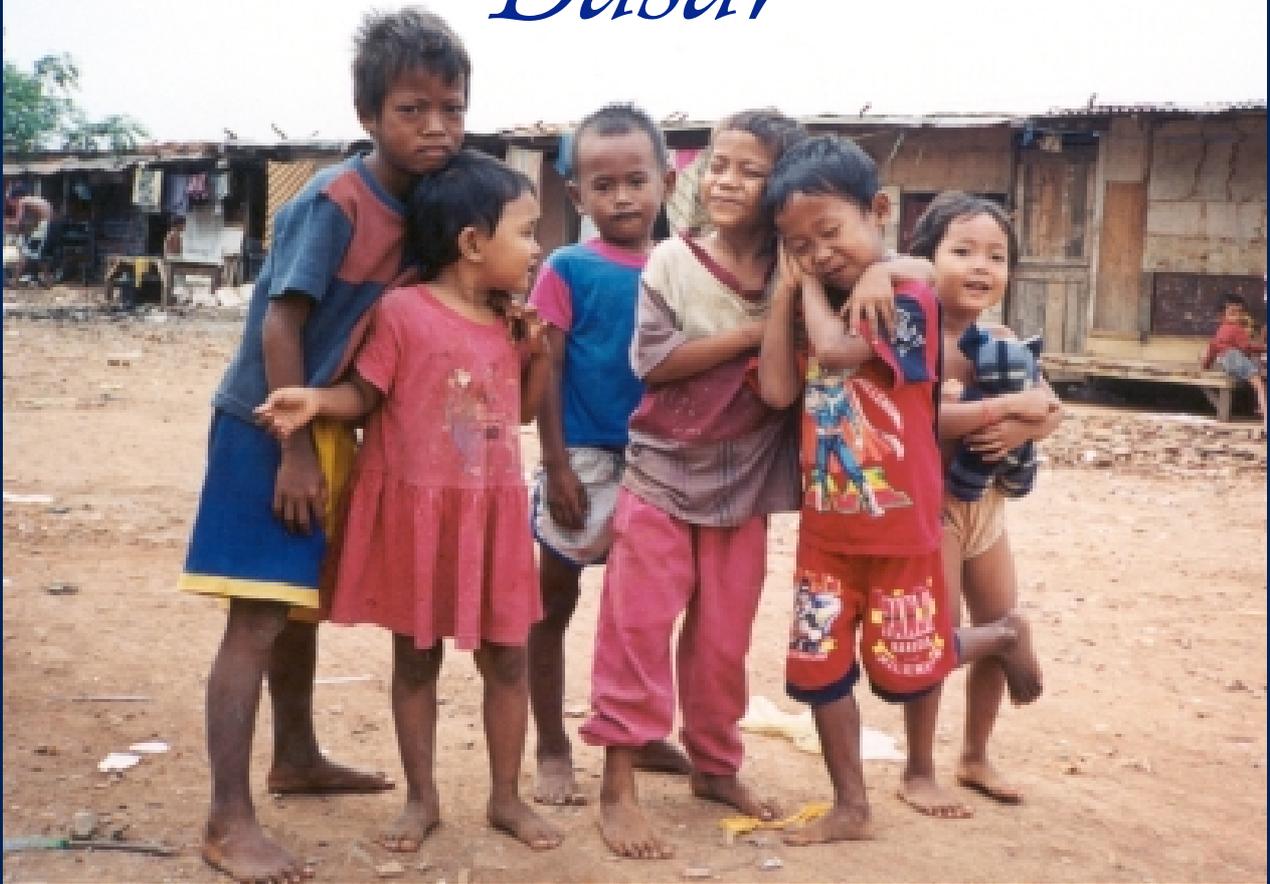


*Paket Informasi  
Dasar*



Penanggulangan  
Kemiskinan





# daftar isi

1. *Apa itu kemiskinan dan apa penyebabnya?* **1**
2. *Bagaimana kehidupan orang miskin?* **6**
3. *Mengapa memerangi kemiskinan penting bagi setiap daerah?* **9**
4. *Apa yang diperlukan daerah untuk memerangi kemiskinan?* **10**
5. *Apa strategi dan kebijakan yang memihak kepada orang miskin?* **12**
6. *Adakah contoh-contoh upaya penanggulangan kemiskinan yang "sukses" dan "gagal"?* **18**
7. *Bagaimana anggaran yang memihak kepada orang miskin?* **22**
8. *Apa indikator keberhasilan penanggulangan kemiskinan?* **29**
9. *Bagaimana memantau dan mengevaluasi upaya penanggulangan kemiskinan?* **33**





**K**emiskinan adalah suatu keadaan ketika seseorang kehilangan harga diri, terbentur pada ketergantungan, terpaksa menerima perlakuan kasar dan hinaan, serta tak dipedulikan ketika sedang mencari pertolongan"

Begitulah kata seorang miskin mengenai kemiskinan. Jadi, kemiskinan merendahkan harkat dan martabat manusia, karena itu memerangi kemiskinan harus menjadi prioritas utama upaya pembangunan.

## KATA PENGANTAR

Apabila bangsa Indonesia berkeinginan memerangi kemiskinan, pertama-tama kita harus memahami terlebih dulu apa yang dimaksud dengan kemiskinan dan penyebabnya. Agar usaha penanggulangan kemiskinan berjalan dengan baik, efektif dan efisien, maka perlu dirancang kebijakan yang tepat dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan, antara lain: pejabat pemerintah, anggota parlemen, Ornop (termasuk LSM, lembaga-lembaga sosial dan keagamaan, partai politik), masyarakat madani, pihak swasta dan masyarakat miskin itu sendiri. Serius atau tidaknya pemerintah, termasuk pemerintah daerah, dalam menjalankan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan dapat dilihat dari anggaran yang dialokasikan untuk membiayai upaya penanggulangan kemiskinan, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Aspek penting lainnya adalah bagaimana mengembangkan indikator-indikator keberhasilan penanggulangan kemiskinan, serta pemantauan dan evaluasi terhadap kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan tersebut. Dengan demikian dapat diketahui sejauh mana kebijakan dan program yang dijalankan mencapai tujuan dan sasarannya. Setelah melakukan pemantauan dan evaluasi kita dapat memperbaiki dan menyempurnakan kebijakan dan program agar proses dan hasil yang diperoleh semakin baik dan dapat dipertanggungjawabkan.

Buku Paket Informasi Dasar Penanggulangan Kemiskinan ini dimaksudkan sebagai informasi dan bahan masukan bagi para pengambil kebijakan tentang bagaimana merancang suatu kebijakan dan program pembangunan dengan anggaran yang memihak pada orang miskin, mengembangkan indikator keberhasilan program, dan melakukan pemantauan dan evaluasi. Bagi aktivis Ornop dan masyarakat, informasi ini diharapkan dapat memperluas wawasan dan meningkatkan kerjasama mereka dalam menggalang upaya penanggulangan kemiskinan. Dengan informasi ini diharapkan semua pihak, terutama mereka yang bertanggungjawab dalam merancang dan menjalankan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan, akan memiliki pemahaman dan pengertian yang lebih baik tentang kemiskinan dan upaya penanggulangannya.

## APA ITU KEMISKINAN DAN APA PENYEBABNYA?

### Apa itu kemiskinan?

Pendapat mengenai apa itu kemiskinan amat beragam, mulai dari sekedar ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar dan memperbaiki keadaan, hingga pengertian lebih luas yang memasukkan komponen-komponen sosial dan moral. Misalnya ada pendapat bahwa kemiskinan timbul karena adanya ketidakadilan dalam pemilikan faktor produksi; bahwa kemiskinan terkait dengan sikap, budaya hidup, dan lingkungan dalam suatu masyarakat; atau bahwa kemiskinan adalah ketidakberdayaan sekelompok masyarakat terhadap sistem yang diterapkan oleh suatu pemerintah sehingga mereka berada pada posisi yang sangat lemah dan tereksplorasi. Yang terakhir ini lebih dikenal sebagai **kemiskinan struktural** (lihat Kotak 1. Perkembangan Definisi Kemiskinan).

Umumnya ketika orang berbicara mengenai kemiskinan maka yang dimaksud adalah kemiskinan material. Dengan pengertian ini seseorang dikategorikan miskin apabila tidak mampu memenuhi standar minimum kebutuhan pokok untuk dapat hidup secara layak. Ini yang sering disebut sebagai **kemiskinan konsumsi** (lihat Kotak 2. Cara Mengukur Kemiskinan Konsumsi).



*Kemiskinan merendahkan martabat: memulung sampah di sungai*

Apakah mendefinisikan orang miskin hanya dari sudut pemenuhan konsumsi saja sudah cukup? Jawabnya “tidak”. Memang definisi ini berguna dan akan terus dipakai untuk mengukur kemajuan tingkat kesejahteraan, akan tetapi definisi itu sangat tidak memadai karena:

- pengertian ini sering tidak berhubungan dengan definisi kemiskinan yang dimaksud oleh orang miskin itu sendiri, dan tidak cukup untuk memahami realitas kemiskinan;
- dapat menjerumuskan ke kesimpulan yang salah bahwa menanggulangi kemiskinan cukup hanya dengan menyediakan bahan makanan yang memadai;
- telah terbukti tidak bermanfaat bagi pengambil keputusan ketika harus merumuskan kebijakan lintas sektor, bahkan bisa kontra produktif.

Kenyataan menunjukkan bahwa kemiskinan tidak hanya bertalian dengan ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan material dasar. Kemiskinan juga terkait erat dengan berbagai dimensi lain kehidupan manusia, misalnya kesehatan, pendidikan, jaminan masa depan, dan peranan sosial. Oleh sebab itu, **kemiskinan hanya dapat dipahami secara utuh apabila dimensi-dimensi lain dari kehidupan manusia juga diperhitungkan.**



## PERKEMBANGAN DEFINISI KEMISKINAN

Bersamaan dengan bertambahnya pengetahuan tentang kemiskinan dan faktor-faktor penentunya, dalam beberapa dekade terakhir ini pengertian kemiskinan telah bergeser. Misalnya, pada awal 1990an definisi kemiskinan telah diperluas tidak hanya berdasarkan tingkat pendapatan, tapi juga mencakup ketidakmampuan di bidang kesehatan, pendidikan dan perumahan. Jadi dalam pengertian tersebut telah diakui adanya interaksi dan hubungan sebab-akibat antara berbagai dimensi kemiskinan. Di penghujung abad 20 telah muncul pengertian kemiskinan terbaru, yaitu bahwa di samping semua definisi di atas kemiskinan juga mencakup dimensi kerentanan, ketidakberdayaan, dan ketidakmampuan untuk menyampaikan aspirasi (**voicelessness**).

Demikianlah, ternyata kemiskinan berwajah majemuk, berubah dari waktu ke waktu, atau dari satu tempat ke tempat lain. Karena itu definisi kemiskinan yang memadai harus mencakup pengertian kemiskinan yang memiliki berbagai dimensi, antara lain:

- ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (sandang, pangan, papan);
- tidak adanya akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih, dan transportasi);
- tidak adanya jaminan masa depan (karena tiadanya investasi untuk pendidikan dan keluarga);
- kerentanan terhadap goncangan yang bersifat individual maupun massal;
- rendahnya kualitas sumber daya manusia dan keterbatasan sumber daya alam;
- tidak dilibatkan dalam kegiatan sosial masyarakat;
- tidak adanya akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan;
- ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental;
- ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial (anak-anak terlantar, wanita korban kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marginal dan terpencil).



## CARA MENGUKUR KEMISKINAN KONSUMSI

Sejak tahun 1976 Badan Pusat Statistik (BPS) membuat perkiraan jumlah penduduk miskin (dibedakan antara wilayah perdesaan, perkotaan dan propinsi di Indonesia) dengan berpatokan pada pengeluaran rumah tangga menurut data SUSENAS (Survei Sosial Ekonomi Nasional). Penduduk miskin ditentukan berdasarkan pengeluaran atas kebutuhan pokok, yang terdiri dari bahan makanan maupun bukan makanan yang dianggap 'dasar' dan diperlukan selama jangka waktu tertentu agar dapat hidup secara layak.

Dengan cara ini, maka kemiskinan diukur sebagai tingkat konsumsi per kapita di bawah suatu standar tertentu yang disebut sebagai **garis kemiskinan**. Mereka yang berada di bawah garis kemiskinan tersebut dikategorikan sebagai miskin. Garis kemiskinan dihitung dengan cara menjumlahkan:

- biaya untuk memperoleh "sekeranjang" makanan dengan kandungan 2.100 kalori per kapita per hari; dan
- biaya untuk memperoleh "sekeranjang" bahan bukan makanan yang dianggap "dasar", seperti pakaian, perumahan, kesehatan, transportasi dan pendidikan.

Walaupun sangat berguna untuk merancang kebijakan penanggulangan kemiskinan, pengukuran dengan cara ini memiliki kelemahan karena jumlah penduduk miskin sangat peka terhadap garis kemiskinan dan tidak memberikan informasi tentang kedalaman atau keparahan kemiskinan itu. Menurut BPS, garis kemiskinan pada tahun 1999 adalah Rp93.896/kapita/bulan untuk daerah perkotaan dan Rp73.898/kapita/bulan untuk daerah perdesaan.

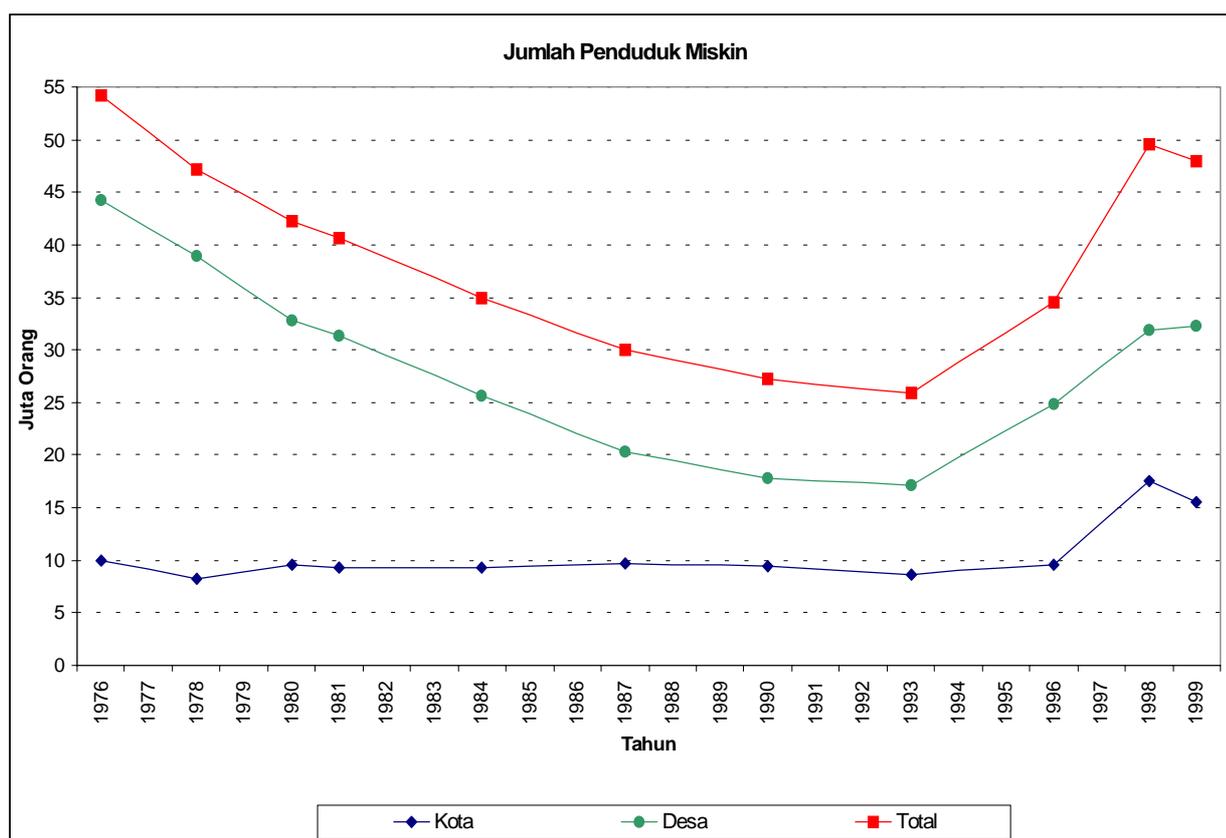


Di bawah garis kemiskinan: sepiring nasi dan sepotong tempe

Di Indonesia hingga saat ini kemiskinan masih terlihat di mana-mana, di desa, di kota, dan di lingkungan sekitar kita. Jumlah penduduk miskin dan tingkat kemiskinan di Indonesia telah mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Pada tahun 1970, sekitar 68% penduduk Indonesia dikategorikan miskin. Berbagai upaya pembangunan selama lebih dari dua dasawarsa berhasil menekan persentase penduduk miskin menjadi 11% pada tahun 1996. Namun jumlah penduduk miskin kembali meningkat setelah krisis ekonomi di pertengahan tahun 1997. Menurut BPS, pada bulan Agustus 1999 jumlah orang miskin menjadi 47,9 juta orang (23,4% dari total penduduk). Sekitar 15,6 juta orang berada di kawasan perkotaan, dan 32,3 juta orang di perdesaan. Di samping itu masih ada sekitar 25% penduduk Indonesia diperkirakan rentan terhadap kemiskinan. Hal ini berarti hampir separuh penduduk Indonesia dapat dikategorikan sebagai miskin atau rentan terhadap kemiskinan. Krisis ekonomi telah menyebabkan banyak orang kehilangan pekerjaan atau mengalami penurunan pendapatan, khususnya di sektor formal, industri dan konstruksi. Upah di perkotaan juga lambat dalam menyesuaikan kenaikan harga bahan makanan dan kebutuhan dasar lainnya karena adanya devaluasi dan inflasi. Akibatnya penduduk miskin semakin terpuruk (lihat Kotak 3).



## JUMLAH PENDUDUK MISKIN DI INDONESIA (1976-1999)



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS)

### DINAMIKA KEMISKINAN

Jumlah penduduk yang mengalami perubahan status kemiskinan -dari tidak miskin menjadi miskin, dan sebaliknya, dari miskin menjadi tidak miskin- jauh lebih besar daripada perubahan yang tampak dalam tingkat kemiskinan. Oleh karena itu, melihat perubahan dalam tingkat kemiskinan saja akan menimbulkan penilaian yang salah mengenai dinamika kemiskinan yang sesungguhnya terjadi.



## Apa Penyebab Kemiskinan?

Jawaban pertanyaan ini tidaklah sesederhana yang kita bayangkan. Ada banyak penyebab kemiskinan, dan tak ada satu jawaban yang mampu menjelaskan semuanya sekaligus. Ini ditunjukkan oleh adanya berbagai pendapat mengenai penyebab kemiskinan sesuai dengan keadaan, waktu, dan tempat tertentu yang mencoba mencari penyebab kemiskinan. Tetapi dapat kita simpulkan bahwa penyebab dasar kemiskinan antara lain:

- kegagalan kepemilikan, terutama tanah dan modal;
- terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana dan prasarana;
- kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor;
- adanya perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung;
- adanya perbedaan sumber daya manusia dan perbedaan antar sektor ekonomi (ekonomi tradisional versus ekonomi modern);
- rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat;
- budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkungannya;
- tidak adanya tata pemerintahan yang bersih dan baik (good governance);
- pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan.



*Sanitasi: kemewahan yang tak terjangkau oleh si miskin*



*Pembangunan bias perkotaan: salah satu penyebab kesenjangan sosial*

Kenyataan kasat mata -yang juga didukung oleh suara mereka yang miskin- menunjukkan bahwa kemiskinan disebabkan:

- Keterbatasan pendapatan, modal dan sarana untuk memenuhi kebutuhan dasar, termasuk:
  - modal sumberdaya manusia, misalnya pendidikan formal, keterampilan, dan kesehatan yang memadai;
  - modal produksi, misalnya lahan, dan akses terhadap kredit;
  - modal sosial, misalnya jaringan sosial dan akses terhadap kebijakan dan keputusan politik;
  - sarana fisik, misalnya akses terhadap prasarana dasar seperti jalan, air bersih, listrik;
  - termasuk hidup di daerah yang terpencil.
- Kerentanan dan ketidakmampuan menghadapi guncangan-guncangan karena:
  - krisis ekonomi;
  - kegagalan panen karena hama, banjir atau kekeringan;
  - kehilangan pekerjaan (PHK);
  - konflik sosial dan politik;
  - korban kekerasan sosial dan rumah tangga;
  - bencana alam (longsor, gempa bumi, perubahan iklim global);
  - musibah (jatuh sakit, kebakaran, kecurian atau ternak terserang wabah penyakit).
- Tidak adanya suara yang mewakili dan terpuruk dalam ketidakberdayaan di dalam institusi negara dan masyarakat karena:
  - tidak ada kepastian hukum;
  - tidak ada perlindungan dari kejahatan;
  - kesewenang-wenangan aparat;
  - ancaman dan intimidasi;
  - kebijakan publik yang tidak peka dan tidak mendukung upaya penanggulangan kemiskinan;
  - rendahnya posisi tawar masyarakat miskin.



*Air bersih: hak setiap manusia*



## BAGAIMANA KEHIDUPAN ORANG MISKIN?

Selama krisis ekonomi berlangsung peningkatan jumlah penduduk miskin dan mereka yang sangat terpuuk akibat dampak krisis paling banyak ditemui di kawasan perkotaan. Namun sekitar 65% - 75% penduduk miskin di Indonesia berada di kawasan perdesaan. Dua per tiga dari penduduk miskin di perdesaan ini menyandarkan hidup mereka pada kegiatan dan hasil pertanian. Keadaan mereka diperburuk oleh fakta bahwa hingga saat ini kualitas sumber daya manusia di kawasan perdesaan masih sangat terbatas. Lebih dari 90% penduduk desa hanya memiliki tingkat pendidikan sekolah dasar, bahkan kurang dari itu. Hal ini mendesak perlunya strategi peningkatan kualitas sumber daya manusia di tingkat perdesaan dan strategi untuk pembangunan perdesaan.

Potret kemiskinan berikut ini hanyalah sekilas cermin bahwa kemiskinan baik di perkotaan maupun di perdesaan dapat dialami dalam berbagai dimensi dan karena itu harus ditinjau dan ditanggulangi dari dimensi yang majemuk pula.

### 4 KOTAK DELAPAN CIRI RUMAH TANGGA MISKIN



*Pemukiman kumuh: dampak urbanisasi*

#### VARIABEL

#### KRITERIA MISKIN

Luas Lantai	< 8 m <sup>2</sup> per kapita
Jenis Lantai	Tanah
Air Bersih	Air Hujan/Sumber Tidak Terlindung
Jamban	Tidak Punya
Asset	Tidak Punya
Lauk Pauk	Tidak Ada/Ada Tidak Bervariasi
Kegiatan Sosial	Tidak Pernah
Membeli Pakaian	Tidak Pernah

### 5 KOTAK PROFIL ORANG MISKIN

Ibu Juariyah, janda berumur 65 tahun, tinggal sendirian di rumahnya yang terbuat dari bilik di Desa Kebon Baru, Kec. Sumpersari, Jember. Meskipun sudah tua, ia harus mencari nafkah sendiri. Dulu, waktu masih muda dan kuat, ia bekerja di gudang tembakau dengan upah Rp8.000 per hari. Sekarang, ia hanya bisa bekerja sebagai tenaga borongan dengan penghasilan Rp1.000 per hari. Hidup Ibu Juariyah sangat sulit. Pada musim panen ia terpaksa berjalan jauh untuk **mengasak**, yaitu mengumpulkan sisa-sisa padi di sawah yang baru dipanen untuk memenuhi kebutuhan berasnya selama beberapa hari.



*Lantai tanah dan tak ada jendela: Sehatkah ini?*



## **KERJA KERAS PENGHASILAN KECIL**

Pada tahun 1997 dengan modal Rp25.000 per hari Entin (36 tahun), seorang ibu dengan enam anak yang tinggal di Soreang, Jawa Barat, membuat 1.000 buah kue "kroket." Sebelum fajar menyingsing Entin sudah mengantar penganannya ke pedagang di pasar dengan harga Rp35/buah. Hasil penjualannya tidak pernah mencapai Rp35.000, karena setiap hari rata-rata terdapat 75 buah kroket yang rusak. Keuntungan Entin hanya sekitar Rp7.375, padahal untuk membuat 1.000 kroket itu dia harus bekerja 15,5 jam/hari. Namun bagaimanapun, hasil itu masih lebih besar dari pada pendapatan suaminya yang buruh bangunan harian dengan upah Rp5.000/hari.

Jadwal kerja harian Entin adalah sebagai berikut:

- 08.00 - 10.00 Ke pasar membeli bahan
- 10.00 - 12.00 Istirahat/urusan rumah tangga
- 12.00 - 18.00 Membuat 1.000 kroket
- 18.00 - 21.00 Istirahat (tidur)/urusan rumah tangga
- 21.00 - 03.00 Menggoreng kroket
- 03.00 - 04.30 Mengantar kroket ke pasar
- 04.30 - 06.00 Istirahat (tidur)
- 06.00 - 08.00 Urusan rumah tangga



*Fasilitas pasar di desa: masih jauh panggang dari asap*



## **NASIB PENGUNGSI KORBAN KONFLIK POLITIK**

Konflik politik dan sosial sangat potensial sebagai penyebab kemiskinan dan menurunnya martabat manusia. Sebagai contoh, menjelang dan setelah kemerdekaan Timor Timur, wilayah NTT harus menerima limpahan pengungsi dari Timor Timur. Di sekitar Kota Kupang para pengungsi itu ditampung di gubug sederhana dari pelepah pohon Gewang, sejenis pohon palma yang banyak tumbuh di NTT. Selama mengungsi hidup mereka tergantung pada bantuan sembako dari pemerintah, meskipun ada beberapa yang berjualan sayur-sayuran untuk memenuhi kebutuhannya sehari-hari.

Di Desa Umaklaran, dekat Atambua di Kabupaten Belu yang letaknya terdekat dengan wilayah Timor Timur, para pengungsi ditampung di rumah-rumah keluarga, sebagian di kantor desa atau di gedung sekolah, tetapi ada pula yang terpaksa bertahan di pekarangan penduduk setempat atau di bawah pohon tanpa atap pelindung.

Sekitar pertengahan bulan September 1999, persediaan makanan mereka sudah menipis. Mereka hanya dapat mengisi perut dengan selapan segan, bahan makanan dari tepung kasar jagung kering. Ini adalah cadangan terakhir makanan keluarga yang biasanya baru dimakan jika sudah kehabisan bahan makanan lainnya. Seorang pengungsi berkata: "Di kampung asal kami sebenarnya stok jagung cukup untuk kebutuhan hidup setahun, tetapi bahan makanan dan barang lainnya tidak sempat diangkut karena kendaraan sulit dan keadaan tidak aman".





## HIDUP DI PINGGIR SUNGAI DI JAKARTA

Kebanyakan penghuni kampung-kampung miskin di Jakarta hidup berdesakan dengan kondisi jauh dari sehat. Tidak jarang seluruh anggota keluarga, ditambah sanak saudara, tinggal dalam satu kamar. Mereka menyewa bulanan dari keluarga yang keadaan ekonominya lebih baik. Sewanya murah, tetapi di rumah sewaan seperti itu nyaris tak ada privasi, juga tak ada dapur atau kamar mandi yang memadai. Mereka masak, memandikan bayi, dan "ngerumpi" dengan tetangga di depan pintu rumah atau di gang kampungnya.

Rumah Mbok Inem terletak di ujung gang yang berkelu-liku di salah satu kampung miskin di Kelurahan Cipinang, Jatinegara, persis di pinggir Sungai Cipinang, di atas lahan yang bukan diperuntukkan untuk pemukiman.

Beberapa tahun yang lalu keluarga Mbok Inem pindah ke kampung ini dalam keadaan putus asa setelah rumah beserta seluruh hartanya habis dilalap si jago merah.



*Inikah "Home sweet home?"*

Rumah Mbok Inem yang berbilik dua dibangun dari bahan bangunan bekas, sisa-sisa kayu, bilik bambu, dan besi rongsokan, sementara lantainya dari tanah. Beberapa meter dari pintu rumah mereka ada MCK umum yang baru dibangun, lengkap dengan keterangan biaya yang ditulis besar. Di belakang rumahnya mengalir Sungai Cipinang yang dipenuhi sampah, airnya hitam keruh, dan berbau busuk menyengat. Juga di tepi kali itu ada sederet 'MCK' dari bilik bambu. Belakang rumah Mbok Inem penuh gunungan sampah penduduk yang membusuk. Sungai Cipinang selalu banjir, kadang-kadang 3 atau 4 kali setahun. Biasanya datangnya mendadak, menerjang ke dalam rumah, airnya mencapai ketinggian satu meter, bau dan sarat dengan sampah. "Tahun ini kami masih untung karena hanya kena banjir sekali," kata Mbok Inem dengan wajah pasrah, sambil menunjuk ke bekas batas banjir di dinding rumahnya.

Kemiskinan dan lingkungan yang menekan tampak jelas dalam kehidupan keluarga Mbok Inem, namun kelihatannya mereka santai saja. Mereka sudah punya beberapa perabot rumah tangga, TV bekas, dan satu mesin jahit tua. Mereka juga memelihara ayam di belakang rumah, dan beberapa cucunya sekolah di SD setempat. Makanan seadanya tersedia di meja. Tetapi tampaknya di rumah itu tidak ada kepala keluarga laki-laki yang mencari nafkah - suami Mbok Inem meninggal beberapa tahun yang lalu, menantu laki-lakinya pengangguran, hanya mendapat penghasilan kecil dari komisi menjual barang di perempatan jalan di Jakarta yang padat lalu lintas.

Bagaimana mereka dapat bertahan hidup? Ternyata Mbok Inem dan anak perempuannya sangat kreatif dalam mencari nafkah. Setiap hari mereka menghabiskan banyak waktu mengumpulkan pakaian bekas dari tetangganya di Jatinegara yang keadaannya lebih mampu. Di atas lantai tanah terlihat tumpukan pakaian bekas. Pakaian bekas itu kemudian dipilih, dicuci, dan diperbaiki supaya bisa dijual lagi dengan harga murah. Misalnya pakaian anak-anak bisa laku Rp500 per potong. Masa depan mereka masih suram, tetapi keluarga ini tidak melepaskan harapan mereka.



*Anak-anak: berikan mereka pilihan yang lebih baik*



*Fasilitas MCK: bisa jadi sumber penghasilan*

## MENGAPA MEMERANGI KEMISKINAN PENTING BAGI DAERAH?

Penanggulangan kemiskinan merupakan kewajiban moral, sosial, hukum maupun politik bagi bangsa Indonesia. Sila ke lima Pancasila menyebutkan "Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia". Apa usaha kita, termasuk pejabat di pusat atau daerah, lembaga sosial, Ornop dan masyarakat, untuk mewujudkan sila tersebut? Mengapa kemiskinan masih terlihat dimana-mana? Jelas kita belum berhasil mewujudkan sila tersebut.

Setidaknya ada empat aspek utama mengapa usaha penanggulangan kemiskinan menjadi penting bagi daerah maupun secara nasional, yaitu:

### Aspek kemanusiaan:

- menjalankan misi kemanusiaan yang bersifat universal, yaitu memanusiaikan manusia sesuai dengan hak azasi yang dimilikinya;
- agar kehidupan masyarakat semakin adil dan makmur.

### Aspek ekonomi:

- mengeluarkan penduduk dari belenggu keterbelakangan ekonomi;
- mengubah orang miskin dari hanya sebagai beban masyarakat menjadi sumber daya manusia yang dapat memberikan kontribusi positif dalam proses pembangunan daerah;
- meningkatkan kualitas dan produktivitas sumber daya manusia di daerah;
- memberdayakan penduduk dalam memanfaatkan sumber daya ekonomi serta mendukung kegiatan ekonomi produktif di daerah;
- meningkatkan pendapatan penduduk, memperluas permintaan pasar dan mengembangkan transaksi ekonomi di berbagai pelosok di daerah;
- menciptakan keadilan dalam bentuk adanya pemerataan kesempatan kerja, kesempatan berusaha dan kesempatan memperoleh hasil pembangunan.

### Aspek sosial dan politik:

- mengurangi kecemburuan sosial di tengah-tengah masyarakat yang sifatnya sangat majemuk;
- meniadakan kerawanan sosial yang muncul karena adanya usaha provokasi untuk tujuan tertentu yang dapat merugikan daerah dan negara secara luas;
- menciptakan kondisi dimana pemerintah daerah akan menjadi lebih mudah merumuskan kebijakan karena adanya partisipasi aktif masyarakat;
- menghapuskan kebodohan dan meningkatkan kehidupan yang lebih demokratis baik di bidang ekonomi, sosial maupun politik.

### Aspek keamanan:

- menciptakan kondisi sosial yang stabil dan damai, jauh dari konflik sosial dan politik yang meresahkan penduduk;
- meningkatkan stabilitas keamanan dan menurunkan tingkat kriminalitas.



## APA YANG DIPERLUKAN DAERAH UNTUK MEMERANGI KEMISKINAN?

Kemiskinan merupakan masalah besar dan kompleks yang ditimbulkan oleh kondisi dan interaksi budaya, sosial, politik dan ekonomi. Karenanya strategi dan program penanggulangan kemiskinan memerlukan pendekatan yang terpadu, pelaksanaannya dilakukan secara bertahap, terencana, dan berkesinambungan, serta menuntut keterlibatan semua pihak: bupati, walikota, anggota DPRD, Ornop, dunia usaha dan berbagai unsur masyarakat lainnya.

Strategi dan program penanggulangan kemiskinan yang baik tanpa pendekatan tepat dan dukungan semua pihak, pasti tidak akan berhasil. Sebaliknya, pendekatan tepat dan partisipasi aktif berbagai pihak tidak banyak artinya jika tidak didasarkan pada program yang terencana, bertahap dan berkesinambungan. Di samping itu, penanggulangan kemiskinan memerlukan perangkat lunak seperti kelembagaan dan organisasi, dan perangkat keras seperti program dan anggaran.

Berdasarkan penelitian dan pengalaman di Indonesia dan negara-negara di Dunia Ketiga lainnya yang juga menghadapi masalah kemiskinan serupa, ada beberapa aspek yang diperlukan untuk memerangi kemiskinan:

### Kemauan politik (political will):

- komitmen kuat dan tekad keras dari pihak eksekutif maupun legislatif yang secara langsung berwenang dan bertanggungjawab dalam penanggulangan kemiskinan;
- agenda pembangunan daerah menempatkan penanggulangan kemiskinan pada skala prioritas pertama;
- kemauan untuk secara jujur dan terbuka mengakui kelemahan dan kegagalan penanggulangan kemiskinan di masa lalu, dan bertekad untuk memperbaikinya di masa datang.

### Iklm yang mendukung:

- semua pihak merasa terpanggil untuk berpartisipasi;
- 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;
- ada peraturan dan kebijakan daerah yang mendukung penanggulangan kemiskinan, misalnya yang berkaitan dengan usaha kecil, pedagang kaki lima, penghapusan pungutan terhadap hasil-hasil pertanian atau kegiatan perekonomian rakyat.



Sektor informal: tulang punggung perekonomian rakyat

**Strategi:**

- mencakup arah umum, prinsip-prinsip dasar yang menjadi pedoman, serta kerangka berpikir yang melatarbelakangi upaya penanggulangan kemiskinan;
- disusun dan berdasarkan kesepakatan segenap pihak yang berkepentingan, termasuk kelompok masyarakat miskin agar dapat mengetahui dan memahami sampai sejauh mana upaya penanggulangan kemiskinan berjalan sesuai dengan sasaran dan arah yang disepakati;
- sebagai pedoman kebijakan, introspeksi, koreksi dan evaluasi.

**Kebijakan dan Program:**

- langkah-langkah dan tindakan operasional dilakukan secara terencana, bertahap, dan berkesinambungan;
- disusun oleh dan berdasarkan kesepakatan segenap pihak yang berkepentingan serta disesuaikan dengan kondisi wilayah;
- membuka peluang atau kesempatan bagi orang miskin, memberdayakan orang miskin, melindungi orang miskin, mendorong partisipasi semua pihak, dan berfokus pada hak-hak anak dan wanita.

**Data:**

- informasi akurat dan termutakhir tentang peta kemiskinan di daerah, mencakup siapa orang miskin, jumlah, dimana mereka berada, dan apa yang mereka lakukan;
- memiliki identifikasi dan gambaran hidup orang miskin untuk menyusun kebijakan dan program yang benar dan tepat sasaran, sesuai dengan bobot permasalahan di daerah yang bersangkutan agar mencapai hasil optimal.

**Pemantauan dan Evaluasi:**

- dilakukan secara berkala sebagai bagian dari siklus program untuk menentukan efisiensi dan efektifitasnya, juga untuk melakukan perbaikan kebijakan dan program yang masih kurang tepat;
- untuk mengetahui perkembangan, kemajuan, serta penyimpangan program.

**MUNGKINKAH INI TERJADI?**

Kasus ini adalah sebuah contoh mengenai kerumitan yang harus dihadapi suatu kabupaten jika tak mempunyai data akurat mengenai kemiskinan.

Pada tahun 1998 sebelum program JPS digulirkan jumlah penduduk miskin kategori keluarga pra-sejahtera di kabupaten tersebut tercatat 22.734 KK. Setahun kemudian untuk penentuan target penerima program JPS jumlah penduduk dengan kategori yang sama menjadi 46.610 KK, atau ada kenaikan sebesar 105%. Menurut data tersebut kenaikan ini disebabkan karena bertambahnya jumlah rumah yang berlantai tanah, yaitu dari 22.660 KK menjadi 43.925 KK.

## APA STRATEGI, KEBIJAKAN DAN PROGRAM YANG MEMIHAK PADA ORANG MISKIN ?

Tujuan upaya penanggulangan kemiskinan adalah membebaskan dan melindungi masyarakat dari kemiskinan dalam arti luas, jadi tidak hanya mencakup upaya mengatasi ketidakmampuan untuk memenuhi konsumsi dasar, tetapi juga sejauh mana kelompok miskin **mempunyai akses** terhadap berbagai aspek kebutuhan dasar lainnya, seperti kesehatan, pendidikan dan partisipasi dalam kehidupan ekonomi, sosial, politik dan budaya secara penuh.

Agar berhasil strategi penanggulangan kemiskinan memerlukan unsur-unsur sebagai berikut:

- menyeluruh, terpadu, lintas sektor dan sesuai dengan kondisi dan budaya "lokal", karena tidak ada satu kebijakan penanggulangan kemiskinan yang sesuai untuk semua;
- memberikan perhatian kepada aspek "proses" tanpa melupakan "hasil akhir" dari "proses" tersebut;
- melibatkan dan merupakan hasil proses dialog dengan berbagai kalangan dan konsultasi dengan segenap pihak yang berkepentingan, terutama masyarakat miskin;
- meningkatkan kesadaran dan kepedulian dalam diri semua pihak yang terkait, serta membangkitkan gairah mereka yang terlibat untuk mengambil peran yang sesuai agar tercipta rasa memiliki program;
- menyediakan ruang gerak seluas-luasnya bagi munculnya aneka inisiatif dan kreativitas masyarakat di berbagai tingkat. Dalam hal ini pemerintah lebih berperan hanya sebagai inisiator, selanjutnya bertindak sebagai fasilitator dalam proses tersebut, hingga akhirnya kerangka dan pendekatan penanggulangan kemiskinan disepakati bersama;
- pemerintah dan pihak lainnya (Ornop, masyarakat madani, pengusaha, partai politik dan lembaga sosial dan keagamaan lainnya) dapat bergabung menjadi kekuatan yang saling mendukung;
- mereka yang bertanggungjawab dalam penyusunan anggaran belanja harus menyadari pentingnya penanggulangan kemiskinan ini sehingga upaya ini ditempatkan dan mendapat prioritas utama dalam setiap program di semua instansi. Dengan demikian penanggulangan kemiskinan merupakan gerakan dari, untuk, dan oleh rakyat;
- beri "pancing" jangan "ikan" (lihat Kotak 13).

Kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan dapat dibagi menjadi empat kelompok, yaitu:

### 1. Kebijakan dan Program untuk Membuka Peluang atau Kesempatan Bagi Orang Miskin

Salah satu strategi mendasar dalam penanggulangan kemiskinan adalah memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi orang miskin untuk berpartisipasi sepenuhnya dalam proses pembangunan ekonomi. Pemerintah harus menciptakan iklim agar pertumbuhan ekonomi dapat dinikmati oleh semua lapisan masyarakat, termasuk penduduk miskin. Karena itu kebijakan dan program yang memihak orang miskin perlu difokuskan kepada sektor ekonomi riil (misalnya: pertanian, perikanan, manufaktur, usaha kecil menengah), terutama kepada **sektor informal** yang menjadi tulang punggung masyarakat miskin.

Agar pertumbuhan ekonomi ini berkelanjutan, maka pada tataran nasional diperlukan setidaknya tiga syarat, yaitu:

- adanya stabilitas makro ekonomi -khususnya laju inflasi yang rendah- dan iklim sosial, politik dan ekonomi yang mendukung investasi dan inovasi para pelaku ekonomi. Secara garis besar hal ini menjadi tanggungjawab pemerintah pusat;
- diperlukan kebijakan yang berlandaskan paradigma keberpihakan kepada orang miskin agar mereka dapat sepenuhnya memanfaatkan kesempatan yang terbuka dalam proses pembangunan ekonomi tersebut. Misalnya memberdayakan perekonomian rakyat, mencabut berbagai peraturan dan kebijakan pemerintah daerah yang mempersempit akses masyarakat miskin, serta menghentikan pungutan-pungutan terhadap petani dan pedagang kaki lima;
- memberikan prioritas tinggi pada kebijakan dan pembangunan sarana sosial dan sarana fisik yang penting bagi masyarakat miskin, seperti jalan desa, irigasi, sekolah, air minum, air bersih, sanitasi, pemukiman, rumah sakit dan poliklinik di tingkat nasional maupun daerah.



*Peluang partisipasi: harus terbuka bagi siapa saja*

Beberapa contoh program yang dapat dilaksanakan daerah dalam kategori ini antara lain adalah:

- Program penyediaan sarana kesehatan bagi masyarakat miskin, misalnya pembangunan lebih banyak fasilitas kesehatan dan peningkatan kualitas pelayanan publik oleh Puskesmas (pengobatan umum, KB), Posyandu Plus (penimbangan bayi, pemeriksaan kehamilan, PMT, vaksinasi balita), bidan desa, dan dokter keliling;
- Program peningkatan sarana dan prasarana pendidikan, mutu pendidikan dasar dan menengah, serta menyediakan program beasiswa bagi anak-anak keluarga miskin;
- Program pemberdayaan masyarakat, peningkatan pendidikan informal dan keterampilan bagi masyarakat miskin melalui inisiatif dari pihak pemerintah daerah, juga melalui kerjasama dengan Badan Pendidikan dan Latihan Kerja (BPLK), atau berbagai Ornop;
- Program pembentukan modal melalui peningkatan akses masyarakat miskin terhadap lembaga-lembaga keuangan agar mereka dapat ikut serta dalam program kredit dan tabungan, diikuti dengan peningkatan kemampuan mengelola dana. Program ini dapat dikembangkan antara lain melalui Badan Perkreditan Rakyat (BPR), Badan Khusus Desa (BKD), Koperasi Simpan Pinjam, Program Dana Bergulir bekerjasama dengan bank atau Ornop, atau melalui Takesra, Kukesra, Prokesra/KPKU dari BKKBN yang melibatkan perempuan;
- Program peningkatan pelayanan di wilayah perkotaan untuk menghindari terbentuknya kampung-kampung kumuh dengan cara membangun sarana dan prasarana lingkungan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang mudah diakses dan dengan biaya terjangkau;
- Program sertifikasi tanah dan tempat usaha bagi masyarakat miskin. Program ini dimaksudkan untuk memberikan keamanan dan jaminan bagi masyarakat miskin dalam menjaga asetnya yang paling berharga. Program ini dapat dilakukan bekerjasama dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Departemen/ Dinas Perindustrian dan Perdagangan;
- Program pembentukan atau pemberdayaan kembali berbagai pusat informasi pasar pertanian dan pusat informasi perdagangan untuk memperluas jangkauan pemasaran dan meningkatkan produktivitas pertanian, perkebunan, kerajinan, industri kecil, dan industri rumah tangga.



*Semangat belajar tinggi tapi sarana dan prasarana belum memadai*

## 2. Kebijakan dan Program untuk Memberdayakan Kelompok Miskin

Karena kemiskinan sifatnya multidimensi, maka penanggulangannya tidak cukup hanya mengandalkan pendekatan ekonomi, akan tetapi juga memerlukan kebijakan dan program di bidang sosial, politik, hukum dan kelembagaan. Kebijakan dalam memberdayakan kelompok miskin harus diarahkan pada upaya untuk **memberikan kelompok miskin akses** terhadap lembaga-lembaga sosial, politik, dan hukum yang menentukan kehidupan mereka.

Agar masyarakat miskin memiliki akses yang seluas-luasnya terhadap berbagai lembaga di atas maka diperlukan hal-hal sebagai berikut:

- adanya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dari lembaga-lembaga pemerintahan, terutama birokrasi pemerintahan, lembaga hukum dan pelayanan umum lainnya;
- dalam tata pemerintahan harus ada keterbukaan, pertanggungjawaban publik, dan penegakan hukum, serta partisipasi luas kelompok miskin dalam proses pengambilan keputusan. Setidaknya ada tiga hal yang perlu diperbaiki dalam tata pemerintahan agar upaya penanggulangan kemiskinan berjalan baik, yaitu: penghapusan birokrasi yang memakan waktu dan biaya, penghapusan korupsi, terutama korupsi dana penanggulangan kemiskinan, dan adanya koordinasi lintas lembaga dan pelaku.

Beberapa contoh program dalam kategori ini adalah:

- Program penguatan pengelolaan kelompok atau organisasi sosial dan ekonomi yang sudah ada yang melibatkan masyarakat miskin, misalnya: kelompok petani pangan, kelompok pedagang kecil, atau kelompok simpan-pinjam informal;
- Program keterlibatan kelompok miskin dalam proses pendidikan demokrasi, misalnya pelibatan dalam pengambilan keputusan melalui dengar pendapat, menggunakan hak tanya dan menyampaikan keluhan, serta keikutsertaan dalam pemilihan umum secara langsung;
- Program untuk mendorong keterlibatan kelompok miskin dalam pemantauan dan evaluasi pembangunan.



*Pelibatan perempuan: menjadi suatu keharusan*

### 3. Kebijakan dan Program yang Melindungi Kelompok Miskin

Kelompok masyarakat miskin sangat rentan terhadap **guncangan internal** (misalnya kepala keluarga meninggal, jatuh sakit, kena PHK) maupun **guncangan eksternal** (misalnya kehilangan pekerjaan, bencana alam, konflik sosial) karena tidak memiliki ketahanan atau jaminan dalam menghadapi guncangan-guncangan tersebut.

Kebijakan dan program yang diperlukan mencakup upaya untuk:

- mengurangi sumber-sumber resiko guncangan;
- meningkatkan kemampuan kelompok miskin untuk mengatasi guncangan; dan
- menciptakan sistem perlindungan sosial yang efektif.

Beberapa contoh program dalam kategori ini adalah:

- Program Lumbung Desa yang sudah dikenal sejak lama. Program ini dapat ditingkatkan dan disempurnakan dengan cara memasukkan metoda dan unsur pengelolaan yang lebih baik;
- Program kredit mikro atau koperasi simpan-pinjam untuk kelompok miskin yang mudah diakses, dengan persyaratan/agunan yang lebih mudah, petugas datang ke rumah, dan syarat pengembalian yang fleksibel;
- Program pengembangan modal usaha dan kewiraswastaan untuk mendorong kelompok miskin meningkatkan kemampuan pemupukan modal usahanya secara mandiri dan berkelanjutan;
- Program pembentukan lembaga khusus penanggulangan bencana alam dan sosial yang terpadu, efektif dan responsif di daerah.



*Kredit kecil: diminati bila mudah diakses dengan syarat ringan*

#### 4. Kebijakan dan Program untuk Memutus Pewarisan Kemiskinan Antar Generasi: Hak Anak dan Peranan Perempuan



*Pemberdayaan perempuan:  
menghilangkan diskriminasi  
terhadap perempuan*

Kemiskinan seringkali diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Karena itu **rantai pewarisan kemiskinan harus diputus**. Meningkatkan pendidikan dan peranan perempuan dalam keluarga dan masyarakat adalah salah satu kunci dalam memutuskan rantai kemiskinan. Karena itu **menghilangkan diskriminasi terhadap perempuan serta memberikan pendidikan dan mengamankan anak-anak dari jerat kemiskinan** harus menjadi fokus dari kebijakan dan program ini. Program-program yang dirancang harus dipertajam pada upaya meningkatkan peranan dan status perempuan serta memberikan kesempatan kepada anak-anak dari kelompok miskin untuk berkembang sebagaimana anak-anak lainnya.

Beberapa contoh program yang dapat dikembangkan dalam kategori ini adalah:

- Program pemberian bantuan sarana pendidikan untuk sekolah di daerah miskin dan beasiswa kepada anak-anak miskin. Tujuan program adalah agar anak-anak miskin dapat melanjutkan pendidikannya sehingga pada akhirnya memperoleh kesempatan hidup yang lebih baik. Program beasiswa ini dapat berbentuk kerjasama antara pemerintah, yayasan sosial, pengusaha, dan Ornop;
- Program pemberian makanan tambahan bagi anak-anak miskin di sekolah. Secara khusus program ini dirancang untuk memperbaiki gizi anak-anak, sekaligus mendorong agar anak-anak baik laki-laki maupun perempuan miskin bisa terus melanjutkan pendidikannya;
- Program magang/menyerap lulusan sekolah kejuruan atau diploma untuk mengatasi masalah kesulitan mendapat pekerjaan untuk pertama kali, melalui kerjasama antara pemerintah daerah dengan BUMN di daerah dan pengusaha swasta;
- Program pemberdayaan perempuan melalui kegiatan produktif agar mampu meningkatkan kesejahteraan keluarga;
- Program penyuluhan bagi para ibu, bapak, dan remaja baik putra maupun putri tentang hak-hak dan kewajiban mereka dalam berumah tangga, bermasyarakat, dan bernegara. Program ini untuk meningkatkan kesadaran dan peran serta masing-masing sehingga diskriminasi terhadap perempuan dapat dihilangkan.

## ADAKAH CONTOH-CONTOH UPAYA PENANGGULANGAN KEMISKINAN YANG "SUKSES" DAN "GAGAL"?

Pada akhirnya keberhasilan suatu upaya atau program penanggulangan kemiskinan ditentukan oleh sejauh mana tujuan dan manfaat upaya tersebut dapat dicapai dan dinikmati oleh kelompok masyarakat miskin yang menjadi sasaran program. Dengan kata lain, apakah upaya penanggulangan kemiskinan itu telah mampu mengeluarkan mereka dari kemiskinan, memperbaiki standar hidup dan meningkatkan kesejahteraan mereka.

Tidak semua upaya dan program penanggulangan kemiskinan berhasil baik. Tidak sedikit upaya penanggulangan kemiskinan yang gagal, bahkan gagal total. Perencanaan program, kinerja pelaksana program, kondisi masyarakat, faktor dana, budaya dan sosial setempat adalah sebagian dari berbagai kendala yang menentukan keberhasilan atau kegagalan upaya tersebut.

Cerita "sukses" dan "gagal" berikut ini diambil dari berbagai program pemerintah maupun upaya masyarakat. Semuanya dapat menjadi pelajaran berharga agar kita dapat memutuskan kebijakan dan melaksanakan program penanggulangan kemiskinan dengan lebih baik di waktu yang akan datang.



### PROGRAM KREDIT PERTANIAN YANG DINILAI GAGAL

KUT "versi baru" dengan pola penyaluran dinilai sebagai program yang paling jelek desain maupun pelaksanaannya. Menurut pola ini bank, koperasi, LSM, atau kelompok tani hanya bertindak sebagai penyalur kredit, sedang tanggung jawab kredit terletak pada Departemen Koperasi. KUT versi baru ini telah menaikkan plafon KUT secara drastis menjadi lebih dari 13 kali lipat. Pada tahun 1998 plafon KUT menjadi Rp8,4 triliun.

Seorang aparat Dinas Pertanian Propinsi menyebut program ini sebagai "kesalahan bertingkat enam". Hal ini karena: (i) pelaksanaan KUT lebih mengarah ke aspek politis daripada benar-benar ingin membantu petani; (ii) lembaga pelaksana KUT (koperasi atau LSM) ditunjuk, tanpa seleksi yang memadai; (iii) RDKK (Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok) dibuat secara serampangan, dan banyak yang fiktif; (iv) tidak ada pengawasan dalam penyaluran maupun pengembalian kredit; (v) kredit diberikan kepada siapa saja, termasuk kepada non petani, sehingga sering kurang tepat sasaran; dan (vi) dana pinjaman tidak diterima penuh, terutama yang disalurkan lewat koperasi atau Ornop. Akibatnya, per September 2000, tunggakan KUT mencapai Rp6,169 triliun atau 73,69% dari realisasi. Sebagian besar petani menunggak karena di"provokasi" agar tidak mengembalikan kredit.

Kejadian di atas membuat bank jera, sekaligus menjadi bumerang bagi hampir seluruh masyarakat desa. Petani yang baik juga menjadi korban karena banyak kelompok tani, koperasi atau Ornop masih menunggak kredit sehingga tidak mungkin ada realisasi baru. Seorang pimpinan bank menyatakan, "Bank enggan menyalurkan kredit karena menganggap mental petani banyak yang sudah rusak akibat kecerobohan pelaksanaan KUT di masa lalu". Tidak mengherankan apabila sampai Maret 2001 realisasi Kredit Ketahanan pangan (KKP) pengganti KUT di seluruh Indonesia hanya 1,57% dari plafon yang disediakan. Pertanyaannya: Dapatkah aparat pemerintah belajar dari kasus seperti ini?



*Program kredit tani: mengapa sering gagal?*



## PROGRAM DENGAN PELIBATAN ANGGOTA MASYARAKAT DAN PENGUSAHA

Sebagai dampak El Nino pada tahun 1997, kekeringan panjang melanda beberapa propinsi, terutama di wilayah Indonesia Bagian Timur sehingga menyebabkan krisis pangan yang berat. Atas inisiatif Bank Dunia dan Pemerintah Indonesia, pada tahun 1998 dirancang proyek padat karya untuk membuka lapangan kerja baru bagi penduduk miskin yang terkena dampak kekeringan. Dipilih empat propinsi yang sebelumnya telah menerima program bantuan Bank Dunia (SAADP dan NTAADP), yaitu Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, NTB dan NTT. Sebagian dana program itu diambil untuk proyek padat karya yang dinamakan PKD-PWT (Proyek Padat Karya Desa – Pengembangan Wilayah Terpadu).

Proyek yang semula mengadopsi program P3DT murni non-KSO (Program Pembangunan Prasarana Desa Tertinggal non Kerjasama Operasi), merupakan salah satu program yang melibatkan anggota masyarakat secara penuh, sejak tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasan program. Setiap desa memperoleh bantuan dari pemerintah sebesar Rp50 juta. Dana itu langsung dipindahkan ke rekening Tim Pelaksana Desa. Jumlah desa yang dibantu mencapai 1.957 desa. Tim Pelaksana Desa didampingi oleh tenaga fasilitator yang mencakup wilayah 4-5 desa, serta tenaga teknis untuk 6-10 desa. Umumnya mereka adalah tenaga sarjana.

Meskipun program ini lebih dirancang untuk penyediaan lapangan kerja di masa krisis, ternyata hasilnya sebagian secara fisik sangat baik. Misalnya di Bima, dengan ditambah swadaya masyarakat, sebuah desa mampu membuat dam yang berdasarkan perhitungan PU biayanya lebih dari Rp200 juta. Di Sumba, NTT, desa mampu membuat jalan perintis tidak kurang dari 18 km, dan di Lombok masyarakatnya membuat jalan di bukit berbatu yang terjal, dan masih banyak lagi. Sehingga tidak mengherankan apabila banyak anggota masyarakat yang mengatakan: "Kalau semua program seperti ini, mungkin sekarang rakyat sudah makmur".

Upaya pengentasan kemiskinan juga dapat melibatkan pengusaha. Misalnya contoh kasus berikut ini.

Akibat krisis ekonomi yang berkepanjangan, banyak perusahaan bangkrut sehingga terpaksa melakukan PHK. Sebuah pabrik rokok di Malang terpaksa menjual sebagian unit produksinya ke perusahaan asing Phillip Morris yang menggunakan teknologi maju untuk proses produksinya. Pekerja yang terkena PHK yang telah bekerja puluhan tahun sangat terpukul karena mereka kehilangan tumpuan hidup, sementara kesempatan untuk beralih ke pekerjaan lain sangat kecil karena umumnya mereka tidak memiliki keterampilan.

Menghadapi situasi tersebut sebuah LSM di Malang, Yayasan Bina Potensia Masyarakat, mengambil inisiatif untuk mengetuk hati pengusaha agar perusahaan tidak sekedar memberikan uang pesangon, tetapi juga menyiapkan eks-pekerja tersebut memasuki lapangan kerja yang baru, dengan cara memberikan program ketrampilan yang dibutuhkan. Hal ini sebagai kewajiban moral pengusaha terhadap eks-pekerjanya. Usaha ini ternyata mendapat sambutan baik dari perusahaan. Perusahaan menyediakan dana Rp249 juta atau rata-rata Rp1 juta per pekerja untuk program keterampilan dan menyiapkan mereka memulai usaha mandiri. Usaha ini ternyata cukup berhasil. Sekitar 50% eks-pekerja kini telah memiliki usaha sendiri yang sukses, seperti menjadi penjahit, mempunyai usaha konveksi, warung, bengkel, atau usaha lainnya.



*Perencanaan dan pelaksanaan program:  
di tangan rakyat*





## **KOMITMEN PEMDA MEMBANTU PETANI KECIL**

Karena pelaksanaan program KUT versi baru "amburadul", maka sejak tahun 2000 kredit KUT dihentikan, diganti dengan skema KKP (Kredit Ketahanan Pangan) yang dananya berasal dari bank pelaksana. Pemerintah hanya memberikan subsidi bunga pada tingkat awal. Pada tahun 2004 subsidi diharapkan sudah tidak ada lagi, yang akan berlaku adalah kredit komersial biasa.

Namun pelaksanaan KKP ternyata juga seret. Dari plafon sebesar Rp2,3 triliun, sampai Maret 2001 baru terrealisir Rp38,5 miliar atau 1,57% karena salah satu persyaratannya adalah kredit sebelumnya harus lunas. Di samping itu bank itu harus lebih berhati-hati dalam menyalurkan kredit karena dana dari bank itu sendiri. Akibatnya, terjadi kelangkaan kredit usaha tani di desa. Bagi petani, masalah mereka akan terpecahkan bila hasil panen dapat terjual dengan harga wajar, yaitu jika harga urea sama dengan harga gabah GKP. Kenyataannya, harga gabah pada waktu itu sekitar Rp700-800/kg, sementara harga urea Rp1.100-1.200/kg.

Untuk mengatasi masalah ini, Pemda Propinsi Jawa Timur mengambil inisiatif menyediakan dana dalam APBD sebesar Rp31 miliar. Dana ini dibagikan kepada 10 kabupaten daerah lumbung padi di Jawa Timur sebagai dana pengadaan pangan yang disalurkan melalui koperasi. Kabupaten/kota Kediri, misalnya, memperoleh Rp2 miliar. Pemda Kabupaten Kediri sendiri kemudian menambah lagi Rp2,2 milyar yang dianggarkan dalam APBD-nya. Dengan cara ini sebagian kebutuhan dana untuk usaha tani dapat dipecahkan. Meskipun begitu masih perlu dikaji ketepatan metode penyaluran dana semacam ini.



*Subsidi untuk petani kecil: saprotan, harga jual komoditi, kredit usaha tani, keringanan PBB?*

## **PROGRAM PENGEMBANGAN KECAMATAN (PPK)**

Disamping oleh pemerintah, masyarakat dan pengusaha, upaya penanggulangan kemiskinan dapat pula dilakukan oleh pemerintah dengan dukungan badan donor. PKK adalah salah satu contohnya. Program ini bertujuan mengurangi kemiskinan di tingkat perdesaan, sekaligus memperbaiki kinerja pemerintah daerah, dengan cara memberi bantuan modal dan pengadaan infrastruktur.

Inti dari program ini adalah adanya proses perencanaan yang melibatkan masyarakat, laki-laki dan perempuan, termasuk masyarakat miskin, sehingga kegiatan program sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat. Musyawarah dilakukan secara bertahap, mulai dari tingkat dusun hingga kecamatan. Pelaksanaan program didampingi oleh seorang fasilitator kecamatan dibantu dua orang fasilitator desa (satu laki-laki dan satu perempuan) di tiap desa. Selain itu juga dibentuk lembaga pengelola, yaitu Unit Pengelola Keuangan (UPK) di kecamatan yang melibatkan LMD.

Keberhasilan PPK tidak lepas dari adanya proses perencanaan yang matang dengan sosialisasi dan fasilitasi yang sangat memadai meskipun pemerintah harus mengeluarkan dana lebih besar. Apakah program ini keberkelanjutan masih harus dibuktikan. Disinilah perlunya ada pemantauan dan evaluasi program.



# 13 KOTAK

## JANGAN BERI MEREKA UANG UNTUK MEMBELI PANCING, TETAPI BERI MEREKA PANCING



*Program penggemukan sapi: salah satu contoh usaha peningkatan pendapatan peternak*

Di Desa Gunung Batu Kecamatan Munjul Kabupaten Pandeglang ada dua upaya peningkatan pendapatan penduduk miskin. **Pertama**, pada tahun 1999 ada program PDMDKE berupa dana bergulir dan program peningkatan prasarana fisik, masing-masing Rp14 juta. Dana bergulir dibagikan kepada 6 kelompok, masing-masing menerima Rp2 juta - Rp3 juta. Seharusnya dana tersebut digunakan untuk modal usaha pengolahan emping dan gula aren, namun ketika dievaluasi ternyata dana tersebut telah digunakan untuk tujuan konsumtif, sehingga harapan untuk mengulirkannya tidak pernah terwujud.

**Kedua**, program pelatihan dan bantuan alat cetak batu bata yang diberikan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pandeglang untuk 32 pengrajin batu bata tradisional pada bulan

Oktober 1999. Peserta pelatihan mempelajari teknik pengolahan bahan baku dan cara menggunakan alat cetak batu bata. Sebanyak lima alat cetak batu bata (senilai Rp400.000 per unit) diberikan pada setiap kelompok pengrajin yang ada di lima kampung, untuk digunakan secara bergiliran.

Muhidin dan Sapir adalah dua orang pengrajin batu bata yang ikut pelatihan dan memperoleh bantuan alat. Sejak 1992 mereka bekerja sebagai pengrajin batu bata sambil berdagang hasil kebun. Secara sambilan masing-masing memproduksi sekitar 800 buah/minggu untuk memenuhi kebutuhan lokal desa dan sekitarnya. Pada awal tahun 1999 dengan harga jual Rp75/buah mereka berpenghasilan sekitar Rp24.000/minggu. Dengan adanya introduksi teknologi ini mereka mampu meningkatkan kualitas dan kuantitas batu bata yang dihasilkan. Karena kualitas produksi semakin baik, produk mereka diminati oleh pasar yang lebih luas hingga ke luar kecamatan bahkan ke Kabupaten Serang. Jumlah produksi juga meningkat hampir dua kali lipat, menjadi sekitar 1.500 buah/minggu dengan harga jual Rp175/buah. Kini penerimaan bersih mereka bisa mencapai Rp150.000/minggu. Sekarang Muhidin dan Sapir bekerja penuh waktu dan usaha mereka menjadi gantungan hidup.

Kedua contoh di atas menunjukkan bahwa memberi "pancing" ternyata lebih tepat untuk meningkatkan pendapatan orang miskin daripada memberi uang untuk membeli "pancing" yang hanya akan mendorong mereka melakukan sesuatu untuk tujuan jangka pendek. Namun bentuk pancing yang diberikan harus sesuai dengan keahlian, minat dan kebutuhan penduduk miskin agar mereka menjadi lebih produktif. Dengan cara itu mereka dapat memperkuat basis ekonominya tanpa mengubah jenis pekerjaannya.



*Industri kecil: memenuhi kebutuhan alat pertanian*

## BAGAIMANA ANGGARAN YANG MEMIHAK KEPADA ORANG MISKIN ?

Selama ini pengelolaan program penanggulangan kemiskinan secara langsung ditangani oleh pemerintah pusat. Semua sumber dananya berasal dari APBN atau sumber-sumber lain yang berasal atau dikelola oleh pemerintah pusat. Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang mulai berlaku, sejak Januari 2001, upaya pengentasan kemiskinan tidak lagi sepenuhnya menjadi tanggung jawab atau dilakukan oleh pemerintah pusat. Dalam kewenangan otonomi yang dipunyai daerah melekat pula kewenangan dan tanggung jawab untuk secara aktif dan secara langsung mengupayakan penanggulangan kemiskinan di daerah yang bersangkutan.



*Posyandu:  
aku anak sehat tubuhku kuat*

Berbagai strategi, kebijakan, dan program penanggulangan kemiskinan yang sudah dirancang oleh pemerintah daerah pada akhirnya tergantung pada ketersediaan dan mekanisme penggunaan anggaran yang dipunyai oleh daerah. **Upaya penanggulangan kemiskinan tidak akan dapat berjalan dengan baik jika tidak didukung oleh kebijakan anggaran yang menunjukkan kepemihakan kepada orang miskin.** Tanpa adanya kebijakan demikian dapat dikatakan bahwa upaya penanggulangan kemiskinan akan terhenti pada tataran wacana, dan sekedar menjadi retorika.

Kebijakan anggaran yang memihak kepada orang miskin adalah praktek penyusunan dan pelaksanaan kebijakan di bidang anggaran yang memasukkan suara dan kepentingan masyarakat miskin. Berdasarkan definisi ini, setidaknya ada tiga aspek yang harus diperhatikan oleh daerah dalam menyusun dan melaksanakan anggaran, yaitu:

### Aspek Penyusunan Anggaran

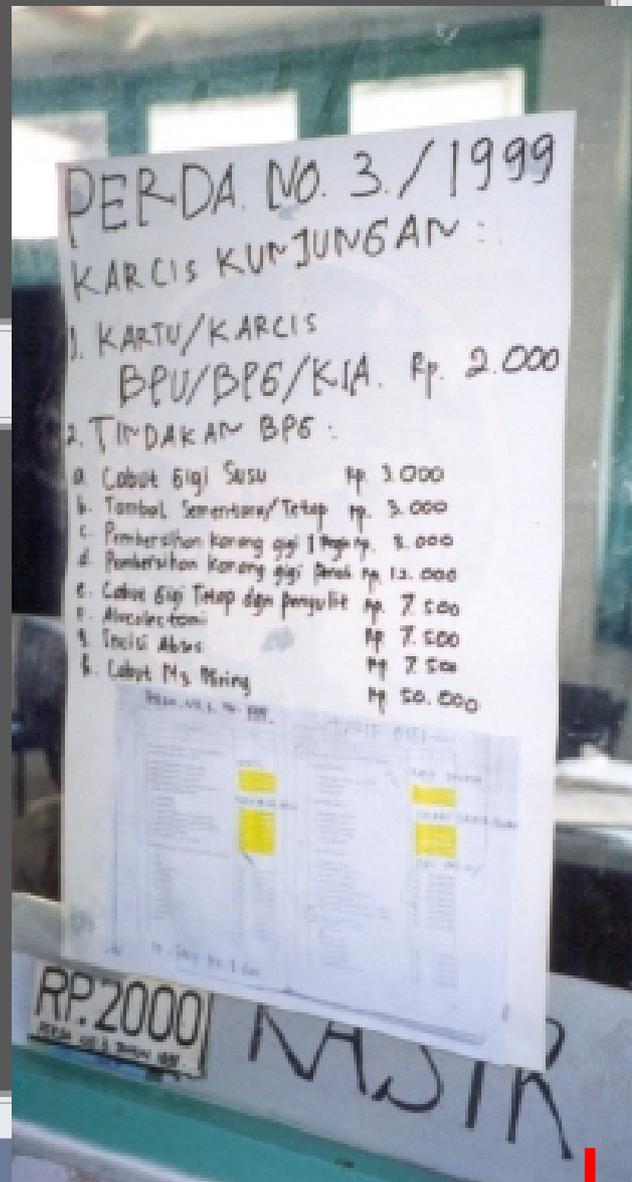
- Dalam era keterbukaan sekarang, masyarakat perlu tahu dan perlu diberitahu tentang apa yang akan dilakukan dan mengapa hal tersebut dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Di bidang anggaran, mekanisme yang dapat dipertimbangkan adalah dengan menerapkan sistem "penganggaran partisipatif" atau "inisiatif penganggaran yang berorientasi pada kepentingan rakyat (miskin)". Sistem demikian dapat dilakukan dengan membuka akses politik terhadap keikutsertaan semua kelompok masyarakat, khususnya kelompok masyarakat miskin dalam proses pengambilan keputusan. Dengan melibatkan mereka secara langsung dalam proses itu, pemerintah daerah dapat mengetahui secara tepat apa yang sungguh-sungguh dibutuhkan oleh kelompok masyarakat miskin. Aspirasi mereka dapat dengan cepat diterjemahkan ke dalam formulasi kebijakan operasional, dan dengan demikian dapat mengurangi distorsi kebijakan.

- Keterlibatan masyarakat tersebut sama sekali tidak dimaksudkan untuk mengurangi peran DPRD maupun jajaran pemerintahan daerah lainnya. Mereka justru merupakan mitra dialog bagi pihak legislatif dan eksekutif untuk bersama-sama memecahkan masalah daerah dalam pengentasan kemiskinan. Dengan pola pengambilan keputusan yang demikian, DPRD dan juga pihak eksekutif justru diuntungkan, karena prinsip-prinsip pemerintahan yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan telah dipraktekkan. Hal ini pada gilirannya justru akan memperkuat legitimasi pemerintahan.
- Untuk menjalankan sistem "penganggaran partisipatif" atau "inisiatif penganggaran yang berorientasi pada kepentingan rakyat (miskin)", maka pemerintah daerah dan DPRD perlu melakukan dialog dan konsultasi dengan berbagai kelompok masyarakat, terutama masyarakat miskin. Pemerintah daerah (bupati) menyelenggarakan dialog dan konsultasi ini sebelum mengajukan rancangan anggarannya ke DPRD. DPRD juga perlu membahas anggaran tersebut dengan berbagai kelompok masyarakat sebelum memutuskannya menjadi anggaran pemerintahan daerah. Dalam dialog dan konsultasi tersebut dibahas aspirasi yang sebenarnya dari masyarakat miskin sehingga program-program penanggulangan kemiskinan yang dibuat sesuai dengan kebutuhan masyarakat miskin, tidak sia-sia dan bermanfaat.

### Aspek Penerimaan Daerah

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

- Pemerintah daerah tidak memungut pajak dan retribusi yang secara langsung membebani orang miskin. Misalnya dengan membebaskan kelompok masyarakat miskin dari keharusan membayar pengobatan di Puskesmas, SPP, retribusi KTP, dan sebagainya.



*Dicari: pelayanan publik  
mudah diakses dan murah*

- Hasil produksi pertanian, perikanan, peternakan, industri rumah tangga, dan industri kecil yang diproduksi oleh kelompok masyarakat miskin sebaiknya tidak dikenakan pajak atau retribusi. Memang benar pungutan seperti itu umumnya dibebankan kepada pedagang/pengusaha, tetapi pungutan semacam itu sebenarnya menjadi faktor pengurang harga di tingkat petani atau produsen. Akibatnya pihak yang sebenarnya menanggung pajak/retribusi tersebut adalah para petani, nelayan, atau pengrajin yang rata-rata kemampuan ekonominya lemah.
- Jika dua pilihan tersebut tidak dapat dilaksanakan pemerintah daerah sekurangnya dapat membuat kebijakan pungutan daerah yang bersifat progresif, yakni mengenakan tarif khusus (lebih murah) terhadap kelompok masyarakat yang dikategorikan miskin.



*Prasarana perdesaan:  
prioritas pembangunan*

### Aspek Pembelanjaan Daerah

- Pembelanjaan sektoral dan lintas sektor: Mengingat jumlah anggaran pembangunan pemerintah daerah umumnya relatif kecil, maka setiap alokasi anggaran sektoral dan lintas sektor harus senantiasa mempunyai efisiensi yang tinggi dan mempunyai keterkaitan yang erat dengan upaya penanggulangan kemiskinan. Artinya, kemanfaatan pembelanjaan di bidang-bidang seperti pendidikan dasar, kesehatan, sanitasi, air bersih, infrastruktur dan sebagainya benar-benar harus dapat dinikmati oleh kelompok miskin dan mendapat prioritas utama.

Secara praktis, sebelum pelaksanaan suatu alokasi anggaran diputuskan, terlebih dahulu harus diketahui kelompok masyarakat mana yang akan menerima manfaatnya. Jika manfaatnya lebih banyak dinikmati oleh orang miskin maka anggaran bersangkutan dapat disebut sebagai anggaran yang memihak kepada orang miskin. Sebaliknya, jika manfaatnya lebih banyak dinikmati oleh kelompok masyarakat tidak miskin, maka anggaran tersebut tidak memihak kepada orang miskin.

- Pembelanjaan untuk program penanggulangan kemiskinan: Di era otonomi ini, daerah mempunyai kewenangan untuk mengalokasikan anggarannya sesuai dengan kepentingan daerah. Mengingat kemiskinan merupakan salah satu tragedi kemanusiaan yang sampai sekarang belum terpecahkan secara tuntas, maka sudah selayaknya jika pemerintah daerah menempatkan upaya penanggulangan kemiskinan sebagai prioritas utama agenda pembangunan. Untuk menunjukkan bahwa pemerintah daerah mempunyai komitmen tinggi terhadap penanggulangan kemiskinan hal ini dapat dilakukan dengan secara eksplisit mencantumkan mata anggaran belanja tersendiri dalam APBD. Anggaran yang dialokasikan dalam pos ini jumlahnya seharusnya berbanding lurus dengan jumlah orang miskin atau bobot permasalahan kemiskinan yang dihadapi oleh masing-masing daerah.



## **ALOKASI BELANJA PEMDA DKI YANG "KIRA-KIRA" LANGSUNG BERHUBUNGAN DENGAN KEPENTINGAN ORANG MISKIN**

	Juta Rupiah
<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>
Belanja DPRD	67.654,0
Gubernur + Wakil	18.164,0
Total Belanja Rutin	4.985.120,4
Total Belanja Pembangunan	2.510.414,8
<b>TOTAL APBD</b>	<b>7.495.535,2</b>

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

Lihat Kotak 15



# 15 KOTAK

## PENGALOKASIAN ANGGARAN UNTUK PENANGGULANGAN KEMISKINAN



Anggaran yang memihak:  
termasuk alokasi dana untuk  
kesehatan

APBD DKI TA 2001 dikritik oleh banyak kalangan karena dua hal: pertama, proses pengesahannya dinilai tidak sah oleh DPRD; kedua, alokasi pembelanjanya lebih mengutamakan kepentingan birokrat (juga DPRD) ketimbang kepentingan masyarakat, terutama kelompok miskin. Tabel di atas menunjukkan bahwa alokasi belanja rutin (belanja untuk birokrat) mencapai 67%, sementara alokasi untuk belanja pembangunan (belanja untuk kepentingan dan pelayanan publik) hanya 33%. Akibatnya, suatu koalisi belasan lembaga swadaya masyarakat (LSM) mengajukan gugatan kepada Pemda DKI dan DPRD.

Indikator ketimpangan alokasi belanja Pemda DKI juga terlihat pada:

- Jumlah penduduk miskin di DKI Jakarta 284.709 orang, tetapi alokasi anggaran belanja yang **kira-kira langsung** untuk kepentingan kelompok masyarakat miskin hanya Rp130,5 milyar (5.2% dari belanja pembangunan atau 1.7% dari total APBD Rp7,5 trilyun). Artinya, hanya dialokasikan Rp458 ribu per tahun untuk setiap jiwa orang miskin.
- Alokasi belanja untuk kesejahteraan anggota DPRD (85 orang) Rp67,7 milyar (uang representasi, biaya perjalanan dinas, kesehatan, uang paket, pakaian dinas, dan berbagai tunjangan). Ditambah dengan alokasi belanja untuk sekretariat DPRD Rp78,2 milyar, maka total belanja rutin DPRD 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 “wakilnya” mencapai Rp1.7 milyar per orang, atau 3742 lipat dibandingkan anggaran bagi setiap orang miskin.
- Anggaran belanja rutin untuk pimpinan eksekutif (gubernur dan 4 wakil gubernur) Rp18,2 milyar, atau rata-rata menghabiskan APBD sebesar Rp3,6 milyar per pejabat.

Setelah menyimak data-data di atas, pertanyaannya adalah **apakah memang setinggi itu “harga” seorang “wakil rakyat” dan “pemimpin rakyat” terhadap “harga” rakyat yang diwakili dan dipimpin?**

Berikut disajikan garis-garis besar pengalokasian anggaran yang dapat dilakukan oleh masing-masing pemerintah daerah untuk memerangi kemiskinan:

- Langkah pertama adalah dengan membuat pos anggaran tersendiri untuk penanggulangan kemiskinan di dalam APBD.
- Langkah ke dua adalah dengan menentukan besarnya anggaran pembangunan yang akan dialokasikan untuk program penanggulangan kemiskinan. Untuk menentukan besarnya anggaran ini, pemerintah daerah dapat menggunakan pendekatan melalui proporsi jumlah penduduk miskin di daerah bersangkutan. Misalnya jumlah penduduk miskin di suatu kabupaten/kota adalah 10% dari jumlah penduduk, salah satu pendekatan yang dapat dilakukan adalah menyediakan anggaran untuk program penanggulangan kemiskinan sekurang-kurangnya juga 10% dari total anggaran pembangunan.
- Anggaran pembangunan selebihnya kemudian dialokasikan ke masing-masing sektor dengan prioritas diberikan kepada sektor-sektor tertentu yang mempunyai dampak langsung maupun tidak langsung terhadap upaya penanggulangan kemiskinan. Bukti-bukti empiris menunjukkan bahwa sektor pendidikan dasar dan sektor kesehatan dasar merupakan sektor yang manfaatnya dinikmati oleh sebagian besar penduduk miskin (Lihat Kotak 17. Distribusi Manfaat Alokasi Anggaran: Kasus Pendidikan Dasar, Kesehatan, dan Jaring Pengaman Sosial).

Jika setiap tahun anggaran pemerintah daerah menerapkan secara konsisten kebijakan anggaran yang menunjukkan kepemihakan kepada orang miskin seperti itu, maka secara konsisten pula jumlah penduduk miskin di daerah tersebut akan berkurang dari tahun ke tahun.



## **BAGAIMANA MENGUBAH ANGGARAN MENJADI BERPIHAK KEPADA ORANG MISKIN**

Jumlah orang miskin di kabupaten Y pada tahun 1999 mencapai 144.000 orang atau 5,02% dari total penduduk. Menghadapi kondisi demikian, pemda setempat ternyata belum cukup melakukan langkah-langkah nyata untuk menanggulangnya. Hal ini setidaknya tercermin dari anggaran belanja pembangunan TA 2001 yang sama sekali tidak mengalokasikan dana untuk program langsung penanggulangan kemiskinan (lihat Tabel di bawah). Alih-alih untuk program penanggulangan kemiskinan, dari total anggaran pembangunan Rp5,2 milyar, sekitar 16,4% (Rp856 juta) justru untuk pembelian mobil dinas bupati/wakil bupati dan ketua DPRD.

**Belanja pembangunan Kabupaten Y, TA 2001**

Jenis Pengeluaran	Anggaran Sekarang		Anggaran memihak orang miskin	
	Rp Juta	Proporsi	Rp Juta	Proporsi
Kursus Anggota DPRD	90,00	1,72%	90,00	1,72%
Rehab Jembatan dan jalan	160,30	3,07%	160,30	3,07%
Penyusunan Properda	8,00	0,15%	8,00	0,15%
Proyek Penghijauan	63,40	1,21%	63,40	1,21%
Pembelian mobil dinas bupati/wakil/ketua DPRD	856,00	16,38%	593,73	11,36%
Proyek Sosial	556,40	10,65%		
Pembiayaan anak terlantar	0,00	0,00%	55,64	1,07%
Pembinaan dan rehabilitasi sosial	0,00	0,00%	111,28	2,13%
Makanan tambahan anak sekolah	0,00	0,00%	166,92	3,20%
Peningkatan Gizi Bayi dan Ibu hamil	0,00	0,00%	222,56	4,26%
Bantuan Desa	2.998,00	57,38%	2.998,00	57,38%
PPL Pertanian	163,30	3,13%	163,30	3,13%
Pengadaan Truk	304,00	5,82%	304,00	5,82%
Pengadaan komputer	25,00	0,48%	25,00	0,48%
Program Penanggulangan Kemiskinan	0,00	0,00%	262,27	5,02%
Total	5.224,40	100,00%	5.224,40	100,00%

Alokasi belanja anggaran sektoral yang sebenarnya bisa juga menjadi katalisator penanggulangan kemiskinan, ternyata belum menuju ke arah tersebut. Pos pembelanjaan proyek sosial misalnya, hanya berisi kegiatan perlombaan guru teladan, kesenian/pameran, pembinaan hukum, pembinaan kehidupan beragama dan pembinaan keluarga berencana. Dalam kondisi tertentu kegiatan semacam ini memang diperlukan, tetapi sayang kegiatan sosial tersebut kurang bersentuhan langsung dengan perbaikan kondisi kehidupan orang miskin. Sebenarnya pemda bersama DPRD dapat merubah anggarannya menjadi lebih menunjukkan kepedulian pada orang miskin. Beberapa cara yang dapat dilakukan antara lain adalah:

- Membuat pos pembelanjaan program penanggulangan kemiskinan tersendiri. Besarnya proporsi jumlah penduduk miskin dapat dijadikan sebagai acuan untuk menentukan jumlah minimal (lebih besar tentu lebih baik) alokasi anggaran untuk pos tersebut. Untuk kasus kabupaten ini, alokasi anggaran untuk orang miskin seharusnya minimal Rp262,3 juta atau 5,02% dari belanja pembangunan. Dana ini misalnya dapat diambil dari pengurangan alokasi anggaran untuk pembelian mobil, sehingga anggaran untuk pos ini tinggal menjadi Rp593,7 juta. Dana juga dapat diambil dari pos lainnya yang masih dapat ditekan tanpa mengurangi prioritas untuk pos yang bersangkutan.
- Merubah kegiatan-kegiatan Proyek Sosial anggaran sekarang menjadi kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan orang miskin. Misalnya kegiatan rehabilitasi sosial, pembinaan anak terlantar, tambahan makanan untuk anak sekolah, dan peningkatan gizi bayi dan ibu hamil dari kelompok masyarakat miskin.
- Anggaran dari pos belanja program penanggulangan kemiskinan dapat dibelanjakan untuk membiayai program-program strategis dalam penanggulangan kemiskinan, misalnya untuk pemberdayaan kelompok masyarakat miskin melalui pelatihan ketrampilan, permodalan, dan sebagainya.

Dari contoh simulasi sederhana tersebut dapat dikatakan bahwa sebenarnya pemda dapat dengan mudah menyusun anggaran yang peduli dan memihak kepada orang miskin. Resepnya sederhana: ada kemauan politik yang baik dan tekad kuat untuk menempatkan penanggulangan kemiskinan sebagai prioritas utama pembangunan daerah.





## DISTRIBUSI MANFAAT ALOKASI ANGGARAN: KASUS PENDIDIKAN DASAR, KESEHATAN DAN JARING PENGAMAN SOSIAL (JPS)

Ini adalah dua contoh alokasi anggaran program penanggulangan kemiskinan di bidang pendidikan dasar, kesehatan dan Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang memberikan manfaat berbeda bagi kelompok miskin.

Program pendidikan dasar dan kesehatan merupakan program yang bersifat umum. Artinya siapa saja dapat mengambil manfaat dari program tersebut, termasuk kelompok miskin. Di negara-negara berkembang seperti Indonesia, keluarga miskin cenderung memiliki lebih banyak anak, dan anak-anak mereka cenderung hanya bersekolah sampai pada tingkat sekolah dasar. Subsidi yang diberikan untuk pendidikan dasar, sebagian besar dinikmati oleh orang miskin, sedangkan subsidi untuk pendidikan menengah lebih banyak dinikmati oleh kelompok masyarakat yang tidak tergolong miskin. Untuk kasus Indonesia karena ketersediaan sekolah dasar relatif telah merata (meskipun di beberapa tempat kondisinya memprihatinkan) dan jumlah anak-anak yang masuk sekolah dasar sudah sangat tinggi, maka pemerintah daerah perlu mengalokasikan anggaran pendidikan dasar untuk peningkatan fasilitas dan kualitas pendidikan dasar, seperti: pengadaan peralatan, pengembangan kurikulum, dan sistem pendidikan/pelatihan guru. Selain pendidikan dasar, kesehatan dasar merupakan sektor yang sudah teruji manfaatnya bagi orang miskin. Penyediaan pelayanan kesehatan dasar ini mencakup puskesmas, posyandu atau pelayanan kesehatan masyarakat lainnya. Sayangnya manfaat subsidi untuk rumah sakit masih lebih dirasakan oleh kelompok penduduk yang lebih mampu. Karena itu perimbangan alokasi anggaran untuk sektor pendidikan dasar dan kesehatan dasar untuk masyarakat miskin harus menjadi prioritas pemerintah daerah dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

Jaring Pengaman Sosial (JPS) adalah program yang dimaksudkan menolong kelompok masyarakat miskin yang terkena dampak krisis ekonomi. Tetapi dalam pelaksanaannya, penerima manfaat program tidak terbatas pada kelompok miskin saja. Kelompok masyarakat kaya yang seharusnya tidak berhak ternyata juga ikut atau diikutkan untuk memanfaatkan program tersebut. Tabel berikut ini menunjukkan bahwa dari 5 program JPS, program OPK Beras menunjukkan kinerja yang relatif lebih baik daripada program lainnya. Dalam kategori 20% kelompok masyarakat yang tergolong paling miskin, 72% di antaranya terjangkau dan menerima manfaat dari program. Meskipun demikian, dalam program OPK Beras penduduk dalam kategori 20% kelompok masyarakat yang tergolong paling kaya (yang seharusnya tidak berhak atas program ini), sekitar 29% di antaranya juga ikut menikmati program ini.

### 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	12,9	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, penerimaan Kartu Sehat dalam program JPS 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 mereka yang mampu daripada oleh orang miskin.

## APA INDIKATOR KEBERHASILAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN ?

Pemerintah dan segenap pihak yang berkepentingan memerlukan informasi sampai sejauh mana upaya penanggulangan kemiskinan yang dilakukan mengalami kemajuan dan mencapai sasaran serta target yang telah disepakati. Untuk itu indikator kinerja pembangunan daerah sangat penting dikembangkan sebagai dasar untuk mengkaji setiap strategi dan kebijakan pembangunan yang diarahkan untuk penanggulangan kemiskinan di setiap daerah, khususnya pada tingkat kabupaten/kota. Ada beberapa hal yang perlu diingat dalam mengembangkan indikator-indikator keberhasilan upaya penanggulangan kemiskinan, yaitu:

- mudah dimengerti dan data yang dipergunakan untuk mengembangkan indikator sesuai dengan gambaran kondisi sosial daerah yang bersangkutan;
- berdasarkan satu acuan data yang konsisten, data dan informasi tentang indikator-indikator sebagian besar dapat diperoleh dari Badan Pusat Statistik atau Kantor Statistik di masing-masing daerah. Yang diperlukan adalah bagaimana informasi tersebut benar-benar ditelaah dan diman-faatkan serta dijadikan bahan masukan bagi perumusan kebijakan dan program serta evaluasi dari penanggulangan kemiskinan oleh semua pihak yang berkepentingan;
- perkembangan upaya atau program disebarluaskan secara teratur agar diketahui masyarakat. Pemerintah daerah dapat menyusun perkembangan keberhasilan program sebagai bagian dari publikasi Kabupaten Dalam Angka. Atau, sebagai buku khusus yang diterbitkan dan dipublikasikan untuk masyarakat luas secara berkala;
- tidak semua indikator yang disebut dalam buku ini harus digunakan oleh setiap daerah. Setiap daerah dapat memilih dan mengembangkan sendiri indikator-indikator yang lebih tepat sesuai dengan kondisi dan situasi masing-masing daerah.



*Pemukiman sehat:  
tidak selalu dilanda banjir setiap tahun*

Prinsip umum bagaimana menggunakan indikator-indikator keberhasilan penanggulangan kemiskinan ini adalah dengan cara **membandingkan keadaan sebelum dan sesudah dilaksanakannya upaya penanggulangan kemiskinan**. Bila terdapat perbaikan yang cukup berarti dalam indikator-indikator tersebut maka dapat dikatakan bahwa telah terdapat hasil yang positif. Cakupan indikator-indikator Kinerja Pembangunan Daerah dalam rangka penanggulangan kemiskinan antara lain:

### I. Indikator Masukan

- Adanya kebijakan pemerintah pusat dan daerah untuk program-program penanggulangan kemiskinan.
- Adanya dana APBD yang dialokasikan untuk program-program penanggulangan kemiskinan.
- Adanya program-program terpadu yang berwawasan penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan pada instansi pemerintah, swasta, Ornop dan masyarakat.
- Adanya kesepakatan penggunaan data sasaran yang sama dalam upaya penanggulangan kemiskinan pada masing-masing daerah.

### II. Indikator Proses

- Terselenggaranya kegiatan-kegiatan program penanggulangan kemiskinan sesuai dengan alokasi jadwal kegiatan dan anggaran dengan mempertimbangkan kesinambungan program.
- Terselenggaranya sistem penanggulangan kemiskinan sesuai dengan kebijakan pemerintah.



## DERMAGA SUNGAI DI KALIMANTAN TENGAH

Warga di desa Telok, Kecamatan Katingan Tengah, Kalimantan Tengah, mengambil keputusan secara bulat untuk memanfaatkan dana Program Pengembangan Kecamatan (PPK) guna membangun dua buah dermaga sungai di pinggir Sungai Katingan. Dermaga ini akan meningkatkan arus transportasi sampan dan memberi akses yang lebih mudah ke pusat kota. Dermaga ini tidak hanya menguntungkan warga desa Telok, tetapi juga 3 desa lainnya yang letaknya bersebelahan. Walaupun dua kontraktor profesional melakukan lobi secara gencar untuk menggunakan jasa konstruksi mereka, namun Kepala Desa, LKMD dan masyarakat setempat memutuskan untuk membangun dermaga ini dengan menggunakan kemahiran teknis dari seorang Tenaga Teknis Desa (TTD) dan tenaga kerja dari desa itu sendiri. Desa ini lalu membentuk suatu tim pelaksana dan partisipasi aktif masyarakat desa, dan dermaga desa tersebut akhirnya dapat dibangun. Kurang lebih 30 sampan memanfaatkan dermaga ini dan memberi jasa pelayanan transportasi bagi masyarakat setempat, sepeda motor, kerbau dan sapi. Untuk menghindari terjadinya kemacetan, tim pengelola desa membuat jadwal pengoperasian sampan dan para operator sampan dikenakan iuran bulanan. Iuran ini kemudian digunakan untuk membiayai ongkos pemeliharaan dermaga. Dermaga ini telah menjadi pusat kegiatan desa, yaitu mulai pukul 5:00 pagi sampai pukul 20:00 malam. Dermaga ini juga meningkatkan kegiatan desa di sekitar daerah tersebut. Sejak didirikannya dermaga ini, ojek, warung dan tempat-tempat rekreasi di tepi sungai mulai beroperasi di sepanjang sungai tersebut.

Sumber: Program Pengembangan Kecamatan: Laporan Tahunan Kedua 1999/2000, September 2000.

### III. Indikator Hasil

#### 1. Penghasilan Penduduk Miskin

- merupakan indikator yang paling mudah digunakan sebagai indikator keberhasilan penanggulangan kemiskinan;
- jika tingkat penghasilan kelompok miskin meningkat dari waktu ke waktu, ini menunjukkan adanya perbaikan tingkat kesejahteraan;
- indikatornya adalah: pendapatan per kapita 20% penduduk termiskin dan jumlah dan persentase penduduk miskin.

#### 2. Ketahanan dan Kecukupan Pangan

- merupakan indikator utama untuk mengukur keberhasilan penanggulangan kemiskinan;
- dapat dilihat dari sejauh mana ada peningkatan konsumsi bahan pangan dari kelompok miskin;
- indikator-indikator di bidang ini antara lain: ketersediaan pangan yang mencukupi, distribusi pangan yang lancar dan konsumsi pangan yang memadai, serta proporsi pengeluaran rumah tangga untuk bukan makanan.



*Cukup sandang pangan: salah satu kebutuhan dasar*

#### 3. Pendidikan

- sebagai modal penting untuk memutuskan rantai kemiskinan dan penanggulangan kemiskinan dalam jangka menengah dan panjang;
- indikator sektor pendidikan untuk mengukur keberhasilan penanggulangan kemiskinan adalah: partisipasi sekolah dan putus sekolah, dan proporsi orang dewasa yang buta huruf (15 tahun ke atas).



*Anak-anak kita: memerlukan ruang untuk bermain dan berkreasi*

#### 4. Kesehatan

- dijadikan indikator keberhasilan sebab kesehatan merupakan aspek yang terkait erat dengan kemiskinan. Ketika individu tidak mampu memenuhi kebutuhan minimal maka hidupnya menjadi tidak sehat baik secara fisik maupun mental;
- indikator sektor kesehatan untuk mengukur keberhasilan antara lain: angka kematian bayi, angka kematian ibu melahirkan, dan angka harapan hidup.



## 5. Kesempatan Kerja

- ketiadaan akses terhadap kesempatan kerja merupakan salah satu penyebab kemiskinan;
- tidak terserapnya tenaga kerja disebabkan beberapa hal, yaitu: pendidikan kurang memadai, ketrampilan rendah, kurang pengalaman, serta keterbatasan akses;
- indikator kesempatan kerja sebagai alat untuk mengukur keberhasilan penanggulangan kemiskinan, antara lain:
  - tingkat upah riil;
  - proporsi tenaga kerja di sektor formal;
  - jumlah pengangguran;
  - tenaga kerja di bawah umur.

## 6. Sarana dan Prasarana

- merupakan komponen yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia;
- menunjukkan kegiatan yang berlangsung dalam suatu kelompok masyarakat;
- ada kelompok masyarakat tertentu yang kelangsungan hidupnya sangat tergantung pada ketersediaan sarana dan prasarana, di samping itu ada kelompok masyarakat yang memanfaatkan sarana dan prasarana untuk lebih mengembangkan kegiatan ekonomi mereka;
- ketiadaan sarana dan prasarana dapat membuat suatu daerah tidak bisa berkembang karena terisolasi atau tidak bisa memberdayakan potensi sumber daya alam maupun sumber daya manusia yang ada di daerah tersebut;
- indikator sarana dan prasarana yang penting adalah:
  - ketersediaan transportasi;
  - akses untuk memperoleh air bersih, air minum, dan sanitasi yang sehat;
  - ketersediaan sarana penerangan (listrik);
  - ketersediaan sarana informasi (TV, radio, dan surat kabar).

## 7. Indeks Pembangunan Jender (IPJ)

- indeks yang menunjukkan upaya untuk mengurangi kesenjangan dalam pencapaian kualitas kehidupan antara laki-laki dan perempuan dalam pembangunan, yaitu dengan memperhatikan perempuan sebagai kelompok tertinggal dibandingkan laki-laki;
- IPJ terdiri dari:
  - angka harapan hidup laki-laki dan perempuan;
  - persentase tingkat melek huruf laki-laki dan perempuan;
  - rata-rata lamanya sekolah laki-laki dan perempuan;
  - persentase kontribusi pendapatan laki-laki dan perempuan.



*Transportasi antar pulau: penting bagi pemerataan kesempatan ekonomi*



*Angka harapan hidup: dari 63 tahun pada 1990 menjadi 66 tahun pada 1999*

## BAGAIMANA MEMANTAU DAN MENGEVALUASI UPAYA PENANGGULANGAN KEMISKINAN ?

### Apa itu Pemantauan dan Evaluasi ?

**Pemantauan** meliputi kegiatan mengamati, meninjau kembali, mempelajari dan mengawasi yang dilakukan secara terus-menerus atau berkala.

**Evaluasi** adalah suatu proses yang dilakukan secara obyektif untuk menentukan keterkaitan, efisiensi, efektifitas dan dampak suatu upaya sesuai dengan tujuan yang akan dicapai.

### Mengapa perlu pemantauan dan evaluasi ?

Pemantauan dilakukan untuk memastikan bahwa pelaksanaan suatu upaya berjalan sesuai dengan rencana. Pemantauan dilakukan selama upaya tersebut dilaksanakan.

Evaluasi dilakukan untuk menyempurnakan upaya atau kegiatan-kegiatan yang sedang berjalan, membantu perencanaan, penyusunan upaya atau kegiatan dan pengambilan keputusan di masa depan. Evaluasi dapat dilakukan pada saat pelaksanaan, saat berakhirnya suatu upaya, atau beberapa tahun setelah suatu upaya selesai.

### Apa tujuan pemantauan dan evaluasi?

- mengetahui pelaksanaan suatu upaya (misalnya penanggulangan kemiskinan), keberhasilan-kelemahan, kegagalan, penyimpangan, dan penyebabnya;
- mengetahui pencapaian tujuan yang hendak dicapai;
- mengetahui manfaat dan dampaknya terhadap kelompok sasaran;
- membuat tindakan korektif secara dini;
- mengoptimalkan upaya yang dilakukan (sumber daya manusia, dana, waktu);
- menarik bahan pelajaran untuk perencanaan dan pelaksanaan upaya penanggulangan di masa mendatang secara lebih baik.

### Mengapa upaya penanggulangan kemiskinan perlu dipantau?

Dana upaya penanggulangan kemiskinan berasal dari rakyat, maka pelaksanaannya, manfaatnya, penerima manfaat, bagaimana cara melakukan, bagaimana dampaknya, apa kendalanya, harus diketahui oleh publik.



*Pemantauan di lapangan: untuk memperbaiki pelaksanaan program*

## Siapa yang dapat melakukan pemantauan dan evaluasi?

Siapa saja dapat melakukan kegiatan ini, tidak hanya pemerintah atau pelaksana program penanggulangan kemiskinan, antara lain:

- Warga masyarakat, secara individu atau berkelompok;
- Ornop (termasuk LSM, KSM, yayasan sosial);
- Universitas, lembaga penelitian, kalangan akademisi, para ahli;
- Media massa; dan
- Pihak swasta.



*Peranserta masyarakat: sejak awal hingga akhir program*

## Bagaimana memantau dan mengevaluasi upaya penanggulangan kemiskinan?

- Pemantauan dan evaluasi terstruktur dengan metodologi ilmiah untuk menjamin keakuratan data dan informasi. Misalnya yang dilakukan oleh pemerintah, lembaga penelitian, universitas, dan akademi.
- Pemantauan dan evaluasi tidak menggunakan metode formal. Masyarakat awam cenderung menggunakan cara ini, karena itu mereka perlu didampingi fasilitator/pendamping agar hasilnya dapat dipercaya. Fasilitator/pendamping ini dapat dipilih oleh masyarakat, difasilitasi Ornop, lembaga independen, atau disediakan oleh pemerintah daerah.



*Pendamping masyarakat: memperkaya wawasan masyarakat*

## Bagaimana melakukan pemantauan dan evaluasi tanpa metodologi formal?

- Mendatangi pemda, instansi pemerintah, sekolah, puskesmas, atau institusi lain untuk mendapatkan informasi tentang penanggulangan kemiskinan.
- Pertemuan warga untuk menanyakan kepada Kepala Desa/Lurah tentang penanggulangan kemiskinan.
- Melakukan observasi/pengamatan terhadap perkembangan/perubahan kehidupan sehari-hari dan melakukan penilaian terhadap hasil pengamatannya.
- Mengumpulkan informasi dari berbagai media (koran, berita TV/radio, dan lainnya).

## Apa saja yang perlu dipantau dan dievaluasi?

- Pelaksanaan penanggulangan kemiskinan.
- Pelaksanaan penanggulangan kemiskinan dikaitkan dengan keinginan masyarakat dalam rangka penanggulangan kemiskinan.
- Hasil atau manfaat bagi masyarakat.
- Perubahan yang terjadi.
- Penyelewengan (kolusi, korupsi, dan nepotisme) dan inefisiensi.
- Pencapaian indikator.
- Rancangan Anggaran Pemerintah Daerah (APBD).

## Kapan perlu melakukan pemantauan dan evaluasi penanggulangan kemiskinan?

Pemantauan dan evaluasi internal memerlukan perencanaan tenaga, waktu, dan biaya. Pemantauan internal biasanya dilakukan setiap tiga bulan atau enam bulan sekali, sedangkan evaluasi dilakukan setiap akhir tahun. Pemantauan eksternal, baik oleh masyarakat sipil, Ornop, ataupun masyarakat umum, dapat dilakukan setiap saat.



*Era demokrasi dan keterbukaan: menuntut transparansi dan akuntabilitas*

## Apa peranan pemerintah dalam pemantauan dan evaluasi penanggulangan kemiskinan?

- Melakukan pemantauan dan evaluasi internal yang obyektif (tidak bias terhadap kepentingan pemerintah).
- Membuka diri bahwa pemantauan dan evaluasi eksternal sangat diperlukan untuk perbaikan dan peningkatan upaya penanggulangan kemiskinan dan agar hasilnya tidak bias pemerintah.
- Menyadari bahwa penanggulangan kemiskinan merupakan kebutuhan rakyat dan upaya penanggulangannya menggunakan uang rakyat sehingga ia merupakan milik publik dan hasilnya patut diketahui publik.
- Menyadari bahwa upaya penanggulangan kemiskinan bukan merupakan suatu proyek, tetapi suatu upaya terus-menerus dan berkelanjutan.
- Menyediakan informasi secara terbuka tentang upaya penanggulangan kemiskinan kepada masyarakat.
- Menerima secara terbuka hasil pemantauan dan evaluasi, baik internal dan eksternal dalam rangka memperoleh umpan balik.
- Mendiskusikan secara terbuka hasil-hasil temuan pemantauan dan evaluasi internal dan eksternal.
- Menyediakan sarana untuk menampung hasil pemantauan dan evaluasi eksternal.
- Melakukan tindak lanjut atas hasil pemantauan dan evaluasi.



*Masukan dari masyarakat: mutlak didengar*

## Apa peran masyarakat dalam pemantauan dan evaluasi?

- Membuka diri terhadap upaya yang dilakukan pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan.
- Secara sukarela melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan upaya penanggulangan kemiskinan, baik dengan metoda formal maupun non-formal.
- Menggali informasi dengan pendekatan yang baik.
- Menghindari hasil yang berupa fitnah atau mengandung kekeliruan dengan melakukan pemeriksaan ulang kepada sumber informasi lain.
- Menyampaikan, mengklarifikasi, dan mendiskusikan hasil pemantauan kepada pemerintah.
- Membuka diri terhadap klarifikasi dan informasi dari pemerintah.
- Menilai dengan baik bahan yang akan disebarakan kepada masyarakat.
- Membuka diri untuk menerima pendampingan/fasilitas dari anggota masyarakat lain dan Ornop untuk memperkuat hasil pemantauan dan evaluasi.
- Memberikan masukan kepada pemerintah dalam merencanakan upaya penanggulangan kemiskinan.



## **PEMANTAUAN JARING PENGAMAN SOSIAL: PENGALAMAN SALATIGA**

Sejak 1998/1999 Kodya Salatiga telah menerima delapan program JPS. Semuanya masih berlangsung (per November 2000), kecuali Program PDM-DKE yang ditiadakan untuk 1999/2000. Untuk melihat ketepatan dan kinerja program, berbagai unsur masyarakat membentuk Konsorsium Salatiga.

Konsorsium Salatiga terdiri dari 13 LSM dan 2 perguruan tinggi, dengan 32 orang anggota. Kegiatan utama Konsorsium adalah (a) melakukan evaluasi program yang telah selesai (lima Program JPS 1999/2000 sebelum Mei 2000); dan (b) melakukan pemantauan pelaksanaan program yang masih berlangsung (setelah Mei 2000 hingga kurun pemantauan berakhir, Juni- Nopember 2000).

Tujuan dan mandat kegiatan Konsorsium adalah (a) mengkaji seluruh out put, dampak program, dan menginventarisasi kendala penyelenggara program; (b) menyediakan informasi akurat dan tepat waktu bagi koordinator JPS Kabupaten/Kota dan para pembuat keputusan; dan (c) memberi pengalaman transformatif bagi LSM dan Pokmas dalam menilai secara kritis program pembangunan sebagai proses belajar yang demokratis.

Secara spesifik Konsorsium berusaha menjawab pertanyaan:

- Siapa atau kelompok mana yang memperoleh manfaat atau dirugikan oleh program;
- Sejauh mana manfaat tersebut dibanding dengan situasi sebelum program;
- Dengan cara bagaimana program bisa diperoleh dan dinikmati oleh mereka yang berhak; dan
- Menghubungkan sebab-akibat di antara kegiatan program dan hasil-hasilnya.

Manfaat utama kegiatan pemantauan Konsorsium ini adalah mengenali faktor penting yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan program JPS, dan akhirnya untuk melakukan koreksi terhadap kebijakan dan pelaksanaan program.

Konsorsium mempunyai tiga cara untuk diseminasi dan publikasi hasil pemantauan dan evaluasinya, yaitu melalui working group (dihadiri instansi terkait program masyarakat, penerima, pelaksana program setempat, aparat pemerintah - termasuk Bappeda), siaran radio (acara tetap setiap minggu), dan Buletin Konsorsium.

### **Kemana hasil pemantauan dan evaluasi disampaikan dan apa tindak lanjutnya?**

- Hasil pemantauan dan evaluasi disampaikan kepada pelaksana program, bupati, dan kepada publik melalui diskusi terbuka, warta lokal (Buletin Kabupaten), dan media massa (koran, radio).
- Melakukan penelitian lanjutan bila diperlukan, diskusi dengan pihak yang terlibat dan masyarakat untuk mencari solusi terbaik (termasuk bila memerlukan biaya), dan segera melakukan koreksi.



## **CONTOH PERTANYAAN DALAM PEMANTAUAN DAN EVALUASI PENANGGULANGAN KEMISKINAN**

### **Pertanyaan kepada individu:**

- Buat daftar tiga kebutuhan yang paling utama (prioritas) dalam masyarakat!
- Siapa yang memutuskan prioritas tersebut dapat dipenuhi?
- Siapa yang akan mendanai prioritas tersebut?
- Apakah masyarakat diikutsertakan dalam pengambilan keputusan tersebut?
- Apakah di desa ini ada perubahan selama 2 tahun terakhir? Ceritakan! Bagaimana 5 tahun terakhir?
- Apakah perubahan tersebut membaik (menggembirakan) atau memburuk (lebih susah)? Ceritakan!
- Apakah perubahan itu baik (atau buruk) bagi semua orang di desa ini atau hanya untuk kelompok tertentu?
- Apa yang menyebabkan perubahan tersebut?
- Apakah pernah memperoleh bantuan pemerintah? Ceritakan!
- Pertanyaan spesifik kepada:
  - petani, bagaimana hasil panen, harga jual, dan pemasarannya?
  - buruh, bagaimana kesempatan kerja di desa ini?
  - ibu rumah tangga, berapa biaya sekolah anak-anaknya? pengeluaran untuk konsumsi?
- dst.



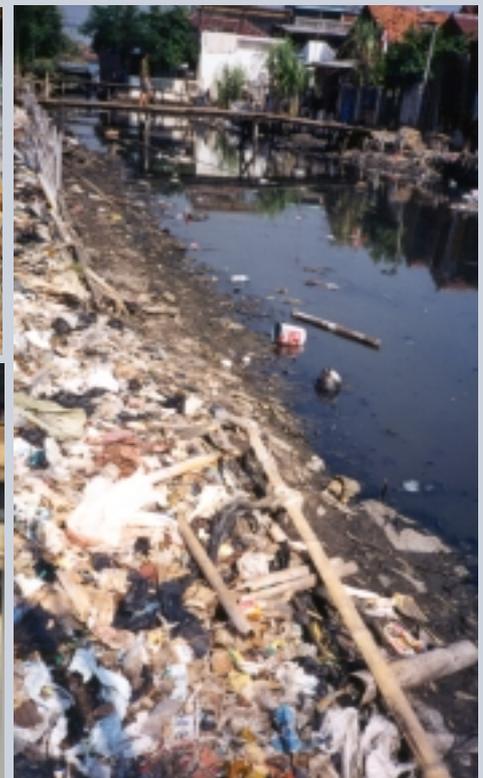
*Prioritas utama pembangunan:  
prasarana dan sarana yang bermanfaat bagi  
masyarakat luas*

### **Pertanyaan kepada kelompok:**

- Apa mata pencaharian penduduk di desa ini? Apa mata pencaharian penduduk yang memperoleh penghasilan lebih rendah dari yang lain?
- Buat peta wilayah sederhana dan lokasi penduduk yang berpenghasilan relatif lebih rendah
- Apakah di desa ini ada perubahan selama 2 tahun terakhir? Ceritakan! Bagaimana 5 tahun terakhir?
- Apakah perubahan tersebut membaik (menggembirakan) atau memburuk (lebih susah)? Ceritakan!
- Apakah perubahan itu baik (atau buruk) bagi semua orang di desa ini atau hanya untuk kelompok tertentu?
- Apa yang menyebabkan perubahan tersebut?
- Sebutkan program-program pemerintah pada lima tahun terakhir?
- Apakah pernah mendapatkan bantuan pemerintah? Ceritakan!
- Siapa saja yang mendapatkan bantuan pemerintah?
- Apakah bantuan tersebut diinginkan masyarakat atau tidak?
- dst.



*Pemantauan dan evaluasi:  
dari dan untuk masyarakat*





Paket Informasi Dasar Penanggulangan Kemiskinan ini disusun oleh Lembaga Penelitian SMERU untuk Badan Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (BKPK). Bahan-bahan diambil dari sejumlah sumber, termasuk yang diterbitkan maupun tidak diterbitkan, laporan-laporan, serta dokumen-dokumen dari berbagai lembaga nasional dan internasional. Foto-foto yang digunakan merupakan koleksi Lembaga Penelitian SMERU dan Forum Jurnalis Foto (FJF). Semua bahan-bahan dalam Paket Informasi Dasar ini dapat diperbanyak untuk kepentingan umum.

Agustus, 2001