



Bahan Pelatihan

# **Kebijakan Publik yang Memihak Orang Miskin (Fokus: Pro-Poor Budgeting )**

Sulton Mawardi

Sudarno Sumarto

Maret 2003

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu dan tidak berhubungan atau mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Untuk informasi lebih lanjut, mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-336336; Faks: 62-21-330850; E-mail: [smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id); Web: [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id)

# Kebijakan Publik yang Memihak Orang Miskin \*) (Fokus : *Pro-poor Budgeting*)

Sulton Mawardi dan Sudarno Sumarto  
Lembaga Penelitian SMERU

## I. PENDAHULUAN

Perkembangan pengetahuan mengenai kemiskinan – dan untuk alasan tertentu juga karena keberpihakan – telah mencatat bahwa pengertian kemiskinan tidak bisa lagi hanya dipahami sebagai sekedar kondisi ketidakmampuan seseorang untuk mencukupi kebutuhan material dasar. Pada saat ini dapat dikatakan semua pihak yang berkepentingan dengan persoalan kemiskinan, baik pemerintah, lembaga donor, LSM, dan akademisi telah sepakat bahwa kemiskinan adalah persoalan yang bersifat multidimensi. Di dalamnya antara lain mencakup dimensi rendahnya tingkat pendidikan dan kesehatan, tidak adanya jaminan masa depan, kerentanan (*vulnerability*), ketidakberdayaan, ketidakmampuan menyalurkan aspirasi, dan ketertinggalan dalam peranan sosial.

Jika dicermati, di balik pelibatan unsur multidimensi dalam pemahaman mengenai kemiskinan sebenarnya terkandung makna adanya perubahan mendasar terhadap filosofi kemiskinan. Perubahannya mengarah pada pemahaman bahwa orang-orang yang dikategorikan miskin adalah juga manusia sewajarnya yang mempunyai aspirasi-aspirasi “normal” sebagaimana layaknya manusia pada umumnya. Oleh karena itu, adalah merupakan tragedi kemanusiaan yang tidak termaafkan jika orang-orang yang dikategorikan miskin ini, derajat kemanusiaannya direduksi menjadi katakanlah setara dengan sekian kilo kalori per hari. Betapapun kondisi sosial ekonominya, hal tersebut tidak dapat merubah kenyataan bahwa mereka adalah juga manusia yang memiliki harkat dan martabat.

Dengan memahami kemiskinan sebagai persoalan yang bersifat multidimensi, maka implikasinya adalah tidak ada satupun cara atau kebijakan tunggal yang dapat menanggulangi kemiskinan. Dengan kata lain pendekatan kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak bisa parsial, melainkan harus pula bersifat multidimensi dan komprehensif. Dalam konteks ini, paparan mengenai kebijakan anggaran yang memihak pada orang miskin (*pro-poor budget*) harus dipandang sebagai bagian tak terpisahkan dari sekian banyak kebijakan lain yang diperlukan untuk menanggulangi kemiskinan. Mengingat regim sentralistik dalam sistem pemerintahan Indonesia telah beralih menjadi regim desentralistik dan otonom, maka konteks pembahasan *pro-poor budget* ini akan disesuaikan pula dengan sistem pemerintahan regim yang baru ini.

---

\*) Makalah disampaikan pada Pelatihan Fasilitator-Kabupaten dan Koordinator Regional Prakarsa Pembaruan Tata Pemerintahan Daerah (F-KAB dan KR P2TPD), Yogyakarta, 24 Oktober 2002.

## II. PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Sejak Januari 2001, melalui pemberlakuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan setempat. Dalam kewenangan otonom yang dimiliki daerah, melekat pula kewenangan dan sekaligus tanggung jawab untuk secara pro-aktif mengupayakan kebijakan penanggulangan kemiskinan, baik langsung maupun tidak langsung. Tanggung jawab demikian sebenarnya merupakan konsekuensi dari salah satu tujuan pelaksanaan otonomi daerah, yakni menciptakan sistem layanan publik yang lebih baik, efektif dan efisien, yang pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan serta kemandirian masyarakat. Oleh karena itu, upaya penanggulangan kemiskinan seharusnya tidak lagi menjadi tanggung jawab dan atau dilakukan oleh pemerintah pusat semata.

Dilihat dari sudut pandang tersebut, pelaksanaan otonomi daerah mempunyai potensi positif terhadap kondusifitas kebijakan penanggulangan kemiskinan.<sup>1</sup> Adanya kandungan aspek lokalitas yang tinggi dalam perumusan kebijakan publik juga menyebabkan pemerintah daerah dituntut untuk bersikap transparan dan akuntabel dalam menjalankan “*good governance*”. Sekarang pemerintah daerah tidak lagi sebagai sekedar pelaksana operasional kebijakan yang ditentukan oleh pusat. Apapun yang diperbuat oleh pemerintah daerah dapat dengan mudah dinilai oleh masyarakat setempat. Beberapa faktor lain yang dapat membuat pelaksanaan otonomi daerah kondusif terhadap kebijakan penanggulangan kemiskinan adalah:

1. DAU diberikan kepada daerah dalam bentuk *block grant*, sehingga pemerintah daerah mempunyai fleksibilitas tinggi dalam menggunakan dana tersebut sesuai dengan kepentingan dan prioritas daerah, termasuk kepentingan dalam menanggulangi kemiskinan. Dengan kata lain, kini daerah dapat bertindak lebih tanggap dan pro-aktif dalam penanggulangan kemiskinan tanpa harus menunggu instruksi dari pemerintah di atasnya (propinsi atau pusat). Hal ini penting dikemukakan karena dalam formula pembagian DAU juga mencakup variabel jumlah penduduk miskin. Ini berarti agenda penanggulangan kemiskinan seharusnya secara otomatis menjadi agenda kebijakan semua pemerintah daerah. Salah satu contoh pemerintah daerah yang telah melaksanakan kebijakan demikian adalah Pemerintah Kota Balikpapan. Dengan dana APBD, Pemkot Balikpapan telah melakukan pendataan ulang jumlah penduduk miskin menurut kriteria setempat. Berdasarkan data ini, mulai TA 2002 program penanggulangan kemiskinan seperti pengobatan gratis, pemberian beasiswa, dan sebagainya mulai dilaksanakan.
2. Ijin penanaman modal dan kegiatan dunia usaha umumnya kini dapat diselesaikan di daerah, sehingga pengurusannya lebih mudah dan dengan biaya lebih murah. Bila iklim usaha di daerah telah menjadi lebih kondusif maka investor akan tertarik untuk menanamkan modalnya di daerah, sehingga akan lebih banyak lapangan kerja yang tersedia. Beberapa kabupaten/kota yang mulai

---

<sup>1</sup> Selain mempunyai potensi positif, pelaksanaan otonomi daerah juga mengandung potensi negatif terhadap kebijakan penanggulangan kemiskinan. Ini bisa terjadi antara lain jika pemerintah daerah menciptakan sistem sentralistiknya sendiri untuk melindungi kepentingan elite setempat.

menerapkan sistem perijinan satu atap merupakan langkah awal untuk menuju proses perijinan yang cepat, transparan, dan murah.

3. Daerah yang kaya sumber daya alam memperoleh penerimaan alokasi dana yang besar. Dengan dana tersebut daerah yang bersangkutan relatif lebih mudah menentukan prioritas langkah-langkah penanggulangan kemiskinan. Kabupaten Kutai misalnya, memberikan milyaran rupiah untuk dana pembangunan desa. Jika dana ini digunakan untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat pro orang miskin, ada harapan besar proporsi jumlah penduduk miskin di kabupaten tersebut akan cepat menurun.

### **III. KEBIJAKAN YANG BERPIHAK KEPADA ORANG MISKIN**

#### **3.1. Pra-syarat Kebijakan**

Seperti dikemukakan sebelumnya, kebijakan anggaran yang memihak kepada orang miskin sebenarnya hanyalah salah satu dari sekian banyak kebijakan yang diperlukan untuk menanggulangi kemiskinan secara komprehensif. Mengingat kebijakan *pro-poor budget* merupakan kebijakan yang bersifat teknis operasional, maka supaya pemerintah (daerah) mau menerapkan kebijakan demikian diperlukan adanya beberapa pra-syarat kebijakan, antara lain:

##### **1. Kehendak Politik**

- i. Adanya komitmen kuat dan tekad keras pihak-pihak yang secara langsung mempunyai kewenangan dan bertanggungjawab dalam penanggulangan kemiskinan;
- ii. Agenda pembangunan (daerah) menempatkan upaya dan program penanggulangan kemiskinan pada skala prioritas utama;
- iii. Kemauan untuk secara jujur dan terbuka mengakui kelemahan dan kegagalan program penanggulangan kemiskinan di masa lalu, dan bertekad untuk memperbaikinya, baik pada waktu sekarang maupun di masa mendatang.

##### **2. Iklim yang Mendukung**

- i. Ada kesadaran kolektif untuk menempatkan kemiskinan sebagai musuh bersama yang harus diperangi, kemudian diikuti dengan langkah-langkah kampanye sosial melalui berbagai saluran informasi untuk lebih meningkatkan kepedulian, kepekaan, dan partisipasi masyarakat.
- ii. Ada peraturan dan kebijakan daerah (Perda) yang mendukung penanggulangan kemiskinan, misalnya yang berkaitan dengan usaha kecil, akses terhadap kredit, pedagang kaki lima, penghapusan pungutan terhadap hasil-hasil pertanian, dan sebagainya.

##### **3. Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)**

Mengingat kemiskinan bersifat multidimensi, maka penanggulangannya tidak cukup hanya dengan mengandalkan pendekatan ekonomi, melainkan memerlukan pula kebijakan dan program di bidang sosial, politik, hukum dan kelembagaan. Dengan kata lain diperlukan adanya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dari

lembaga-lembaga pemerintahan, terutama birokrasi pemerintahan, legislatif, lembaga hukum dan pelayanan umum lainnya. Secara lebih spesifik, hal ini antara lain ditandai dengan adanya keterbukaan, pertanggungjawaban publik, penegakan hukum, penghapusan birokrasi yang menyulitkan, pemberantasan korupsi, dan koordinasi lintas lembaga dan lintas pelaku yang baik.

Turkewitz (2001) melalui studi empirisnya di beberapa negara menyimpulkan adanya hubungan yang kuat antara karakter suatu regim pemerintahan dengan capaian berbagai indikator pembangunan. Kesimpulan dari studi ini antara lain adalah:

- a. Makin efektif suatu pemerintahan, makin rendah tingkat kematian bayi;
- b. Makin rendah tingkat korupsi di birokrasi pemerintahan, makin tinggi tingkat melek huruf orang dewasa;
- c. Makin baik kondisi penegakan hukum suatu negara, makin rendah tingkat kematian bayi; dan
- d. Makin sedikit regulasi yang diciptakan pemerintah, makin tinggi tingkat pendapatan per kapita.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, maka jelas bahwa untuk mencapai terciptanya kebijakan *pro-poor budget* diperlukan adanya kebijakan awal seperti *pro-poor policy* (kebijakan umum yang memihak pada orang miskin), *pro-poor institutions* (adanya institusi-institusi – khususnya institusi pemerintah – yang memihak orang miskin), dan yang lebih penting lagi adalah adanya *pro-poor government* (pemerintahan yang memihak orang miskin). Tanpa adanya pra-syarat kebijakan seperti ini, sulit mengharapkan pemerintah (daerah) untuk mempunyai kebijakan anggaran yang bersifat *pro-poor*.

### 3.2. Kebijakan Publik dan Kemiskinan

Tujuan akhir kebijakan dan strategi penanggulangan kemiskinan adalah membebaskan masyarakat dari kemiskinan dan mengangkat harkat dan martabat mereka agar menjadi warganegara dengan seluruh hak dan kewajibannya. Untuk itu salah satu strategi mendasar yang patut ditempuh adalah memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi orang miskin untuk berpartisipasi sepenuhnya dalam proses pembangunan ekonomi. Pemerintah harus menciptakan suatu kondisi pertumbuhan ekonomi yang dapat dinikmati oleh semua lapisan masyarakat, termasuk penduduk miskin (*pro-poor growth*). Oleh karenanya kebijakan dan program pembangunan ekonomi yang dilaksanakan oleh pemerintah seharusnya dititik-beratkan pada sektor ekonomi riil yang secara langsung maupun tidak langsung menyentuh kehidupan sebagian besar orang miskin, seperti pertanian, perikanan, usaha kecil menengah, dan sektor informal. Landasan paradigma kebijakan pembangunan yang selama ini lebih banyak menciptakan konglomerasi, perlu dirubah menjadi paradigma kebijakan yang lebih memihak kepada kelompok masyarakat “pinggiran”. Pemberdayaan perekonomian rakyat, pencabutan berbagai peraturan dan kebijakan pemerintah (daerah) yang mempersempit akses ekonomi masyarakat miskin, penghentian pungutan-pungutan terhadap petani, nelayan, peternak dan sebagainya adalah beberapa contoh kebijakan yang berdampak positif terhadap masyarakat miskin. Ilustrasi empiris mengenai aspek ini disajikan pada **Kotak 1**. Selain itu, pemberian prioritas tinggi bagi pembangunan sarana sosial dan fisik yang penting bagi masyarakat miskin seperti jalan desa, irigasi, sekolah, air bersih,

sanitasi, pemukiman, puskesmas, merupakan katalisator untuk mengangkat tingkat kesejahteraan mereka. Sekalipun demikian, kebijakan-kebijakan sektoral maupun lintas sektoral seperti ini tentunya menjadi kurang efektif dan efisien jika tidak dilandasi oleh kebijakan makro ekonomi yang mampu menciptakan perekonomian yang stabil, sehingga laju inflasi rendah, dan iklim usaha menjadi semakin kondusif.

### Kotak 1

#### Deregulasi Perdagangan Komoditi Pertanian dan Penanggulangan Kemiskinan

Pajak dan retribusi daerah perlu dimasukkan sebagai elemen kebijakan *pro-poor budget* karena secara empiris hal ini telah terbukti penting. Sebelum era deregulasi, khususnya deregulasi melalui UU No. 18, 1997 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah, dan beberapa butir kesepakatan dalam LoI (1998), sektor ekonomi di perdesaan mengalami distorsi yang cukup besar akibat berbagai regulasi – baik regulasi pungutan maupun non pungutan – yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Mengingat sektor adalah ladang penghidupan bagi sebagian besar penduduk miskin, maka dampak distorsi tersebut secara langsung mempengaruhi pendapatan mereka. Regulasi yang pernah diberlakukan terhadap sektor ekonomi tersebut dapat diringkaskan sebagai berikut :

- a) Komoditi tanaman pangan dan hortikultura. Bentuk regulasi yang secara umum dikenakan pada perdagangan komoditi ini adalah berupa pengenaan retribusi pengiriman barang ke luar daerah (retribusi hasil bumi, retribusi pangkalan). Beberapa daerah juga memberlakukan regulasi non pungutan misalnya monopoli perdagangan jeruk di Kalimantan Barat, pengaturan pola tanam di Nusa Tenggara Barat, monopoli perdagangan hasil bumi oleh KUD di Nusa Tenggara Timur.
- b) Tanaman perkebunan/kehutanan. Di samping dikenakan retribusi hasil bumi/pangkalan, beberapa jenis komoditi perkebunan pernah dikenakan pengaturan yang sifatnya membatasi baik oleh pemerintah pusat (rayonisasi teh, monopoli cengkeh oleh BPPC, pemaksaan penanaman tebu dalam program TRI, dan pengelolaan rotan oleh KUD) maupun daerah (pelarangan penjualan biji kakao/mete/kopi asalan di Sulawesi Selatan, dan pelarangan produksi karet scrap di Kalimantan Selatan).
- c) Perikanan. Komoditi perikanan laut dikenakan pungutan/retribusi pelelangan dengan mengabaikan proses pelaksanaan pelelangan itu sendiri. Pendirian TPI (tempat pelelangan ikan) lebih dimaksudkan sebagai tempat pemungutan retribusi. Selain retribusi TPI, komoditi perikanan di beberapa daerah juga dikenakan retribusi pengiriman ke luar daerah.
- d) Peternakan. Perdagangan komoditi peternakan, terutama ternak sapi potong, merupakan sasaran berbagai bentuk pungutan di daerah, baik berupa pungutan formal maupun informal. Untuk alasan kelestarian, sejak tahun 1988 tataniaga komoditi ternak potong juga diatur melalui kebijakan alokasi dan kuota. Sedangkan perdagangan komoditi susu sapi diatur melalui sistem kemitraan antara petani dengan koperasi susu/GKSI.

Studi yang dilakukan SMERU (1999) menunjukkan bahwa deregulasi yang menghapuskan berbagai regulasi pungutan dan non-pungutan membawa dampak positif terhadap pendapatan petani. Bukti empiris menunjukkan bahwa setelah deregulasi proporsi harga di tingkat petani dari seluruh komoditi yang diteliti mengalami kenaikan rata-rata 9%. Sekitar 58% contoh kasus menunjukkan bahwa proporsi harga di tingkat petani meningkat pada kisaran lebih dari 0% hingga 10%; dan 33% kasus lainnya meningkat pada kisaran lebih dari 10% hingga 32% (Tabel Lampiran 1).

Sumber: SMERU, 1999. *Deregulasi Perdagangan Regional dan Pengaruhnya terhadap Perekonomian Daerah.*

Jika paket kebijakan tersebut dilaksanakan, maka peluang bagi terciptanya kondisi *pro-poor growth* menjadi bertambah besar. Tetapi sayangnya, hingga saat ini pemerintah kurang menerapkan kebijakan yang mampu mendukung terciptanya *pro-poor growth* tersebut. Untuk memberikan gambaran yang nyata terhadap persoalan ini, pada **Kotak 2** disajikan ilustrasi mengenai dampak penerapan kebijakan upah minimum terhadap penyerapan tenaga kerja. Sedangkan pada **Kotak 3** disajikan gambaran mengenai kemungkinan dampak dari rencana pemerintah (pusat) untuk menaikkan tarif impor beras terhadap penduduk miskin. Di samping sedang dan akan menerapkan kebijakan yang cenderung anti-orang miskin, pemerintahan sekarang seharusnya berani mengoreksi kebijakan yang sedang berjalan yang dianggap *pro-poor*, tapi ternyata bersifat *anti-poor*. Kebijakan memberikan subsidi minyak tanah untuk konsumsi rumah tangga merupakan contohnya, dan ilustrasi mengenai hal ini disajikan pada **Kotak 4**.

## Kotak 2 Dampak Upah Minimum terhadap Kesempatan Kerja

Tujuan kebijakan penetapan upah minimum adalah untuk meningkatkan upah para pekerja yang masih berpendapatan di bawah upah minimum. Namun beberapa kajian telah menunjukkan bahwa kebijakan upah minimum tidak hanya berdampak pada upah pekerja dengan tingkat upah di sekitar upah minimum, tetapi juga berdampak pada seluruh distribusi upah.

Sehubungan dengan itu, bukti empiris menunjukkan bahwa kebijakan upah minimum pada akhirnya berdampak pada tingkat penyerapan tenaga kerja. Tabel 1 menunjukkan elastisitas total penyerapan tenaga kerja terhadap upah minimum bersifat negatif dengan besaran  $-0,112$ . Ini berarti untuk setiap kenaikan 10% upah minimum riil akan mengakibatkan pengurangan total penyerapan tenaga kerja di sektor formal lebih dari 1%. Kecuali pekerja "white collar", elastisitas penyerapan segmen pekerja yang lain (perempuan, usia muda, berpendidikan rendah, penuh waktu, paruh waktu, dan pekerja kasar) semuanya menunjukkan angka negatif. Dari sini dapat disimpulkan bahwa satu-satunya kelompok pekerja yang diuntungkan oleh kebijakan upah minimum dalam hal penyerapan tenaga kerja adalah pekerja kerah putih, dengan elastisitas 1,0. Artinya, kenaikan 10% upah minimum riil akan meningkatkan penyerapan tenaga kerja kerah putih sebesar 10 persen pula.

Dengan merekrut lebih banyak pekerja kerah putih (dan di saat yang sama mem-PHK kelompok pekerja lain yang umumnya berketrampilan rendah), merupakan indikasi adanya perubahan teknologi produksi. Dengan kata lain, kebijakan upah minimum telah mendorong perusahaan untuk menerapkan teknologi padat modal ketimbang teknologi padat karya. Kebijakan upah minimum, yang tujuan idealnya untuk meningkatkan kesejahteraan kaum pekerja, ternyata membawa dampak yang tidak menguntungkan bagi pekerja kelas *non-white collars* (pekerja rentan).

Lebih jauh, hal itu berimplikasi jika laju pengurangan penyerapan tenaga kerja di sektor formal berada hingga di bawah pertumbuhan angkatan kerja, maka akan semakin banyak pekerja berketerampilan rendah yang mungkin terpaksa mengambil pekerjaan dengan kualitas pekerjaan dan upah yang lebih rendah di sektor informal. Dan ini berarti makin "melanggengkan" kondisi kemiskinan mereka.

**Tabel 1. Perkiraan Elastisitas Penyerapan Tenaga Kerja terhadap Upah Minimum**

Jenis Pekerja	Elastisitas Penyerapan Tenaga Kerja	Nilai-t statistik
Semua pekerja	-0,112**	-3,031
Laki-laki	-0,065	-1,874
Perempuan	-0,307**	-4,642
Dewasa	-0,066	-1,801
Usia muda	-0,307**	-3,349
Berpendidikan	-0,017	-0,480
Berpendidikan rendah	-0,196**	-3,787
Pekerja kerah putih	1,000*	-2,086
Pekerja kasar	-0,140	-0,699
Pekerja penuh waktu	-0,086*	-2,248
Pekerja paruh waktu	-0,364*	-2,560

Catatan : \*\*nyata pada tingkat 1%

\* nyata pada tingkat 5%

Sumber : SMERU, 2002. *Dampak Upah Minimum terhadap Kesempatan Kerja*. SMERU News No. 01, Januari-Maret, 2002.

### **Kotak 3**

#### **Kenaikan Tarif Impor Beras dan Kemiskinan**

Pada saat ini pemerintah sedang merencanakan untuk menaikkan tarif impor beras dari Rp430 per kg menjadi Rp750 per kg. Menanggapi rencana ini, ada dua kubu pemikiran yang satu sama lain saling bertolak belakang. Secara ringkas argumen masing-masing kubu pemikiran tersebut adalah:

##### *A. Kubu anti kenaikan tarif impor beras:*

1. Selama periode Januari 2000 sampai dengan Januari 2002 harga beras di dalam negeri lebih tinggi dari pada harga beras impor. Dalam periode ini rata-rata harga beras domestik mencapai Rp2.500,72 per kg sedangkan rata-rata harga beras impor hanya sebesar Rp2.346,31 per kg.<sup>2</sup> Tingkat harga beras domestik ini bahkan lebih tinggi lagi jika dibandingkan dengan rata-rata harga di pasar dunia yang hanya Rp1.511,94 per kg.
2. Pengeluaran rumah tangga miskin untuk makanan didominasi oleh beras, yakni sekitar 60%-65% dari total pengeluaran rumah tangga, sehingga perubahan harga beras (kenaikan) mempunyai dampak yang besar terhadap kecukupan minimum nutrisi mereka.
3. Total rumah tangga yang bertindak sebagai net produsen beras hanya 29%, sisanya sebanyak 71% rumah tangga bertindak sebagai net konsumen beras.

Berdasarkan beberapa kondisi tersebut, Ikhsan (2001)<sup>3</sup> misalnya menunjukkan bahwa kenaikan harga beras, terutama yang dilakukan melalui proteksi – seperti tarif impor – mempunyai implikasi negatif terhadap kelompok masyarakat miskin. Kesimpulan dari studi ini adalah setiap adanya kenaikan harga beras sebesar 10%, akan mengakibatkan bertambahnya jumlah penduduk miskin sebesar 1%. Ini merupakan dampak yang sangat besar, karena secara nominal itu berarti terjadi penambahan penduduk miskin lebih dari 2 juta orang. Selain meningkatkan jumlah penduduk miskin, kebijakan protektif semacam itu juga ditengarai akan memperburuk distribusi pendapatan, karena akan terjadi transfer pendapatan dari penduduk miskin kepada penduduk kaya.

##### *B. Kubu pro kenaikan tarif impor beras:*

1. Kebijakan memberikan subsidi dan memproteksi industri beras domestik umum dilakukan oleh negara-negara produsen beras. Rendahnya tingkat harga beras yang berlaku di pasar dunia sekarang merupakan akibat dari kebijakan *dumping* negara-negara produsen tersebut, sehingga ia tidak bisa dijadikan sebagai patokan harga yang *fair*.
2. Pencapaian swa-sembada beras merupakan salah satu tujuan umum kebijakan di bidang pangan. Prioritas kebijakan untuk mencapai tujuan ini perlu dilakukan karena ketahanan pangan nasional bisa terancam jika tergantung pada impor. Persoalan mengenai tipisnya volume beras yang diperdagangkan di pasar dunia, dan labilnya tingkat harga beras di pasar dunia merupakan salah satu argumennya.

<sup>2</sup> Harga f.o.b beras Thailand (25% broken) ditambah dengan komponen biaya:

- a. biaya pengkapalan dari Bangkok ke pasar *wholesale* di Jakarta US\$ 20 per ton;
- b. tarif impor Rp430 per kg; dan
- c. margin keuntungan pedagang 10%.

<sup>3</sup> Mohamad Ikhsan, *Kemiskinan dan Harga Beras*, LPEM Working Paper, 2001.

3. Makin tingginya harga beras domestik menyebabkan pendapatan petani padi meningkat. Pada gilirannya kondisi ini dapat mendorong pertumbuhan ekonomi di pedesaan, antara lain melalui dampaknya terhadap kenaikan upah buruh tani dan kesempatan kerja. Mengingat petani padi secara rata-rata dipersepsikan sebagai berkategori miskin, maka kebijakan menaikkan tarif impor beras juga akan berdampak positif terhadap penanggulangan kemiskinan, terutama kemiskinan di pedesaan (70% penduduk miskin berada di pedesaan).

Dengan menyadari adanya perbedaan pemikiran yang berimplikasi pada perbedaan pengambilan kebijakan, maka dalam hal ini pemerintah seharusnya tidak secara tergesa-gesa menerapkan kebijakan kenaikan tarif impor beras. Sebelum kebijakan ini dilaksanakan, pemerintah seyogjanya perlu menimbang dan melakukan kajian secara seksama mengenai dampak yang akan ditimbulkannya. Terutama dampak yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat miskin baik di perkotaan maupun di pedesaan.

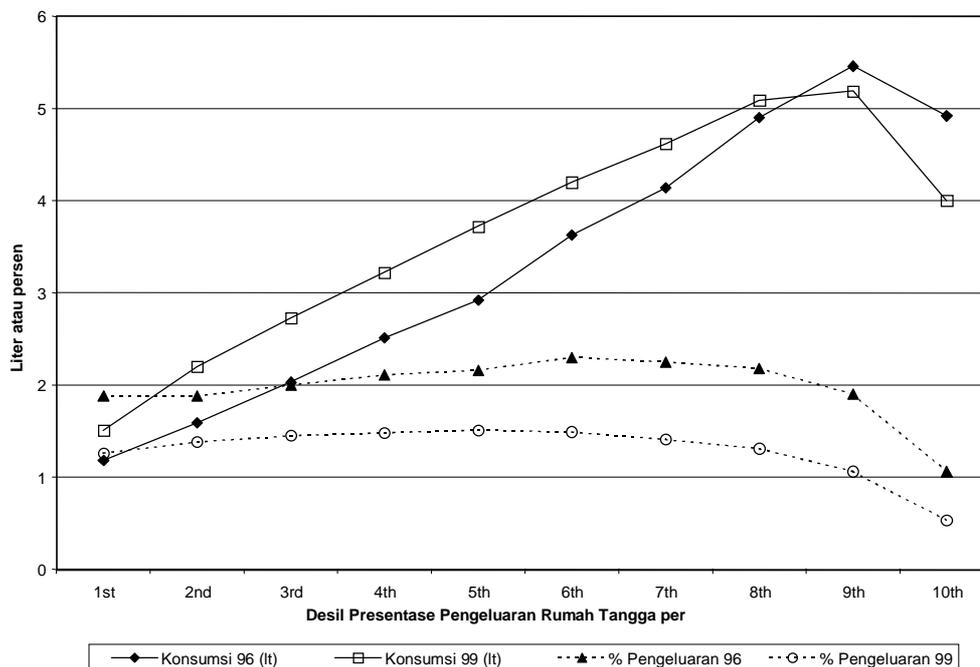
*Sumber : SMERU, 2002. PSIA Report.*

#### Kotak 4. Subsidi dan Konsumsi Minyak Tanah oleh Rumah Tangga

Harga eceran minyak tanah sejak lama telah mendapat subsidi yang tinggi dari pemerintah, dan jumlahnya terus meningkat sehingga makin membebani APBN. Berbagai upaya untuk mengurangi subsidi tersebut gagal karena adanya penolakan keras oleh elemen-elemen masyarakat. Alasan yang selalu dikemukakan untuk mempertahankan subsidi adalah karena konsumen terbesar minyak tanah adalah masyarakat miskin, dan jika subsidi untuk minyak tanah dicabut maka masyarakat miskin yang akan paling terkena dampaknya.

Data SUSENAS mencatat bahwa masing-masing kelompok sosio-ekonomi rumah tangga mempunyai pola konsumsi minyak tanah yang berbeda. Grafik 1 menunjukkan konsumsi minyak tanah per kapita dan proporsi pengeluaran rumah tangga untuk membeli minyak tanah. Angka-angka tersebut diberikan dalam desil persentase pengeluaran rumah tangga per kapita<sup>4</sup>. Tampak bahwa secara kontinyu konsumsi minyak tanah per kapita meningkat dari desil terbawah hingga desil ke sembilan, kemudian sedikit menurun pada desil teratas. Rumah tangga termiskin ternyata hanya mengkonsumsi sedikit di atas satu liter minyak tanah per orang per bulan, sedangkan rumah tangga yang lebih makmur mengkonsumsi empat hingga lima kali lipatnya. Dengan demikian jelas bahwa proporsi subsidi untuk minyak tanah jauh lebih banyak dinikmati oleh rumah tangga kaya daripada oleh rumah tangga miskin. Fakta ini berlawanan dengan pendapat umum selama ini yang menyatakan sebagian besar minyak tanah dikonsumsi oleh kelompok masyarakat miskin.

**Grafik 1. Konsumsi Rumah Tangga (liter/orang/bulan) dan Persentase Pengeluaran Rumah Tangga untuk Kebutuhan Minyak Tanah, 1996 dan 1999**



Sumber: SMERU, 2002. *Subsidi Pemerintah dan Konsumsi Minyak Tanah oleh Rumah Tangga di Indonesia*. SMERU News No. 02, Maret-April, 2001.

<sup>4</sup> Untuk memperoleh angka desil ini, data rumah tangga diurut mulai dari rumah tangga termiskin hingga terkaya menurut pengeluaran per kapita. Jumlah total rumah tangga ini kemudian dibagi menjadi 10 kelompok yang terdiri dari jumlah yang sama. Desil pertama adalah 10% dari rumah tangga termiskin, sementara desil ke 10 adalah 10% rumah tangga terkaya.

### 3.3. Aspek Teknis Operasional *Pro-poor Budgeting*.

Dalam wacana yang lebih luas, kebijakan *pro-poor budget* sebenarnya merupakan bagian tak terpisahkan dari prinsip-prinsip penganggaran yang baik. IMF (*International Monetary Fund*), dan FITRA (Forum Transparansi Anggaran) (2001), mengidentifikasi prinsip-prinsip umum penganggaran yang baik antara lain dicirikan oleh faktor:

A. **Transparan:** Beberapa indikator yang dapat dijadikan acuan antara lain:

- (a) Dokumen anggaran dapat dengan mudah diakses oleh publik.
- (b) Dibukanya akses/partisipasi aktif publik dalam proses perumusan program dan pengambilan keputusan. Hal ini antara lain diindikasikan oleh:
  - Dalam proses penyusunan anggaran dibuka ruang bagi keterlibatan publik secara langsung;
  - Adanya hubungan yang kuat antara program dan nilai alokasi anggaran dengan kondisi aktual kebutuhan masyarakat; dan
  - Prosentase usulan publik yang dijadikan acuan dalam penyusunan dan penetapan nilai anggaran. Hal ini akan tercermin dari nilai keputusannya itu sendiri, seperti seberapa besar penetapan anggaran mengakomodir kepentingan publik, khususnya masyarakat miskin dan masyarakat berpenghasilan rendah.
- (c) Adanya kebijakan yang memberikan tempat/ruang kontrol dan monitoring oleh lembaga independen dan masyarakat, baik secara perorangan maupun kelembagaan sebagai media "**checks and balances**".
- (d) Adanya prosedur pertanggungjawaban pelaksanaan/pengelolaan keuangan (negara dan daerah) yang transparan dan menjamin hak informasi publik.

B. **Rasional:** Perhitungan besaran penerimaan dan pengeluaran dilakukan dengan cermat berdasarkan data yang akurat sesuai dengan kondisi aktual ekonomi makro dan mikro. Perhitungan dilakukan dengan metode yang jelas dan terukur, bukan dengan perkiraan-perkiraan dan kepentingan pihak tertentu.

C. **Akuntabel:** Adanya tanggungjawab yang tinggi dari pemerintah (daerah) dalam mengelola anggaran sebagai amanat rakyat. Hal ini dicerminkan oleh:

- Adanya komitmen pemerintah untuk mengelola anggaran secara transparan;
- Adanya jaminan yang jelas terhadap hak-hak masyarakat dalam pelaksanaan anggaran; dan
- Adanya prosedur pertanggungjawaban anggaran oleh pemerintah kepada publik yang diatur dalam suatu kebijakan/peraturan (daerah).

D. **Keadilan dan Proporsional:** Anggaran dialokasikan secara proporsional pada sektor-sektor tertentu yang sifatnya mendesak dan berhubungan dengan kepentingan masyarakat luas, sekaligus **sebagai kompensasi pemerintah kepada kelompok masyarakat tertentu** (miskin) untuk mengurangi ketimpangan pendapatan yang telah menciptakan ketidakadilan ekonomi.

Selain menerapkan prinsip-prinsip tersebut, kebijakan anggaran yang baik harus pula disertai dengan memberikan ruang yang cukup bagi kegiatan yang berkaitan dengan evaluasi pelaksanaan anggaran. Dalam tahapan proses evaluasi anggaran, beberapa aspek yang perlu mendapatkan perhatian diantaranya adalah:

- i. Setiap pelaksanaan anggaran dibuat laporannya dan disampaikan kepada lembaga audit dan publik.
- ii. Adanya audit pelaksanaan anggaran oleh lembaga independen.
- iii. Hasil audit disampaikan kepada legislatif dan publik.
- iv. Setiap temuan audit ditindaklanjuti.
- v. Adanya keterlibatan masyarakat dalam melakukan kontrol pelaksanaan dan menindaklanjuti hasil audit anggaran.
- vi. Adanya evaluasi dampak, baik dampak umum yang mencakup aspek ekonomi, politik dan sosial, maupun dampak khusus yang terjadi dalam suatu sektor atau program/proyek tertentu. Hasil evaluasi dampak ini kemudian dijadikan acuan untuk merumuskan anggaran pada siklus (tahun) anggaran berikutnya.

Dengan mengacu pada beberapa prinsip anggaran (yang baik) tersebut, maka secara sederhana kebijakan anggaran yang bersifat pro orang miskin dapat diterjemahkan sebagai ***praktek penyusunan dan pelaksanaan kebijakan di bidang anggaran yang sengaja ditujukan untuk mengakomodir suara dan kepentingan masyarakat miskin***. Berdasarkan definisi ini, setidaknya ada tiga aspek yang harus diperhatikan oleh pemerintah (daerah) dalam menyusun dan mengimplementasikan kebijakan anggaran supaya ia dapat dikategorikan sebagai kebijakan anggaran yang bersifat pro-orang miskin.

### 3.3.1. Aspek Penyusunan Anggaran

Salah satu elemen strategi yang bisa membuka peluang bagi terciptanya kebijakan *pro-poor budget* adalah melalui mekanisme ***participatory budgeting***. Sayangnya, di Indonesia, juga umumnya di negara lain, penentuan keputusan mengenai persoalan-persoalan yang berkaitan dengan ekonomi, sosial, kemiskinan, dan juga soal anggaran, masih sering dilakukan di belakang pintu tertutup dan hanya melibatkan segelintir elite saja. Kelompok masyarakat lokal dan kelompok masyarakat miskin tidak didorong atau diberikan kesempatan untuk berpartisipasi. Untuk mengaplikasikan ***participatory budgeting***, beberapa pelajaran yang bisa dipetik dari negara lain diantaranya meliputi:

- a) Perumusan anggaran dilakukan melalui *public hearings* (dengar pendapat), debat di media massa, dan proses pengambilan keputusan politik dilakukan secara terbuka.
- b) Melakukan analisa anggaran dengan melibatkan kelompok-kelompok masyarakat, termasuk kelompok masyarakat miskin, sehingga mereka mempunyai akses terhadap informasi mengenai mata anggaran yang pokok, biaya dan dampaknya terhadap kelompok miskin.

Kedua hal itu perlu dilakukan karena pada dasarnya adalah menjadi hak masyarakat untuk tahu, dan menjadi kewajiban pemerintah untuk memberi tahu mengenai kebijakan-kebijakan yang akan dilaksanakan. Dengan melibatkan mereka secara langsung dalam proses itu, pemerintah daerah dapat mengetahui secara tepat apa yang

sungguh-sungguh dibutuhkan oleh kelompok masyarakat, termasuk oleh kelompok masyarakat miskin. Aspirasi mereka dapat dengan cepat diterjemahkan ke dalam formulasi kebijakan operasional, dan dengan demikian dapat mengurangi distorsi kebijakan.

Keterlibatan masyarakat seperti itu tidak harus diartikan sebagai akan meminggirkan peran DPRD maupun jajaran pemerintahan daerah lainnya. Mereka justru merupakan mitra dialog bagi pihak legislatif dan eksekutif untuk bersama-sama memecahkan problem daerah dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Dengan pola pengambilan putusan yang bersifat partisipatif, DPRD dan juga pihak eksekutif justru diuntungkan, karena prinsip-prinsip pemerintahan yang transparan dan akuntabel telah dipraktekkan, dan hal ini pada gilirannya justru akan memperkokoh legitimasi mereka.

### 3.3.2. Aspek Penerimaan Daerah

Komponen penerimaan daerah yang dapat direkayasa oleh pemerintah daerah dalam rangka membuat anggaran yang pro orang miskin adalah pendapatan asli daerah (PAD). Mengingat sumber PAD yang bersentuhan langsung dengan masyarakat adalah pajak dan retribusi daerah, maka pemerintah daerah dapat membuat kebijakan anggaran yang bersifat pro orang miskin antara lain dengan:

- a. Tidak membuat kebijakan pungutan daerah yang secara langsung membebani orang miskin. Misalnya dengan membebaskan mereka dari keharusan membayar pengobatan di Puskesmas, SPP, retribusi KTP, dan sebagainya.
- b. Tidak membuat kebijakan pungutan daerah yang secara tidak langsung membebani orang miskin. Misalnya pajak dan atau retribusi daerah yang dikenakan terhadap hasil produksi pertanian, perikanan, peternakan, industri rumah tangga, industri kecil, yang diproduksi oleh kelompok masyarakat miskin (Lihat contoh dalam **Kotak 1**). Memang benar pungutan demikian dibebankan kepada pedagang, tetapi karena bagi pedagang pungutan demikian merupakan komponen biaya, maka umumnya beban biaya ini kemudian ditransfer kepada agen ekonomi di hulu. Dengan demikian yang menanggung pajak/retribusi adalah para petani, nelayan, pengrajin yang rata-rata kemampuan ekonominya lemah.
- c. Jika dua pilihan tersebut tidak dapat dilaksanakan, setidaknya pemerintah daerah dapat membuat kebijakan pungutan yang bersifat progressif, yakni mengenakan tarif khusus (lebih murah) terhadap kelompok masyarakat yang dikategorikan miskin.

### 3.3.3. Aspek Pembelanjaan Daerah

Langkah berikutnya yang dapat dilakukan pemerintah daerah untuk menciptakan anggaran yang bersifat pro orang miskin adalah melalui perikayasaan aspek pembelanjaan daerah. Dalam hal ini ada dua pendekatan yang dapat ditempuh sekaligus, yakni:

#### 1. Pembelanjaan Sektoral dan Lintas Sektor.

- (a) Alokasi pembelanjaan pemerintah daerah (juga pemerintah pusat) yang ditujukan untuk program penanggulangan kemiskinan secara langsung umumnya relatif kecil. Untuk mengatasi hal ini, maka alternatif kebijakan yang tidak kalah pentingnya adalah dengan meningkatkan efektifitas setiap pembelanjaan yang berkaitan dengan orang miskin. Artinya, pembelanjaan di bidang seperti

pendidikan dasar, kesehatan, infrastruktur dan sebagainya, kemanfaatannya harus diupayakan agar benar-benar dapat dinikmati oleh kelompok masyarakat miskin.

- (b) Pembelanjaan pemerintah untuk mendukung upaya penanggulangan kemiskinan tidak selalu harus diterjemahkan sebagai sekedar menambah belanja untuk program ini atau program itu. Upaya penanggulangan kemiskinan memerlukan perubahan dan peningkatan pembelanjaan di banyak sektor. Mengingat ketersediaan dana yang terbatas, hal ini hanya bisa dilakukan jika pembelanjaan yang tidak efisien dan “*bad targeted*” (*againts the poor*) dikurangi.
- (c) Strategi penanggulangan kemiskinan justru akan mengalami kekurangan atau cacat secara mendasar jika hal itu tidak dikaitkan dengan dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan pembelanjaan pemerintah secara umum terhadap aspek kemiskinan.
- (d) Analisa mengenai penerima proporsi manfaat dari belanja publik dapat dibedakan menurut kelompok penghasilan. Untuk membuat analisa demikian, metode umum yang biasa dipakai adalah dengan mengelompokkan masyarakat ke dalam 5 (*quintiles*) atau sepuluh (*deciles*) kelompok (dikelompokkan dari yang paling miskin sampai paling kaya). Berdasarkan pengelompokkan ini, dapat dilihat proporsi manfaat yang diterima oleh masing-masing kelompok. Dengan metode ini kemudian dapat disimpulkan apakah kebijakan belanja publik bersangkutan bersifat:
  - a. Pro orang miskin (*progressive*);
  - b. Netral;
  - c. Lemah (terhadap orang miskin); dan
  - d. Pro orang kaya (*regressive*).

Dengan menggunakan data gabungan APBD Kabupaten/Kota TA 1999/2000 (288 kabupaten/kota), SUSENAS dan Podes 2000, Jasmina, et al. (2001) menganalisis alokasi belanja pembangunan di masing-masing kabupaten/kota tersebut, apakah bersifat pro orang miskin, netral atau pro orang kaya.<sup>5</sup> Sektor pembangunan yang dijadikan indikator adalah Sektor Pertanian dan Kehutanan, Transportasi, Pendidikan, Kesehatan dan Sektor Perumahan dan Pemukiman. Secara singkat hasil studi ini menunjukkan:

1. Dari lima sektor yang dianalisa, rata-rata pengeluaran di sektor pertanian, pendidikan dan perumahan lebih banyak dinikmati oleh kelompok 20% masyarakat termiskin, dan hanya 14% yang dinikmati oleh kelompok 20% masyarakat terkaya. Untuk sektor transportasi dan kesehatan manfaat yang dinikmati oleh 20% kelompok masyarakat termiskin relatif sama dengan yang dinikmati oleh 20% kelompok masyarakat terkaya (Tabel 2). Tetapi jika digunakan variabel binary, secara rata-rata prosentase penerima manfaat untuk sektor transportasi dan sektor kesehatan relatif lebih kecil untuk kelompok masyarakat miskin dibandingkan dengan kelompok masyarakat kaya. Dengan kata lain, pengeluaran untuk sektor

---

<sup>5</sup> Pengeluaran publik bersifat: a) pro orang miskin (*progressive*) jika kelompok masyarakat miskin mendapatkan proporsi manfaat yang lebih besar daripada kelompok masyarakat kaya; b) pro orang kaya (*regressive*) jika proporsi manfaat untuk kelompok masyarakat miskin lebih kecil daripada yang dinikmati oleh kelompok masyarakat kaya; dan c) netral jika proporsi manfaat yang dinikmati oleh kelompok masyarakat miskin dan kelompok masyarakat kaya relatif sama.

transportasi dan kesehatan cenderung bersifat regresif sampai dengan netral. Sementara itu untuk sektor pertanian, pendidikan dan perumahan lebih bersifat progresif (memihak orang miskin).

2. Analisis keseluruhan dengan menggabungkan hasil perhitungan proporsi pengeluaran pembangunan sektoral dengan hasil *incidence analysis* untuk kelima sektor memperlihatkan bahwa dari 268 kabupaten/kota, hanya 93 kabupaten/kota (35%) yang telah menerapkan kebijakan pembelanjaan yang bersifat pro orang miskin. Dengan demikian kebijakan anggaran yang diterapkan oleh sebagian besar pemerintah kabupaten/kota belum memihak pada orang miskin. **Kotak 5** memberikan contoh lain kebijakan alokasi anggaran yang diterapkan oleh Pemerintah Provinsi DKI (TA 2001).
3. Selain analisis kuantitatif, studi tersebut juga melakukan analisis kualitatif. Indikator yang digunakan antara lain berupa ada/tidaknya program pemerintah daerah untuk penanggulangan kemiskinan, aspek partisipatif masyarakat dalam penyusunan anggaran, proses dan pelaksanaan program-program pengentasan kemiskinan yang sedang/telah dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota. Dari 40 kabupaten/kota yang dianalisa, 18 kabupaten/kota dapat dikatakan sebagai telah menerapkan kebijakan yang bersifat pro orang miskin. Sisanya, 22 kabupaten/kota belum menerapkan kebijakan yang bersifat pro orang miskin.

**Tabel 2. Jumlah dan Persentase Kabupaten/Kota Berdasarkan Kebijakan Pengeluaran Pembangunan yang Memihak Masyarakat Miskin**

Sektor/Kebijakan Anggaran	Pertanian	Transportasi	Pendidikan	Kesehatan	Perumahan
Progressif ( <i>pro-poor</i> )	175 61%	10 4%	107 37%	31 11%	64 23%
Netral	109 38%	260 92%	179 62%	212 74%	209 76%
Regresif ( <i>non pro-poor</i> )	4 1%	13 5%	2 1%	42 15%	1 0%
Total	288 100%	283 100%	288 100%	285 100%	274 100%

Sumber : Jasmina, Thia, et al. Analisa Peringkat Penganggulangan Kemiskinan Kabupaten/Kota. Ekonomi dan Keuangan Indonesia Vol. XLIX No. 4, 2001.

## 2. Pembelanjaan untuk program penanggulangan kemiskinan

- (a) Di era otonomi sekarang, meskipun penyeragaman mata anggaran masih berlaku, daerah sebenarnya mempunyai kewenangan penuh untuk membelanjakan dananya sesuai dengan kepentingannya. Jika dikehendaki, daerah dapat membuat mata anggaran khusus yang diperuntukkan bagi program penanggulangan kemiskinan.
- (b) Meningkatkan pembelanjaan yang bersifat program langsung penanggulangan kemiskinan disertai dengan prinsip dan praktek pembelanjaan yang lebih baik.
- (c) Secara praktis, pendekatan untuk mencapai target program penanggulangan kemiskinan dapat dibagi menjadi 2 kategori, yaitu target secara luas (*broad targeting*) dan target secara sempit (*narrow targeting*). Pendekatan pertama ini tidak mentargetkan orang miskin secara langsung sebagai individu-individu. Program

yang ada lebih diarahkan pada penyediaan pelayanan yang dibutuhkan orang miskin. Dalam hal ini Pemda dapat mengalokasikan anggaran untuk menyediakan pelayanan sosial yang mendasar seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, sanitasi. Pendekatan ke dua langsung ditujukan kepada individu, keluarga atau kelompok yang secara tegas dinyatakan sebagai orang miskin. Di antara dua pendekatan ini, masing-masing mempunyai kelebihan dan kekurangan. Oleh karena itu kombinasi dari kedua pendekatan ini merupakan alternatif terbaik. **Kotak 6** memberikan ilustrasi dua jenis pendekatan tersebut.

### **Kotak 5** **Penanggulangan Kemiskinan dan Alokasi Anggaran Pemda DKI**

APBD DKI TA 2001 banyak dikritik oleh banyak kalangan karena dua hal. Pertama, proses pengesahannya oleh DPRD dinilai tidak sah, dan ke dua, alokasi pembelanjanya dinilai lebih banyak mengutamakan kepentingan birokrat (juga DPRD) ketimbang kepentingan masyarakat. Tabel Lampiran 2 menunjukkan bahwa besarnya belanja rutin (sebagai cerminan belanja untuk kepentingan birokrat) mencapai 67%, dan alokasi untuk belanja pembangunan (sebagai cerminan belanja untuk kepentingan dan pelayanan publik) hanya 33%.

Akibat dua hal tersebut, koalisi belasan lembaga swadaya masyarakat (LSM) telah mengajukan gugatan kepada pemda DKI dan DPRD. Indikator ketimpangan alokasi belanja Pemda DKI tersebut dapat dilihat dari data berikut (Tabel Lampiran 2):

- a). Jumlah penduduk miskin di DKI Jakarta sebesar 284.709 orang, sementara alokasi anggaran belanja yang **kira-kira langsung** ditujukan untuk kepentingan kelompok masyarakat miskin hanya Rp130,5 milyar (5,2% dari belanja pembangunan atau 1,7% dari total APBD). Ini berarti setiap jiwa orang miskin hanya mendapatkan alokasi dana Rp458 ribu per tahun.
- b). Alokasi belanja untuk kesejahteraan para anggota (85 orang) DPRD jumlahnya mencapai Rp67,7 milyar (mulai dari uang representasi, uang paket, berbagai tunjangan, hingga pakaian dinas). Ditambah dengan alokasi belanja untuk sekretariat DPRD yang jumlahnya Rp78,2 milyar, maka total belanja rutin DPRD mencapai Rp145,9 milyar. Jumlah alokasi belanja untuk menunjang kepentingan 85 orang ini ternyata jauh lebih besar daripada untuk kepentingan 284,7 ribu orang. Dengan kata lain “uang rakyat” yang terpaksa dihabiskan untuk menunjang kepentingan para “wakilnya” mencapai Rp1,7 milyar per orang, atau 3.742 lipat dibandingkan anggaran yang diperuntukkan bagi setiap orang miskin.
- c). Anggaran belanja rutin untuk pimpinan eksekutif (gubernur dan para wakilnya, 4 orang) mencapai Rp18,2 milyar, atau setiap orang masing-masing menghabiskan APBD sebesar Rp 3,6 milyar.

Berdasarkan data-data tersebut, pertanyaannya adalah apakah memang setinggi itu “harga” seorang “wakil rakyat” dan “pemimpin rakyat” terhadap “harga” rakyat yang diwakili dan atau dipimpinnya?

Sumber : BKKP dan SMERU, 2001. *Paket Informasi Dasar Penanggulangan Kemiskinan.*

**Kotak 6**  
**Distribusi Manfaat Alokasi Anggaran:**  
**Kasus Pendidikan Dasar, Kesehatan dan Jaring Pengaman Sosial (JPS)**

Salah satu contoh program penanggulangan kemiskinan melalui pendekatan *broad targeting* dapat dilihat dari pembangunan di bidang pendidikan dan kesehatan. Program ini bersifat umum sehingga kelompok masyarakat mana saja dapat mengambil manfaat dari program tersebut. Sehubungan dengan ini, salah satu karakter keluarga miskin di Indonesia adalah cenderung mempunyai banyak anak, dan anak-anak mereka cenderung hanya bersekolah sampai pada tingkat sekolah dasar. Oleh karena itu program di bidang pendidikan dasar seperti pemberian bantuan subsidi (beasiswa, peningkatan fasilitas dan kualitas proses belajar mengajar) akan dinikmati oleh sebagian besar penduduk miskin. Sebaliknya, jika bantuan subsidi ini diberikan kepada program pendidikan menengah maka akan cenderung dinikmati oleh kelompok masyarakat bukan miskin. Selain pendidikan dasar, pengalaman empiris menunjukkan bahwa masyarakat miskin sangat terbantu dengan adanya pembangunan di bidang pelayanan kesehatan dasar, seperti puskesmas dan posyandu. Di lain pihak, keberadaan rumah sakit cenderung lebih dinikmati oleh kelompok masyarakat bukan miskin. Oleh karenanya alokasi pembelanjaan anggaran untuk sub-sektor pendidikan dasar dan kesehatan dasar harus menjadi salah satu prioritas pemerintah (daerah) dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

Untuk pendekatan yang bersifat *narrow targeting*, program Jaring Pengaman Sosial (JPS) merupakan salah satu contohnya. Tetapi sayangnya, program yang dimaksudkan untuk menolong kelompok masyarakat miskin (akibat krisis ekonomi) dalam pelaksanaannya mengalami bias. Kelompok masyarakat kaya ternyata juga ikut atau diikutkan untuk menikmati program JPS.

Kasus di Kabupaten Pandeglang menunjukkan bahwa dari 5 jenis program JPS, program OPK beras menunjukkan kinerja yang relatif lebih baik dibandingkan jenis program lainnya. Dalam kategori 20% kelompok masyarakat yang tergolong paling miskin, 72% di antaranya terjangkau dan menerima manfaat program OPK. Meskipun demikian, 29% masyarakat yang tergolong dalam 20% kelompok masyarakat paling kaya, juga ikut menikmati program ini (**Tabel 3**).

**Tabel 3. Distribusi Penerima Manfaat Program JPS di Kabupaten Pandeglang**

Program	Penerima manfaat menurut kelompok masyarakat					Total
	20% paling miskin	20% miskin	20% sedang	20% kaya	20% paling kaya	
OPK Beras	71,89	55,71	42,27	38,25	28,96	47,35
JPS Pendidikan	8,88	6,37	3,12	1,39	1,55	4,26
Kartu Sehat	18,53	22,59	32,48	29,07	24,56	25,44
PMT	44,24	42,01	20,91	22,58	22,62	30,40
Padat Karya	12,90	20,55	4,09	4,61	0,91	8,59

Sumber: Diolah dari data Survei Seratus Desa, 1999.

Berbanding terbalik dengan kinerja program OPK Beras, program Kartu Sehat di Bidang Kesehatan dapat dikatakan merupakan program yang menyimpang jauh dari tujuannya. Data pada Tabel di atas menunjukkan bahwa dari 20% masyarakat yang tergolong paling miskin, ternyata hanya 18,5% yang bisa menikmati manfaat program ini. Sementara itu dari 20% masyarakat yang tergolong paling kaya, 25% di antaranya justru menerima manfaat program ini. Dengan kata lain, program Kartu Sehat lebih banyak dinikmati oleh orang kaya daripada oleh orang miskin.

#### IV. PENUTUP

Kemiskinan merupakan salah satu tragedi terbesar kemanusiaan, dan sampai sekarang tragedi ini belum bisa ditanggulangi secara tuntas, bahkan di beberapa kawasan justru menunjukkan gejala yang makin parah. Oleh karena itu upaya memerangi kemiskinan merupakan tugas mulia kemanusiaan. Selain karena alasan kemanusiaan dan moral, memerangi kemiskinan merupakan upaya yang sangat rasional ditinjau dari banyak kepentingan. Antara lain hal itu dapat mendorong pertumbuhan ekonomi (melalui peningkatan produktivitas), demokratisasi, mengurangi konflik dalam masyarakat, dan sebagainya.

Filosofi dan definisi kemiskinan yang makin luas cakupannya mengharuskan strategi kebijakan penanggulangannya bersifat multidisiplin, lintas sektoral dan terus berkelanjutan. **Pro-poor budget** memang sangat diperlukan, tetapi kebijakan ini saja tentu tidak cukup. Mengingat APBN dan APBD lebih merupakan instrumen kebijakan pemerintahan, maka persoalannya justru terletak dan tergantung pada bentuk regim pemerintah itu sendiri. Jika regim pemerintahan yang ada mempunyai karakter memihak pada orang miskin, maka berbagai kebijakan publik, institusi, birokrasi, dan penganggaran yang diterapkan akan dengan sendirinya bercirikan keberpihakan kepada orang miskin.

#### REFERENSI

- BKPK, SMERU. 2001. "Paket Informasi Dasar Penanggulangan Kemiskinan".
- Ikhsan, Mohamad. 2001. "Kemiskinan dan Harga Beras". Working Paper. LPEM UI.
- Jasmina, Thia, et al. 2001. "Analisa Peringkat Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten/Kota". *Ekonomi dan Keuangan Indonesia* Vol. XLIX No. 4.
- SMERU. 1999. "Deregulasi Perdagangan Regional dan Pengaruhnya terhadap Perekonomian Daerah".
- SMERU. 2001. "Subsidi Pemerintah dan Konsumsi Minyak Tanah oleh Rumah Tangga di Indonesia". *SMERU News* No. 02, Maret-April.
- SMERU. 2002. Dampak Upah Minimum terhadap Kesempatan Kerja. *SMERU News* No. 01, Januari-Maret.
- World Bank. 2001. "*Indonesia, Constructing a New Strategy for Poverty Reduction*".
- Turkewitz. 2001. "*Summary of Proceedings on Training of Trainers Program on Public Expenditure Management*". Tokyo.

**Tabel Lampiran 1. Perubahan Proporsi Harga yang Diterima Petani/Produsen Sebelum dan Sesudah Deregulasi<sup>\*)</sup>**

<b>Perubahan Proporsi Harga (PH)</b>	<b>Jenis Komoditi Pertanian</b>	<b>Proporsi Sample</b>
PH $\geq$ 20%	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kelapa (Minahasa)</li> <li>2. Tembakau Rajangan (Temanggung)</li> <li>3. Ikan Laut (Gorontalo)</li> <li>4. Ternak Sapi (Gorontalo)</li> </ol>	11%
10% $\leq$ PH < 20%	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bawang Merah (Bima)</li> <li>2. Kentang (Gowa)</li> <li>3. Kopra (Minahasa)</li> <li>4. Cengkeh (Minahasa)</li> <li>5. Karet/Scrap (Muba)</li> <li>6. Kemiri (Bima, tujuan Banjarmasin)</li> <li>7. Rotan (Luwu)</li> <li>8. Susu Sapi (Sukabumi)</li> </ol>	22%
0% < PH < 10%	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kentang (Kerinci)</li> <li>2. Jeruk Manis (Luwu)</li> <li>3. Daun Teh (Sukabumi)</li> <li>4. Kakao (Polmas)</li> <li>5. Kopi (semua daerah, 5 kasus)</li> <li>6. Tembakau Rajangan (Sampang)</li> <li>7. Karet/RSS/Scrap (Bengkalis &amp; HST, 3 kasus)</li> <li>8. Biji Mete (Sampang)</li> <li>9. Kemiri (Bima, tujuan Mataram)</li> <li>10. Udang (Bone)</li> <li>11. Ternak Sapi (Bone, Bima, Lotim, Sampang)</li> <li>12. Telur Itik (HST-Kalsel) (21 kasus)</li> </ol>	58%
PH < 0% (negatif)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kakao (Bone)</li> <li>2. Kayu Manis (Kerinci)</li> <li>3. Ikan Laut (Gunung Kidul)</li> </ol>	8%
	<b>Jumlah</b>	<b>100%</b>

Keterangan: \*) Nilai tertinggi: 31,9%; Nilai terendah: -5,7%  
Rata-rata: 8,8%; Median: 6,5%

**Tabel Lampiran 2. Alokasi Belanja Pemda DKI yang "Kira-kira" Langsung Berhubungan dengan Kepentingan Orang Miskin (TA 2001)**

<b>Uraian</b>	<b>Juta Rupiah</b>
<b>I. Sektor Industri</b>	
1. Bimbingan Teknis Industri Kecil dan Menengah	1.850,0
2. Pengembangan Industri Kecil	2.572,0
<b>II. Sektor Pertanian dan Kehutanan</b>	
1. Program Pengembangan Pertanian Perkotaan	6.000,0
2. Program Pemberdayaan Pertanian Perkotaan	5.280,0
3. Program Pengembangan Peternakan Perkotaan	4.700,0
4. Program Pemberdayaan Peternakan Perkotaan	5.746,3
5. Pengembangan Perikanan Perkotaan	13.682,5
6. Program Pemberdayaan Perikanan	4.375,0
<b>III. Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Daerah, Keuangan Daerah dan Koperasi</b>	
1. Pembinaan Usaha Kecil dan Menengah	10.500,0
2. Pembinaan Usaha Sektor Informal/GUSK	650,0
3. Pembangunan Sarana dan Prasarana Usaha GUSK	3.045,0
<b>IV. Sektor Pembangunan Daerah dan Pemukiman</b>	
1. Penanggulangan Kemiskinan di Kelurahan	650,0
2. Program MHT (Muhammad Husni Thamrin) III	26.651,0
<b>V. Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan terhadap Tuhan YME, Pemuda dan Olahraga</b>	
1. Program Makanan Tambahan Anak Sekolah	16.246,5
<b>VI. Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera</b>	
1. Pembinaan Keluarga Sejahtera	4.048,0
<b>VII. Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Anak dan Remaja</b>	
1. Pengembangan Pelayanan Kesehatan Dasar	1.312,0
2. Peningkatan Pelayanan Kesehatan Masyarakat	17.527,0
3. Peningkatan Gizi Masyarakat	925,0
4. Pembinaan dan Rehabilitasi Sosial	1.430,0
5. Pembinaan Sosial Fakir Miskin	625,0
6. Pembinaan Anak Terlantar	1.350,0
7. Pembinaan dan Rehabilitasi para Cacat	634,0
8. Penanggulangan Bencana Alam	330,0
<b>VIII. Sektor Perumahan dan Pemukiman</b>	
1. Percontohan MHT IV	400,0
<b>Total Belanja untuk Orang Miskin</b>	<b>130.529,9</b>
<b>Belanja DPRD</b>	<b>67.654,0</b>
<b>Gubernur + Wakil</b>	<b>18.164,0</b>
<b>Total Belanja Rutin</b>	<b>4.985.120,4</b>
<b>Total Belanja Pembangunan</b>	<b>2.510.414,8</b>
<b>TOTAL APBD</b>	<b>7.495.535,2</b>

Sumber: Perda Propinsi DKI No. 8 Tahun 2000 tentang APBD Propinsi DKI TA 2001