terkena dampak krisis adalah Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah dan DI Aceh.

Di antara daerah-daerah perkotaan yang termasuk dalam daerah yang terkena dampak krisis paling ringan, 40% terletak di propinsi-propinsi yang daerah pedesaannya juga relatif tidak terkena dampak krisis, seperti misalnya Sumatra Selatan, Bali, Sulawesi Utara, Maluku, dan Bengkulu. Daerah perkotaan yang paling parah terkena dampak krisis adalah DI Aceh, sementara daerah perkotaan Maluku merupakan daerah yang paling ringan terkena dampak.

Temuan-temuan di atas menunjukkan bahwa dampak krisis terhadap kiat-kiat penanggulangan krisis terkonsentrasi di daerah-daerah perkotaan dan di wilayah Jawa, kecuali Jawa Timur. Sebagai tambahan, sebagian dari propinsi di Indonesia Timur juga terkena dampak krisis yang cukup parah, khususnya di daerah-daerah perkotaan. Dalam hal ini, perkecualian yang menyolok terjadi di daerah perkotaan di propinsi-propinsi yang memproduksi tanaman-tanaman ekspor atau memiliki kegiatan yang menghasilkan devisa (misalnya turisme). Sehubungan dengan kondisi tersebut, ada tiga hal yang perlu diperhatikan. Pertama, karena daerah pedesaan dan perkotaan di Jawa terintegrasi dengan erat, krisis yang menghantam sektor modern (seperti yang terjadi di sektor korporasi dan perbankan) mungkin sangat banyak mengimbas daerah-daerah pedesaan. Kedua, sebagian daerah di Indonesia Timur baru-baru ini terkena musibah kekeringan. Dan ketiga, daerah-daerah yang menikmati peningkatan

authored by Sudarno Sumarto, Anna Wetterberg, and Lant Pritchett, with data maps by Peter Gardiner, is available from the SMERU Project. Telp 62-21-3909317. ■ (SSm)

**TABLE 1.**  
**Fraction of Kecamatan in Each Area (Province, Urban, Rural) Reporting "People Selling Assets to Meet basic Needs" as a Coping Mechanism Was "Worse" (of Severity 3,4 or 5)**

	Total Worse	Urban Worse	Rural Worse
DKI Jakarta	88,4	88,4	
West Java	83,2	87,5	82,5
East Java	76,7	86,0	75,4
Central Java	73,8	81,6	72,4
NTB	72,1	77,8	71,2
East Kalimantan	71,4	85,7	66,6
South Kalimantan	70,2	84,6	68,4
DI Aceh	65,6	93,3	62,0
DI Yogya	65,4	84,2	59,0
Bali	56,9	66,6	53,9
Central Kalimantan	55,2	87,5	50,0
NTT	54,0	73,3	51,4
West Sumatera	52,7	75,0	43,9
South East Sulawesi	51,6	55,5	51,0
North Sumatera	49,2	68,6	43,8
Lampung	43,9	75,0	36,3
Timtim	40,3	46,2	38,7
South Sulawesi	38,6	58,9	33,1
Riau	37,2	61,1	30,9
West Kalimantan	33,6	100,0	26,7
Jambi	32,2	53,9	25,5
Maluku	30,0	42,9	26,1
Central Sulawesi	29,0	44,4	26,6
South Sumatera	28,4	50,0	26,6
North Sulawesi	28,0	35,3	26,4
Bengkulu	25,8	57,1	16,7
All Provinces	61,3	75,3	58,4

pendapatan rupiah dari tanaman ekspor (akibat depresiasi mata uang Rupiah), adalah daerah-daerah yang lolos dari bencana kekeringan yang baru lalu.

Dari sepuluh pertanyaan yang digunakan untuk membuat indeks kiat-kiat mengatasi krisis, satu pertanyaan yang menarik untuk disimak adalah pertanyaan mengenai "perubahan jumlah penduduk yang menjual barang-barang rumah tangga untuk mencukupi kebutuhan dasar". Kami kemudian menghitung persentase kecamatan di daerah pedesaan dan perkotaan yang dilaporkan mengalami peningkatan penjualan barang-barang rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan dasar (Lihat di Tabel 1). Tabel ini menunjukkan bahwa kecamatan-kecamatan di DKI Jakarta memiliki persentase tertinggi dalam hal peningkatan penjualan barang-barang rumah tangga (88%), dan Bengkulu dengan persentase terendah.

Membandingkan peta-peta dalam Gambar 1 dengan peta yang disajikan dalam Newsletter edisi kedua (yang menunjukkan proporsi populasi yang hidup di bawah garis kemiskinan di tiap kabupaten sebelum terjadinya krisis), terlihat bahwa derajat keparahan dampak krisis terhadap kiat-kiat penanggulangan tidak berkorelasi dengan kondisi kemiskinan sebelum terjadinya krisis. Hal ini menyebabkan desain instrumen-instrumen kebijakan untuk mengatasi kemiskinan dan menanggulangi dampak krisis menjadi sangat rumit. Masalahnya terletak pada kenyataan dimana data mengenai kemiskinan sebelum terjadinya krisis tidak dapat digunakan untuk menentukan daerah target penanggulangan dampak krisis.

Survei Cepat Dampak Krisis tingkat Kecamatan diselenggarakan dengan dukungan dari Ford Foundation dan ASEM Trust Fund. Laporan lengkap dari survei ini, ditulis oleh Sudarno Sumarto, Anna Wetterberg, dan Lant Pritchett, dengan pemaparan peta oleh Peter Gardiner, tersedia di proyek SMERU. Telp 62-21-3909317. ■ (SSm)



## Menyesuaikan Program Jaring Pengaman Sosial Dengan kebutuhan dan Kondisi Lokal

### Targeting Social Safety Net Programs To Local Needs and Conditions

*Ketika melakukan penelitian lapangan, tim SMERU melihat bahwa keragaman kebutuhan dan kondisi lokal mengundang munculnya pertanyaan penting tentang desain dan penentuan target program-program Jaring Pengaman Sosial. Analisa ini diangkat dari hasil observasi lapangan yang dilakukan oleh anggota-anggota tim SMERU yang baru-baru ini mengunjungi Kabupaten Lombok Barat di NTB, Kabupaten Wonosari dan Blora di Jawa Tengah.*

During our field studies, the SMERU team has seen that the great diversity in local needs and conditions raises important questions about the design and targeting of social safety net programs. This analysis is drawn from field observations by SMERU team members who recently visited Kabupaten Lombok Barat in NTB, Kabupaten Wonosari, and Blora in Central Java.

Differences in local conditions and needs make the implementation of program designs and criteria succeed in one place but not in others. SMERU's field teams saw this diversity in performance in two key social safety net programs, the "cheap rice" (OPK) program and the labor intensive, padat karya, programs.

Distribution of the OPK rice is targeted to families designated as Keluarga Pra-Sejahtera (KPS - poor family). KPS families are identified by the National Planned Parenthood Coordination Agency (BKKBN) based on a standard set of indicators. Our field team saw in its visit to Lombok, that these standard criteria might not apply equally well to all locations.

One criteria of KPS family is that the house has a dirt floor. While this criteria might appropriately identify poverty in urban areas, the criteria does not fit with the local conditions in certain rural areas such as Kabupaten Lombok Barat, where having a house with dirt floor is part of the local culture. Many houses in the rural areas in Lombok Barat have dirt floors, but the inhabitants own tens of cows. Those families definitely should not be categorized as poor families. On the other hand, many poor families in Lombok Barat live in elevated houses (rumah panggung) that have wooden floors. According to the BKKBN's national poverty criteria, those families might not be considered poor since they do not live in houses that have dirt floor. This suggests that there should be flexibility in applying such national poverty criteria so that local conditions can be taken into account. Otherwise, there is likely to be a misidentification of the target group.

Attempts to help poor villages through labor-intensive public works programs may also suffer if not designed based on an understanding of local needs and conditions. SMERU's field team noted that those programs may receive a warm welcome in some places, because they provide additional income to poor families, but are considered as

Karena keragaman kebutuhan dan kondisi lokal, program dan kriteria yang diberlakukan secara nasional bisa saja berhasil di satu tempat tapi meleset di tempat lain.

Di sini tim SMERU melihat adanya perbedaan tingkat keberhasilan dalam implementasi dua program kunci Jaring Pengaman Sosial (JPS), yaitu program Operasi Pasar Khusus (OPK) dan Padat Karya.

Melalui program OPK, beras murah didistribusikan kepada keluarga miskin yang disebut Keluarga Pra-Sejahtera (KPS). Dengan menggunakan seperangkat indikator, Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) menentukan apakah sebuah keluarga masuk ke dalam kategori KPS atau tidak. Dalam kunjungannya ke Kabupaten Lombok Barat, tim kami melihat bahwa kriteria standar untuk menentukan keluarga miskin tersebut bisa tepat di banyak tempat tapi bisa bermasalah di tempat-tempat lain.

Salah satu kriteria KPS adalah bahwa lantai rumah mereka terbuat dari tanah. Kriteria yang tepat untuk mendefinisikan kemiskinan di daerah perkotaan, ternyata tidak cocok dengan kondisi sosial di daerah pedesaan di Lombok Barat dimana lantai tanah merupakan bagian dari budaya penduduk setempat. Banyak keluarga di pedesaan Lombok Barat yang rumahnya berlantai tanah, tapi mempunyai sapi sampai puluhan ekor jumlahnya. Dengan demikian mereka sebetulnya tidak bisa dikategorikan sebagai KPS.

Sebaliknya, banyak orang miskin di daerah tersebut yang mendiami rumah panggung, yang lantainya terbuat dari kayu. Kalau mengikuti kriteria KPS yang sekarang diberlakukan secara umum tersebut, keluarga-keluarga tersebut dianggap sebagai keluarga mampu karena lantai rumahnya tidak terbuat dari tanah. Karena itu, diperlukan keluwesan dalam menerapkan kriteria kemiskinan supaya bisa memperhitungkan kekhasan kondisi lokal. Apabila



damaging or inappropriate in other places.

During visits to Wiroko and Gentungan Village (both are in Kabupaten Wonosari), the field team learned that padat karya (labor-intensive) programs may have actually undermined the culture of gotong royong (voluntary collective work) that has deep roots in the community. Since the start of the padat karya programs, residents indicated that many people have refused to engage in gotong royong activities, which used to be done once a month or every two weeks. In another example, in Sugihan Village (Kabupaten Blora), the government initiated a labor-intensive road construction program. The people of Sugihan, however, wanted to use the fund not to pay for wages but to buy asphalt and sand for more intensive road development. Workers would then be supplied for free by the community through gotong royong tradition. The people of Gesik Village (Kabupaten Wonosari - Gunung Kidul) also wanted to do the same thing. They would like to use the padat karya money allocated for wages to buy cement and asphalt, and the village would supply workers for free by mobilizing people through gotong royong. In both villages, road improvement has been identified by residents as a top priority in economic and social development. The example above indicates that there has been a mistake in the identification of target group. Communities that need development projects have been mistakenly identified as communities that need income generating jobs.

Differences in local communities' needs and priorities make a labor-intensive program receive a warm welcome in many places but not in others. Some communities demand that the implementation should be tailored to meet local needs. Just like the poverty criteria, if there is no mechanism to take account of local specificity and needs, the implementation of a labor intensive program could bring more harms than good. ■ SS, AS, AI

tidak, penentuan target group bisa meleset.

Upaya-upaya untuk membantu penduduk miskin di desa melalui penyelenggaraan program padat karya akan mengalami hal yang sama apabila rancangannya tidak didasarkan pada pemahaman akan kebutuhan dan kondisi lokal. Tim SMERU melihat bahwa program padat karya bisa disambut baik di berbagai tempat karena memberikan tambahan penghasilan kepada penduduk miskin, tapi di tempat-tempat lain ternyata justru dianggap tidak tepat atau malah merugikan.

Ketika melakukan kunjungan ke desa Wiroko dan Gentungan (keduanya di Kabupaten Wonosari), tim peneliti SMERU melihat bahwa program-program padat karya tersebut bisa jadi telah merusak budaya gotong royong yang sejak lama telah mengakar di komunitas. Adanya kegiatan padat karya di atas membuat banyak penduduk setempat tidak lagi bersedia ikut gotong royong kerja bakti, padahal pekerjaan tersebut sudah biasa mereka lakukan sebulan sekali atau dua minggu sekali.

Contoh lain adalah Desa Sugihan (Kecamatan Banjarejo, Kabupaten Blora). Di sana pemerintah memprakarsai program padat karya pembangunan jalan, tapi warga desa tersebut menginginkan agar dana yang seharusnya dipakai untuk membayar upah kerja sebaiknya dibelikan aspal dan pasir untuk membangun jalan. Tenaga kerja untuk membangun jalan akan mereka kerahkan melalui sistem gotong royong warga yang tidak didasarkan pada pembayaran upah. Masyarakat Desa Gesik (Kabupaten Wonosari - Gunung Kidul) juga menginginkan hal yang sama. Mereka minta supaya dana untuk pembayaran upah dibelikan semen dan aspal untuk perbaikan jalan. Tenaga akan mereka sediakan secara gratis dengan menggunakan cara-cara gotong royong. Di kedua desa tersebut, program perbaikan jalan telah disepakati oleh warga sebagai prioritas utama untuk meningkatkan kondisi ekonomi dan sosial. Contoh tersebut menunjukkan telah terjadinya kesalahan dalam penentuan kelompok sasaran. Masyarakat desa yang lebih membutuhkan proyek pembangunan secara tidak tepat diidentifikasi sebagai masyarakat yang membutuhkan lapangan kerja.

Adanya perbedaan kebutuhan dan prioritas di antara komunitas lokal membuat sebuah proyek padat karya disambut baik di satu lokasi tapi tidak di lokasi lainnya. Beberapa komunitas menuntut agar pelaksanaannya disesuaikan dengan kebutuhan lokal. Seperti halnya dengan kriteria kemiskinan, apabila tidak ada mekanisme untuk memperhitungkan kekhasan kebutuhan lokal, pelaksanaan proyek padat karya bisa jadi justru menimbulkan lebih banyak akibat negatif. ■ SS, AS, AI