

# SMERU

Lembaga Penelitian SMERU/The SMERU Research Institute

Newsletter

No. 21: Jan-Mar/2007

## KAPASITAS KELEMBAGAAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI DAERAH THE CAPACITY OF POVERTY REDUCTION INSTITUTIONS IN THE REGIONS



SMERU

Tantangan kemiskinan yang dihadapi Indonesia masih besar dan rumit. Dengan kondisi anggaran yang terbatas, untuk merespon masalah kemiskinan tersebut dibutuhkan perencanaan, penganggaran, dan pengembangan program secara tepat. Di samping itu, diperlukan juga dukungan sistem koordinasi antarpemangku kepentingan yang efektif. Tulisan ini khususnya dan edisi ini secara keseluruhan akan menguraikan dinamika kelembagaan penanggulangan kemiskinan di tingkat daerah di Indonesia. Hasil kajian SMERU mengenai hal ini, terutama di Kabupaten Bima dan Kabupaten Tapanuli Tengah, akan menjadi bahan utama. (Bersambung ke halaman 3)

The poverty challenges facing Indonesia are still large and complex. Given budget limitations, a response to the question of poverty requires appropriate planning, budgeting, and program development. In addition, an effective system of coordination among stakeholders is needed to provide support. This edition, particularly this article, describes the dynamics of institutions to reduce poverty in Indonesia. The article is based on the findings of SMERU studies on the topic, especially those carried out in the districts of Bima and Tapanuli Tengah. (Continued on page 3)

DARI EDITOR FROM THE EDITOR	2
FOKUS KAJIAN FOCUS ON	3
Kapasitas Kelembagaan Penanggulangan Kemiskinan di Daerah <i>The Capacity of Poverty Reduction Institutions in the Regions</i>	
DATA BERKATA AND THE DATA SAYS	10
Peranan Pemerintah Daerah dalam Upaya Penanggulangan Kemiskinan <i>The Role of Regional Government in Poverty Reduction</i>	
DARI LAPANGAN FROM THE FIELD	15
- Proses Perencanaan Pembangunan di Daerah <i>The Regional Development Planning Process</i>	
- Tantangan Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Bima <i>Challenges to the Implementation of Poverty Reduction Programs in Kabupaten Bima</i>	
- Tanggung Jawab Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Lingkungan <i>The Responsibilities of Regional Government in Environmental Management</i>	
OPINI OPINION	37
Efektivitas Kelembagaan Penanggulangan Kemiskinan di Daerah <i>The Effectiveness of Regional Poverty Reduction Institutions</i>	
KABAR DARI LSM NEWS FROM NGOS	33
Belajar Bersama untuk Memahami Kemiskinan: Mengembangkan Analisis Kemiskinan Partisipatoris di Kabupaten Sumbawa NTB <i>Learning Together to Understand Poverty: Developing Participatory Poverty Analysis in Sumbawa District, West Nusa Tenggara</i>	

ISSN 0216-8634



www.smeru.or.id

**SMERU** adalah sebuah lembaga penelitian independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

Melihat tantangan yang dihadapi masyarakat Indonesia dalam upaya penanggulangan kemiskinan, perlindungan sosial, perbaikan sektor sosial, pengembangan demokrasi, dan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, maka kajian independen sebagaimana yang dilakukan oleh SMERU selama ini terus dibutuhkan.

*SMERU is an independent institution for research and policy studies which professionally and proactively provides accurate and timely information as well as objective analysis on various socio-economic and poverty issues considered most urgent and relevant for the people of Indonesia.*

*With the challenges facing Indonesian society in poverty reduction, social protection, improvement in social sector, development in democratization processes, and the implementation of decentralization and regional autonomy, there continues to be a pressing need for independent studies of the kind that SMERU has been providing.*

#### DEWAN REDAKSI/EDITORIAL BOARD:

Sudarno Sumarto, Asep Suryahadi, Syaikhul Usman,  
Sri Kusumastuti Rahayu, Nuning Akhmadi, Widjajanti I. Suharyo

#### REDAKSI/EDITORIAL STAFF:

Editor: Liza Hadiz;  
Assistant Editor: R. Justin Sodo, Budhi Adrianto;  
English Translator: Joan Hardjono, Hannah Derwent  
English Editor: Kate Weatherley  
Desain Grafis/Graphic Designer: Novita Maizir  
Distribusi/Circulation: Mona Sintia

Newsletter SMERU diterbitkan untuk berbagi gagasan dan mengundang diskusi mengenai isu-isu sosial, ekonomi, dan kemiskinan di Indonesia dari berbagai sudut pandang. Temuan, pandangan, dan interpretasi yang dimuat dalam Newsletter SMERU sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis dan di luar tanggung jawab SMERU atau badan penyanggah dana SMERU. Silahkan mengirim komentar Anda. Jika Anda ingin terdaftar dalam mailing list kami, kunjungi website SMERU atau kirim e-mail Anda kepada kami.

*The SMERU newsletter is published to share ideas and to invite discussions on social, economic, and poverty issues in Indonesia from a wide range of viewpoints. The findings, views, and interpretations published in the articles are those of the authors and should not be attributed to SMERU or any of the agencies providing financial support to SMERU. Comments are welcome. If you would like to be included on our mailing list, please visit our website or send us an email.*

#### LEMBAGA PENELITIAN SMERU

Jl. Pandeglang No. 30 Menteng,  
Jakarta 10310 Indonesia  
Phone: 6221-3193 6336; Fax: 6221-3193 0850  
e-mail: [smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id); website: [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id)

## Pembaca yang Budiman,

Peranan pemerintah daerah (pemda) dalam penanggulangan kemiskinan menjadi semakin penting sejak pelaksanaan otonomi daerah pada 2001. Sejumlah kebijakan pelayanan publik yang secara langsung memengaruhi kehidupan masyarakat sejak itu diserahkan ke tangan pemerintah daerah. Tuntutan keterlibatan aktif pemda dalam penanggulangan kemiskinan semakin jelas dengan diluncurkannya Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) oleh Pemerintah Pusat pada 2005 yang menyatakan perlunya kontribusi semua pemangku kepentingan, termasuk pemda, dalam upaya bersama untuk mengurangi kemiskinan.

Pada kenyataannya, masing-masing daerah mempunyai kapasitas kelembagaan yang berbeda dalam penanggulangan kemiskinan diakibatkan oleh, antara lain, tingkat keterlibatan organisasi yang ada di daerah tersebut, kondisi kemiskinan, dan latar belakang geografis daerah. Oleh karena itu, Lembaga Penelitian SMERU dari 2005 hingga 2006 melakukan kajian "Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan Melalui Analisis Kemiskinan Partisipatoris (AKP)." Kajian yang dilaksanakan di Kabupaten Bima di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dan Kabupaten Tapanuli Tengah di Provinsi Sumatera Utara ini merupakan upaya peningkatan kemampuan pemerintah kabupaten dalam melaksanakan AKP dan memanfaatkan hasilnya sebagai salah satu masukan bagi penyusunan rencana pembangunan daerah.

Berdasarkan hasil kajian tersebut dan sudut pandang beberapa pemangku kepentingan, edisi ini menyoroti kelembagaan penanggulangan kemiskinan di daerah. Ada dua hal yang perlu ditekankan berkaitan dengan hal ini, yakni pentingnya partisipasi masyarakat dari berbagai lapisan serta unsur dalam kelembagaan tersebut dan bahwa pengalaman daerah yang berbeda dalam upaya penanggulangan kemiskinan hendaknya menjadi pembelajaran bagi daerah lainnya.

Selamat membaca!

Liza Hadiz  
Editor

## Dear Readers,

*The role of regional government in poverty reduction has become increasingly important since the implementation of regional autonomy in 2001. Since then, a number of public policies that directly influence the lives of the community have been devolved to the district governments. The demand for the active involvement of regional government in poverty reduction efforts became increasingly evident with the central government's launch of the National Poverty Reduction Strategy (SNPK) in 2005, which states the need for all stakeholders, including regional governments, to unite in a combined effort to reduce poverty.*

*In reality, the institutional capacity for poverty reduction differs in each region as a result of, among others, the level of involvement of local organizations, and varying poverty conditions and geographic characteristics. In view of these differences, in 2005 and 2006, The SMERU Research Institute conducted the study "Strengthening the Poverty Reduction Capacity of Local Governments through Participatory Poverty Assessment." The study was carried out in Kabupaten Bima in the Province of Nusa Tenggara Barat (NTB) and Kabupaten Tapanuli Tengah in the Province of Sumatra Utara to help improve the capacity of district governments to implement participatory poverty assessments and provide input for the development of a regional government development plan.*

*Based on the results of this study and opinions of several stakeholders, this edition highlights the issue of institutions in the regions that deal with poverty. Two aspects must be stressed in relation to this issue: the importance of the participation of various layers and elements of the community in these institutions, and the need for other regions to learn from the different regional experiences of poverty reduction efforts.*

We hope you enjoy this edition.

Liza Hadiz  
Editor

# KAPASITAS KELEMBAGAAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI DAERAH

## THE CAPACITY OF POVERTY REDUCTION INSTITUTIONS IN THE REGIONS

Wawan Heryawan & Syaikhu Usman\*



SMERU

Kelembagaan<sup>1</sup> penanggulangan kemiskinan makin mendesak setelah Indonesia mengalami krisis ekonomi yang menyebabkan makin banyaknya jumlah penduduk miskin. Sementara itu, berbagai kebijakan dan program untuk membantu orang miskin belum terkoordinasi. Pada saat pemerintahan Gus Dur, dibentuk Badan Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (BKPK). BKPK ternyata tidak berumur panjang dan berganti nama menjadi Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK). Memasuki era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, KPK berubah nama lagi menjadi Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK).

Seperti halnya BKPK dan KPK, TKPK merupakan forum lintas pelaku yang diharapkan berperan memwadahi semua upaya penanggulangan kemiskinan. Tim ini berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Untuk mendukung tugas dan fungsi TKPK, sebagai penjabaran dari Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2005, pada 17 Februari 2006 diterbitkan Keputusan Menteri

The need for poverty reduction institutions<sup>1</sup> has become increasingly urgent since Indonesia experienced an economic crisis that caused greater numbers of people to become poor. Meanwhile, the various policies and programs to assist the poor have not been well coordinated. At the time of Gus Dur's government, a Coordinating Body for Poverty Reduction (Badan Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan or BKPK) was established. As it turned out, the BKPK was short-lived and its name was changed to the Committee for Poverty Reduction (Komite Penanggulangan Kemiskinan or KPK). With the beginning of Susilo Bambang Yudhoyono's government, the name of the KPK was changed once again and it became the Coordinating Team for Poverty Reduction (Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan or TKPK).

Like the BKPK and KPK, the TKPK is a cross-sectoral forum that was expected to accommodate all efforts to reduce poverty. It is under the President and responsible to him. In support of the TKPK's tasks and functions and as the follow-up to Presidential Regulation No. 54 of 2005, the Coordinating Minister for the People's Welfare issued

\*Wawan Heryawan adalah staf Unit Kajian Pembangunan Regional Bappenas dan Syaikhu Usman adalah peneliti senior SMERU.

<sup>1</sup> Dalam tulisan ini, lembaga dimaknai sebagai organisasi (misalnya organisasi Departemen Kesehatan), bukan institusi seperti pada lembaga perkawinan. Dalam domain organisasi, lembaga kerap berada di atas individu. Ketika memasuki suatu lembaga, orang dituntut untuk menekan kepentingan individunya. Lembaga dapat pula dikaji dari sifatnya yang inklusif atau eksklusif. Dalam ranah kelembagaan pemerintah, misalnya, kita mengenal ungkapan egosektoral. Menghadapi sifat eksklusif seperti ini, pemerintah mengatasinya dengan upaya koordinasi yang kemudian melahirkan organisasi, seperti "kantor menteri koordinator" dan "badan koordinasi".

\*Wawan Heryawan is a staff member of the Unit for Regional Development Studies in Bappenas and Syaikhu Usman is a senior SMERU researcher.

<sup>1</sup> In this article the word institution is understood to mean an organization (for example, the Department of Health) rather than an institution such as marriage. Within the domain of organizations, an institution is often above the individual. When joining an institution, a person is required to suppress his individual interests. An institution can also be studied from its nature, which can be inclusive or exclusive. Within the vocabulary of government institutions, for example, we have the term egosectoral. The government tries to overcome the problem of dealing with an exclusive quality such as this by attempts at coordination, which then produce organizations such as the "office of the coordinating minister" and "coordinating body".

Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat No. 05/KEP/MENKO/KESRA/II/2006 tentang Pedoman Umum dan Kelompok Kerja TKPK Pusat. Selanjutnya, kelembagaan penanggulangan kemiskinan di daerah diatur dengan Surat Mendagri No. 412.6/2179/SJ perihal Panduan Operasional TKPK Daerah. Hubungan TKPK daerah dengan TKPK Pusat adalah fungsional dan bukan subordinat.

Di tengah kondisi kemiskinan yang semakin rumit ini, kebijakan pemerintah masih berfokus di sekitar pertanyaan siapa mengerjakan apa dan belum fokus pada memerangi kemiskinan. Sampai sekarang, lembaga penanggulangan kemiskinan belum cukup berhasil melakukan koordinasi lintas sektoral dan belum mampu membangun sinergi antarpelaku pembangunan dalam mempercepat pengurangan kemiskinan.

Perubahan status TKPK dari “badan” menjadi “komite”, kemudian berubah menjadi “tim” dinilai oleh beberapa pihak justru memperlemah kapasitas kelembagaannya. Keanggotaan TKPK yang cenderung eksklusif, didominasi oleh lembaga pemerintah, diduga makin memperlemah upaya penanggulangan kemiskinan. Di tengah lemahnya koordinasi dan kurangnya sinergi antarlembaga pemerintah, beberapa pihak mengusulkan untuk membentuk lembaga independen dengan keanggotaan yang lebih inklusif. Lembaga seperti ini harus menyediakan ruang seluas mungkin bagi berbagai pihak, baik pemerintah maupun masyarakat sipil, termasuk untuk menjadi pimpinan sesuai dengan moto pemerintah “Bersama Kita Bisa”.

Bagi beberapa pemerintah daerah (pemda) yang sudah membentuk organisasi penanggulangan kemiskinan, perubahan KPKD menjadi TKPK daerah dilihat sebagai kemubaziran, membingungkan, dan merepotkan. KPKD yang baru mulai merangkak dipaksa sudah harus diganti menjadi TKPK daerah. Namun demikian, pemda harus mengikuti peraturan Pemerintah Pusat. Pada dasarnya, berbagai hal yang tertuang dalam Panduan Operasional TKPK daerah (lihat Kotak 1) juga menjadi sasaran dan tujuan KPKD dan organisasi sejenis sebelumnya.

*Decision No. 05/KEP/MENKO/KESRA/II/2006 concerning the General Guidelines and Working Groups of the Central TKPK on 17 February 2006. The institutionalization of poverty reduction in the regions was then regulated through Letter No. 412.6/2179/SJ of the Minister for Home Affairs concerning the Operational Guide for the Regional TKPKs. The relationship between the TKPK at regional level and the TKPK at central level is functional and not subordinate.*

*In the midst of the increasingly complex poverty situation, government policy makers remained preoccupied with who is doing what, and policies were not yet focused on attacking poverty. Even now, the institutions intended to deal with poverty have not succeeded in establishing adequate cross-sectoral coordination, nor have they been able to develop synergy among development actors in an attempt to accelerate a reduction in poverty.*

*Many parties consider that the changes in the TKPK's status as a “body” to a “committee” and then to a “team” have actually weakened its institutional capacity. They suspect that membership of the TKPK, which tends to be exclusive and dominated by government institutions, has increasingly weakened efforts to deal with poverty. Amid weak coordination and a lack of synergy among government institutions, they have proposed the formation of an independent institution whose membership is more inclusive. An institution of this kind must provide as much space as possible for a range of interest groups from both government and civil society, and it must include the opportunity for them to become leaders of this institution, in accordance with the government motto, “Together We Can Succeed”.*

*Certain regional governments that had already formed poverty reduction organizations see the change from KPKD to the regional TKPK as useless, confusing, and cumbersome. The KPKD, which had just started to operate, has been forced to change into a regional TKPK. Nevertheless, regional governments must follow central government regulations. Basically, several of the matters stated in the Operational Guide for Regional TKPKs (see Box 1) were also the objectives and targets of the KPKD and previous organizations of the same kind.*

Kelembagaan perlu menerapkan pendekatan yang lebih aktif mendorong partisipasi masyarakat dari berbagai lapisan dan unsur, termasuk perempuan.

*Institutions need to apply an approach that more actively encourages the participation of community members from various strata, including women.*



SMERU

**Kotak 1. Kedudukan, Tugas, dan Fungsi TKPK Kabupaten/Kota/Box 1. Position, Tasks, and Functions of District/City TKPKs****Kedudukan**

TKPK kabupaten/kota adalah forum lintas sektor dan lintas pelaku sebagai wadah koordinasi dan sinkronisasi strategi, kebijakan, program, dan kegiatan penanggulangan kemiskinan yang berkedudukan di kabupaten/kota dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota.

**Tugas**

TKPK kabupaten/kota mempunyai tugas menterpadukan dan mempercepat langkah-langkah nyata penanggulangan kemiskinan di kabupaten/kota.

**Fungsi**

Dalam melaksanakan tugas tersebut, TKPK kabupaten/kota menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

1. Koordinasi perumusan kebijakan penanggulangan kemiskinan dan penyerasian pelaksanaannya di kabupaten/kota.
2. Fasilitasi lintas pelaku, komunikasi interaktif, dan penyebarluasan informasi penanggulangan kemiskinan.
3. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan program-program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten/Kota.

**Position**

The district/city TKPK is an inter-sector and inter-actor forum which acts as a coordinating institution and synchronizer of poverty reduction strategies, policies, programs, and activities, which is located in the district/city and is responsible to the district head/mayor.

**Tasks**

The district/city TKPK is assigned to integrate and accelerate the steps to reduce poverty in the district/city.

**Function**

To carry out the above task, district/city TKPKs execute the following functions:

1. the coordination of poverty reduction policy formulation and its implementation in the district/city;
2. the facilitation of involvement from various actors and communication between stakeholders, and the widespread dissemination of information on poverty reduction;
3. monitoring and evaluation of the implementation of poverty reduction policies and programs in the districts/cities.

Sumber: Surat Mendagri No. 412.6/2179/SJ Tahun 2006 perihal Panduan Operasional TKPK Daerah.

Source: Letter of the Minister for Home Affairs No. 412.6/2179/SJ of 2006 concerning the Operational Guide for Regional TKPKs.

**Beragamnya Kapasitas Kelembagaan Penanggulangan Kemiskinan di Daerah**

Dalam struktur kewenangan pemerintahan sekarang, ujung tombak penanggulangan kemiskinan adalah pemda. Pemerintah Pusat lebih berperan dalam proses fasilitasi dan asistensi guna mempercepat pengurangan tingkat kemiskinan. Untuk mewujudkan efektivitas pemda dalam penanggulangan kemiskinan dengan dukungan aktif para pemangku kepentingan diperlukan perbaikan sistem koordinasi melalui TKPK daerah.

Namun demikian, dalam kenyataannya, pemda tidak selalu mulai dengan pembentukan lembaga. Kemunculan inisiatif daerah tergantung pada beberapa hal, seperti komitmen kepala daerah dan DPRD, serta dukungan para pemangku kepentingan dalam membangun tata pemerintahan yang berorientasi pada perbaikan pelayanan publik dan pemberdayaan kaum miskin. Dalam praktiknya, di samping upaya pengefektifan lembaga pemerintahan dan pengembangan program kerja, pemda juga mengembangkan kerja sama dengan lembaga nonpemerintah. Penyesuaian kelembagaan dengan kebijakan Pemerintah Pusat baru dilaksanakan kemudian. Oleh karena itu, kebijakan Pemerintah Pusat dituntut untuk selalu mempertimbangkan inisiatif daerah yang sudah berjalan, agar mereka tidak terbebani oleh perubahan yang tidak menentu. Beberapa di antara pemda yang melaksanakan penanggulangan kemiskinan dengan berbagai inovasinya antara lain Kabupaten Jember, Kota Balikpapan, Kabupaten Gorontalo, dan Kabupaten Sragen.

**Variations in the Capacity of Institutions to Reduce Poverty in the Regions**

In the present structure of government authority, the regional government is the spearhead in attempts to reduce poverty. The central government plays more of a role in the process of facilitation and assistance to accelerate a reduction in the level of poverty. To achieve local government effectiveness in overcoming poverty with the active support of stakeholders, there is need for an improvement in the coordination system through the regional TKPKs.

Even so, in reality a regional government does not always begin by forming an institution. The emergence of regional initiatives depends on a number of factors, such as the commitment of the head of the region and the DPRD, as well as the support of stakeholders in developing a governmental structure that is oriented towards improvements in public services and empowerment of the poor. In practice, besides attempts to make governmental institutions effective and to develop work programs, the regional government also cooperates with non-government institutions. The adjustment of institutions to new central government policies is made later. For that reason, central government policies should always take into account regional initiatives that are already functioning, so that these initiatives are not overloaded by uncertain changes. Among the regional governments that have introduced various innovations in poverty reduction are Kabupaten Jember, Kota Balikpapan, Kabupaten Gorontalo, and Kabupaten Sragen.

Kota Balikpapan, misalnya, mengembangkan tata pemerintahan yang berorientasi pada efektivitas pelayanan publik dan memberikan manfaat pada kelompok miskin (Bappenas 2005). Pelayanan publik tersebut berbasis pada informasi kependudukan yang akurat, terpadu, dan mutakhir, sehingga mudah menentukan sasaran program, seperti pelatihan kerja, bantuan untuk keluarga miskin, program sekolah gratis, dan sebagainya. Inisiatif ini dikoordinasikan melalui TKPK yang dibentuk pada 2002 yang pada waktu itu masih berbentuk kelembagaan KPK. Dalam tim ini, Kepala Bappeda menjadi ketua, Kepala Kantor Pemberdayaan Masyarakat sebagai wakil ketua, dan Kepala Bidang Sosial-Budaya Bappeda menjadi sekretaris. Anggota tim terdiri dari wakil pemerintah, perguruan tinggi, dan LSM. Operasionalisasi tim dibantu oleh sebuah sekretariat yang berkedudukan di Kantor Bappeda. Selain itu, tim mempunyai empat Kelompok Kerja Fungsional yang terdiri dari pelaksana program pendidikan, program kesehatan, program bantuan modal, dan program bantuan keterampilan.

Contoh lain, Kabupaten Sragen, melakukan pelayanan publik secara komprehensif, berupa pemberdayaan di bidang perekonomian rakyat dan ketenagakerjaan, serta pelayanan di bidang pendidikan dan kesehatan. Untuk melaksanakan tugas penanggulangan kemiskinan, pemda membentuk KPK Kabupaten, KPK Kecamatan, dan KPK Desa. Di samping itu, dibentuk juga beberapa lembaga lain yang memiliki tugas khusus, yaitu:

- tim independen Dewan Ekonomi dan Penanggulangan Kemiskinan sebagai wadah partisipasi masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan;
- kelompok kerja Jasa Pengembangan Usaha (Business Development Service/BDS) dan Pelayanan Satu Tempat (One-Stop Service/OSS) yang dibentuk untuk meningkatkan pelayanan publik;
- satuan tugas Pemberdayaan Konsultan Keuangan/Pendamping Mitra Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah yang bertugas membantu kerja sama dengan pihak perbankan;
- dewan pendidikan yang dibentuk untuk menjamin pelaksanaan pendidikan yang bermutu;
- tim Pembina Wilayah Program Penanggulangan Kemiskinan yang bertugas menyiapkan data kemiskinan yang partisipatoris, melakukan koordinasi vertikal dan horisontal dengan instansi terkait, memantau, mengendalikannya, memonitor, dan mengevaluasi pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan secara berkala.

Upaya untuk memadukan lembaga KPKD/TKPK daerah dengan berbagai program penanggulangan kemiskinan dilakukan juga oleh pemerintah provinsi. Misalnya, Program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan (Gerdu-Taskin) di Jawa Timur. Program Gerdu Taskin dilaksanakan sejak 2002 dan memiliki program kerja berjangka lima tahun dengan dukungan dana APBD provinsi. Pada pelaksanaan program Fase I (2002-2004), prioritas program diarahkan untuk menanggulangi dampak krisis ekonomi, khususnya di desa/kelurahan miskin melalui Pendekatan Tridaya yang meliputi pemberdayaan manusia, usaha, dan lingkungan. Pada Fase II (2005-2007), gerakan ini lebih diarahkan pada pola pengembangan dan pengelolaan program yang lebih terpadu dan berkelanjutan. Kegiatan ini dilakukan dengan pola kemitraan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota dan pemangku kepentingan lainnya.

*Kota Balikpapan, for example, has developed a governance policy that is oriented towards effective public services and the provision of benefits for the poor (Bappenas 2005). These public services are based on accurate, integrated and up-to-date demographic information, which makes it easy to define the targets of programs such as work training, assistance for poor families, free schooling, and the like. These initiatives are coordinated through the TKPK, which was formed in 2002 and which still had the institutional form of the KPK. The head of Bappeda is the chairperson of this team, the head of the Community Empowerment Office is the vice-chairperson, and the head of the Socio-Cultural Section in Bappeda is the secretary. Team members consist of representatives from the government, tertiary educational institutes, and non-government organizations (NGOs). Operationalization of the team is assisted by a secretariat that is located in the Bappeda office. In addition, the team has four Functional Working Groups that consist of those agencies responsible for the implementation of educational programs, health programs, loan assistance programs, and skills assistance programs.*

*Another example is Kabupaten Sragen, which has undertaken comprehensive public services in the form of empowerment in the fields of labor and the people's economy as well as education and health services. To carry out the task of poverty reduction, the regional government formed KPKs at district, subdistrict, and village levels. In addition, several other institutions that had specific tasks were formed, namely:*

- *an independent team called the Economy and Poverty Reduction Board as a forum for community participation in poverty reduction;*
- *a Business Development Service (BDS) and One-Stop Service (OSS) Working Group, which was formed to improve public services;*
- *a Task Unit for the Empowerment of Financial Consultants/ Partnership Facilitators in Micro, Small, and Medium Enterprises, whose task was to assist cooperation with the banking sector;*
- *an education board that was established to ensure the provision of good quality education;*
- *a Team for the Guidance of Regional Poverty Reduction Programs, whose tasks were to prepare participatory poverty data, to undertake vertical and horizontal coordination with related agencies and to observe, control, monitor, and evaluate the implementation of poverty reduction programs periodically.*

*Attempts to integrate the regional KPKD/TKPK and the various poverty reduction programs have also been made by provincial governments, such as the Integrated Movement for Poverty Eradication Program (Program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan or Gerdu-Taskin) in East Java. The Gerdu-Taskin Program had been carried out since 2002 and had a five-year work program that was supported by funds from the provincial budget (APBD). During Phase I of the program (2002-2004), priority had been given to overcoming the impact of the economic crisis, especially in poor rural and urban villages, through the Three-Efforts Approach (Pendekatan Tridaya), which covered human, business, and environment empowerment. In Phase II (2005-2007), this movement has been directed towards the expansion and management of more integrated and sustainable programs. This activity is based on a partnership between the provincial and district/city governments and other stakeholders.*

Pembentukan TKPK daerah dapat memperkuat upaya penanggulangan kemiskinan, sejauh inisiatif penanggulangan kemiskinan sudah menjadi kebijakan dan program daerah.

*The formation of the regional TKPK can strengthen efforts to reduce poverty in so far as initiatives to overcome poverty have already become regional policies and programs.*



SMERU

Pada kasus Kabupaten Bima, KPKD dibentuk dengan Keputusan Bupati No. 95 Tahun 2004 dan terdiri dari unsur pemerintah dan nonpemerintah. Susunan pimpinan KPKD terdiri dari Bupati sebagai penanggung jawab; Sekretaris Daerah, Asisten Administrasi Pembangunan dan Kesejahteraan, dan Ketua Bappeda sebagai pengarah; Kepala Badan Pembangunan Masyarakat dan Pemberdayaan Perempuan (BPMPP) sebagai ketua pelaksana; dan Kepala Bidang Ekonomi BPMPP sebagai sekretaris. Untuk melaksanakan program kerjanya, KPKD membentuk empat kelompok kerja (pokja). Pemimpin atau anggota pokja unsur nonpemerintah terdiri dari akademisi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, dan lembaga donor.

Sejak pembentukannya, KPKD Kabupaten Bima telah melakukan beberapa kegiatan, seperti inventarisasi program penanggulangan kemiskinan, pendataan keluarga miskin, dan penyusunan draf Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD). Meskipun begitu, banyak pihak, termasuk beberapa anggota KPKD, menilai bahwa efektivitas lembaga ini dalam mengkoordinasikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan masih lemah. Kelemahan tersebut disebabkan terbatasnya dukungan dana APBD sehingga untuk melaksanakan rapat koordinasi secara intensif pun tidak memungkinkan. Selain itu, penyebab yang lebih mendasar justru terletak pada struktur kelembagaan KPKD sendiri. Surat Mendagri yang menunjuk ketua pelaksana KPKD untuk dijabat oleh Kepala BPMPP dan sekretariat KPKD supaya juga berada di Kantor BPMPP belum tentu cocok untuk semua daerah. Berdasarkan tugas dan fungsinya, BPMPP memang bukan koordinator pembangunan di daerah. Fungsi koordinasi secara fungsional dilaksanakan oleh Bappeda. Oleh karena itu, di Kabupaten Bima inisiatif koordinasi kegiatan KPKD banyak diperankan oleh Bappeda yang memang mempunyai basis data yang lebih memadai dan lebih banyak staf yang kompeten. Dalam praktiknya, meskipun sekretariat KPKD berada di kantor BPMPP, peran Bappeda sangat besar dalam penyusunan SPKD dan pengintegrasian agenda penanggulangan kemiskinan dalam dokumen perencanaan daerah.

Sehubungan dengan Surat Mendagri No. 412.6/2179/SJ Tahun 2006 perihal Panduan Operasional TKPK daerah yang dinilai cenderung bersifat eksklusif, maka KPKD Kabupaten Bima tengah

*In the case of Kabupaten Bima, the KPKD was formed under Bupati Decree No. 95 of 2004 and consists of both government and non-government elements. Leadership of the KPKD consists of the bupati as the person in charge, the regional secretary, the administration assistant for development and welfare, and the head of Bappeda as advisors, the head of the Body for Community Development and Empowerment of Women (Badan Pembangunan Masyarakat dan Pemberdayaan Perempuan or BPMPP) as executive chairman and the head of the Economic Section of the BPMPP as secretary. To carry out its work program, the KPKD has formed four working groups. The civil society leaders or members of the working groups come from academia, non-government organizations, community organizations, and donor institutions.*

*Since its formation, the KPKD in Kabupaten Bima has undertaken a number of activities such as a compilation of an inventory of poverty reduction programs, data collection on poor families and preparation of a draft Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). Nevertheless, many parties, including certain KPKD members, believe that the effectiveness of this institution in coordinating poverty reduction policies and programs is still weak. This weakness stems from the fact that APBD financial support is so limited that it is not even possible to hold intensive coordination meetings. In addition, a more basic cause actually lies in the institutional structure of the KPKD itself. The letter issued by the Minister for Home Affairs, which states that the position of KPKD executive chairman is to be held by the head of BPMPP and that the KPKD secretariat is also to be in the BPMPP office, is not necessarily appropriate in all regions. Based on tasks and functions, BPMPP is certainly not the coordinator of development in the region. Rather, that role lies with Bappeda. For that reason, many of the initiatives in coordinating the activities of the KPKD in Kabupaten Bima are undertaken by Bappeda, which has a better data base and more competent staff members. In practice, although the KPKD secretariat is located in the BPMPP office, Bappeda has played a large role in the preparation of the Regional PRSP and the integration of poverty reduction agendas into regional planning documents.*

*In connection with Letter No. 412.6/2179/SJ of 2006 of the Minister for Home Affairs concerning the Operational Guide for Regional TKPKs, which is regarded as being somewhat exclusive in*

mencari cara penyesuaian diri dengan kebijakan Pemerintah Pusat tersebut. Keeksklusifan tersebut terlihat dari tidak tersedianya ruang bagi masyarakat sipil untuk menjadi pemimpin, termasuk di tingkat pokja.

Sementara itu, KPKD Kabupaten Tapanuli Tengah dibentuk pada 2003 berdasarkan SK Bupati No. 255/PMD/Tahun 2003. Anggotanya terdiri dari 10 lembaga satuan kerja pemda. Penanggung jawabnya adalah Bupati, dengan ketua pelaksana Kepala Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD). Sekretaris KPKD berasal dari Kantor PMD, sementara pengarah ditugaskan kepada Kepala Bappeda. Sejak terbentuknya KPKD sampai dengan pelaksanaan studi SMERU, KPKD belum melakukan kegiatan karena pemda tidak mengalokasikan dana dalam APBD. Keberadaan KPKD tidak banyak diketahui dinas sektoral. Oleh karena itu, tidak mengherankan kalau Kabupaten Tapanuli Tengah belum menyusun dokumen SPKD dan belum melakukan upaya untuk mengkoordinasikan kebijakan penanggulangan kemiskinan. Beberapa program dinas sektoral yang diberi label penanggulangan kemiskinan dikelola oleh masing-masing instansi.

Melalui gambaran ringkas kelembagaan di atas, terlihat bahwa lembaga penanggulangan kemiskinan di beberapa daerah cukup nyata keberadaannya. Di daerah seperti itu, proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pemantauan dan evaluasi program berjalan cukup baik. Berbeda halnya dengan kabupaten/kota lain yang belum membentuk lembaga penanggulangan kemiskinan, atau telah membentuk KPKD/TKPK daerah namun sekadar untuk memenuhi peraturan Pemerintah Pusat. Mereka belum mampu menjalankan koordinasi lintas sektoral dan lintas pelaku. Meskipun begitu, belum aktifnya lembaga KPKD/TKPK daerah tidak berarti rendahnya kapasitas daerah dalam penanggulangan kemiskinan. Di beberapa daerah, pelaksanaan penanggulangan kemiskinan lebih banyak digerakkan oleh dinas-dinas pelayanan publik, sementara koordinasi lintas sektor dilakukan oleh Bappeda.<sup>2</sup>

## Kesimpulan

Keragaman kapasitas kelembagaan penanggulangan kemiskinan di daerah terbentuk dan dipengaruhi oleh komitmen kepala daerah, dukungan jajaran DPRD, dan partisipasi masyarakat sipil. Instruksi pembentukan TKPK daerah dapat menjadi instrumen untuk memperkuat upaya penanggulangan kemiskinan, sejauh inisiatif penanggulangan kemiskinan sudah menjadi kebijakan dan program daerah.

Hambatan pengoptimalan kinerja kelembagaan TKPK daerah di antaranya bersumber dari sifat organisasi yang cenderung eksklusif, sifat egosektoral instansi pemerintah yang mempersulit upaya koordinasi, dan keterbatasan dana. Berkaitan dengan hal tersebut, TKPK daerah harus mau lebih terbuka dan aktif berkomunikasi dengan daerah lain. Setiap TKPK daerah perlu mengetahui upaya-upaya apa yang

*nature, the KPKD of Kabupaten Bima is in the midst of seeking a way to adjust itself to this central government policy. This exclusiveness is apparent in the fact that no allowance has been made for members of civil society to become leaders of the institution, even at the working group level.*

*Meanwhile, the KPKD in Kabupaten Tapanuli Tengah was formed in 2003 based on Decision No. 255/PMD/2003 of the district head (bupati). The members consist of ten regional government work unit institutions. The person responsible is the district head while the executive chairman is the head of the Office for Village Community Empowerment (Pemberdayaan Masyarakat Desa or PMD). The KPKD secretary comes from the PMD Office, while the task of orientation is entrusted to the head of Bappeda. From the time when the KPKD was formed up to the time when the SMERU study was carried out, the KPKD had been unable to carry out activities because the regional government had not allocated funds in its budget (APBD). The sectoral services know very little about the existence of the KPKD. For that reason, it is not surprising that Kabupaten Tapanuli Tengah has not yet prepared its Regional PRSP and has not made any effort to coordinate poverty reduction policies. The various sectoral service programs that have been labelled as poverty reduction programs are handled by each service agency.*

*From the brief picture of various institutions given above, it can be seen that poverty reduction institutions are clearly present in certain regions. In such regions, the process of program planning, budgeting, implementation, monitoring and evaluation is functioning well. It is a different matter, however, with other districts and cities that have not yet established poverty reduction institutions or that have already formed a regional KPKD/TKPK but merely in fulfillment of the central government regulation. They have not yet been able to establish cross-sectoral coordination or coordination among actors. Even so, the fact that the regional KPKD/TKPK is not yet active does not mean that the region has a low capacity to overcome poverty. In a number of regions, implementation of poverty reduction is set in motion more by the different public service offices, while cross-sectoral coordination is handled by Bappeda.<sup>2</sup>*

## Conclusions

*The diversity that exists in institutional capacity to reduce poverty in the regions has been formed and influenced by the commitment of the regional head, support from the regional parliament, and the participation of civil society. The instruction for the formation of the regional TKPK can be an instrument to strengthen efforts to reduce poverty in so far as initiatives to overcome poverty have already become regional policies and programs.*

*Obstacles hindering optimum performance of the TKPK as a regional institution have their source in, among other things, the nature of the organization which tends to be exclusive, the egosectoral nature of government agencies which makes coordination work difficult, and*

<sup>2</sup> Dinamika seperti ini antara lain dapat dilihat dari hasil studi Lembaga Penelitian SMERU tentang 'Kajian Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan melalui Analisis Kemiskinan Partisipatoris (AKP)' di Kabupaten Bima dan Kabupaten Tapanuli Tengah. Lihat Suharyo et al (2006).

<sup>2</sup> Dynamics like this can be seen from, among other sources, the findings of the study undertaken by The SMERU Research Institute entitled 'Strengthening the Poverty Reduction Capacity of Local Governments through Participatory Poverty Assessment' in Kabupaten Bima and Kabupaten Tapanuli Tengah. See Suharyo et al (2006).



dilakukan di daerah lain, apa yang berhasil dan tidak berhasil, sehingga mereka bisa belajar dari pengalaman daerah lain. Pada saat bersamaan, kelembagaan perlu menerapkan pendekatan yang lebih aktif mendorong partisipasi masyarakat dari berbagai lapisan dan unsur, termasuk perempuan, dan lebih responsif terhadap permasalahan dan usul mereka.

Di tingkat Pemerintah Pusat, perumusan kebijakan hendaklah selalu disusun berdasarkan akumulasi informasi mengenai berbagai kondisi yang berlangsung di daerah. Dalam hal TKPK, kebijakannya perlu secara luas menyediakan ruang partisipasi masyarakat sipil, termasuk untuk menjadi pemimpin. Pada akhirnya otonomi daerah tidak boleh hanya berhenti pada lembaga pemerintah, tetapi harus menjangkau masyarakat sipil. ■

#### DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas (2005) 'Hasil Kajian Pembelajaran dari Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan.' Sekretariat Kelompok Kerja Perencanaan Makro Penanggulangan Kemiskinan
- Suharyo, Widjajanti et al (2006) 'Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan melalui Analisis Kemiskinan Partisipatoris (AKP).' Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU

*financial limitations. Related to these matters, the regional TKPK must be willing to be more open and active in communicating with other regions. Each regional TKPK must know what efforts are being made in other regions and which efforts have been successful and which have not, so that it can learn from the experiences of other regions. Together with these measures, institutions need to apply an approach that more actively encourages participation of community members from different strata, including women, and should be more responsive to their problems and suggestions.*

*At the central government level, policy formulation should always be based on accumulated information about the conditions that prevail in the regions. In the case of the TKPK, policies need to provide a wider space for the participation of civil society, including the opportunity for community members to become leaders. At the final analysis, regional autonomy should not just stop with government institutions but must also encompass civil society. ■*

#### LIST OF REFERENCES

- Bappenas (2005) 'Hasil Kajian Pembelajaran dari Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan.' [Results of Learning Studies in Poverty Reduction from the Regions]. Sekretariat Kelompok Kerja Perencanaan Makro Penanggulangan Kemiskinan
- Suharyo, Widjajanti et al (2006) 'Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan melalui Analisis Kemiskinan Partisipatoris (AKP)' [Strengthening the Poverty Reduction Capacity of Local Governments through Participatory Poverty Assessment]. Jakarta: The SMERU Research Institute



#### PUBLIKASI TERBARU/RECENT PUBLICATIONS

##### Laporan Penelitian/Research Report

Iklm Usaha di Provinsi NTT: Kasus Perdagangan Hasil Pertanian di Timor Barat (Widjajanti I. Suharyo et al. Editor: Justin Sodo)

Juga tersedia dalam Bahasa Inggris/Also available in English:

*Improving the Business Climate in NTT: The Case of Agriculture Trade in West Timor (Widjajanti I. Suharyo et al. Editor: Kate Weatherley)*

##### Booklet

Menciptakan Iklim Usaha Berdaya Saing di NTT [*Creating a Competitive Business Climate in NTT*]

Dalam Bahasa Indonesia/Available in Indonesian

#### PUBLIKASI YANG AKAN DATANG/FORTHCOMING PUBLICATIONS

##### Kerta Kerja/Working Paper

*The Impact of Private Sector Growth on Poverty Reduction: Evidence from Indonesia* [Dampak Pertumbuhan Sektor Swasta pada Penanggulangan Kemiskinan: Bukti dari Indonesia] (Daniel Suryadarma & Asep Suryahadi. Editor: Budhi Adrianto)

Dalam Bahasa Inggris/Available in English

##### Laporan Penelitian/Research Report

*The Impact of Supermarkets on Traditional Markets and Retailers in Indonesia's Urban Centers* [Dampak Kehadiran Supermarket terhadap Pasar Tradisional dan Pedagang Eceran di Daerah Perkotaan di Indonesia] (Daniel Suryadarma et al. Editor: Kate Weatherley)

Dalam Bahasa Inggris/Available in English

# PERANAN PEMERINTAH DAERAH DALAM UPAYA PENANGGULANGAN KEMISKINAN

## THE ROLE OF REGIONAL GOVERNMENT IN POVERTY REDUCTION

Asep Suryahadi & Sudarno Sumarto\*



### Latar Belakang

Jumlah penduduk miskin yang keluar dari labirin kemiskinan pada tingkat nasional merupakan penjumlahan dari jumlah total penduduk miskin di setiap daerah yang keluar dari kemiskinan. Ini berarti bahwa upaya penanggulangan kemiskinan nasional tidak akan efektif apabila keadaan lingkungan sosial, politik, dan ekonomi daerah tidak kondusif bagi penanggulangan kemiskinan. Karena itu, upaya penanggulangan kemiskinan yang efektif mensyaratkan adanya desain dan pelaksanaan program yang berdaya guna di tingkat nasional dan daerah. Untuk itu, peningkatan kapasitas pemerintah daerah (pemda) dalam mendesain dan melaksanakan program penanggulangan kemiskinan menjadi sebuah keharusan.

Ketika kebijakan otonomi daerah membuat tugas layanan publik menjadi ranah tanggung jawab pemda, maka pemda di seluruh Indonesia pun bertanggung jawab untuk memimpin di depan dalam upaya-upaya penanggulangan kemiskinan. Indikator kemiskinan nasional Indonesia saat ini merupakan hasil dari indikator-indikator kemiskinan yang dikumpulkan di tiap daerah. Dengan demikian, keberhasilan upaya penanggulangan kemiskinan di Indonesia bertumpu pada kesuksesan pelaksanaan program

### Background

*The number of poor people escaping from poverty at the national level is the summation of the number of people escaping from poverty in each region. This implies that national poverty reduction efforts will be ineffective if the social, political, and economic environments in the regions are not conducive to poverty reduction. Therefore, effective poverty reduction efforts require effective program design and implementation both at the national and local levels. To achieve this, it is essential to improve the capacity of local governments to design and implement poverty reduction programs.*

*When the regional autonomy policy gave regional governments the responsibility for providing public services, they also became responsible for leading efforts to reduce poverty. Indonesia's national poverty indicators are now a direct corollary of those gathered from the regions. As such, the success of poverty reduction efforts in Indonesia rests on the success of poverty reduction programs at the regional level. Hence, lifting more people out of poverty means improving the design and implementation of those programs.*

\*Asep Suryahadi dan Sudarno Sumarto adalah peneliti senior di Lembaga Penelitian SMERU.

\*Asep Suryahadi and Sudarno Sumarto are senior researchers at The SMERU Research Institute.

penanggulangan kemiskinan di daerah. Agar lebih banyak orang miskin dapat keluar dari kemiskinan, maka mutu desain dan pelaksanaan program-program tersebut perlu ditingkatkan.

Sebelum UU otonomi daerah dilaksanakan mulai 2001, pemda hanya merupakan pelaksana dari program-program yang dirancang oleh Pemerintah Pusat. Dengan adanya desentralisasi, pemda menjadi bertanggung jawab dalam mengembangkan prakarsanya sendiri untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk di lingkup wilayahnya. Otonomi daerah dilandasi suatu pemikiran bahwa karena pemerintah daerah lebih “dekat” dengan penduduknya, maka mereka lebih mampu untuk mengembangkan setiap prakarsa yang berorientasi pada dan selaras dengan kebutuhan lokal, dan oleh karena itu, lebih efektif dalam meningkatkan kesejahteraan. Berdasarkan logika ini, secara konseptual kesuksesan otonomi daerah dalam penanggulangan kemiskinan menjadi tak terpisahkan dari penerapan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, seperti demokrasi, partisipasi, keadilan, tanggung gugat, dan kesetaraan, sambil tetap memperhitungkan keragaman potensi dan keanekaragaman daerah.

Namun demikian, pengalaman enam tahun pertama pelaksanaan kebijakan otonomi daerah menunjukkan bahwa “kedekatan” pemerintah daerah dengan masyarakatnya tidak sepatutnya diterima sebagai kebenaran begitu saja. Era pradesentralisasi telah menyisakan rendahnya kapasitas pemda dalam mendesain dan melaksanakan prakarsanya sendiri.

Alih-alih menitikberatkan pada upaya peningkatan kesejahteraan masyarakatnya, sejumlah pemda justru memusatkan perhatiannya pada upaya peningkatan komponen pendapatan asli daerah (PAD) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerahnya (APBD) melalui penarikan pajak dan pungutan secara berlebihan dari pelaku usaha di daerah yang kebanyakan merupakan usaha mikro dan kecil. Dasar kebijakan ini bertolak dari pendapat bahwa penerimaan yang bersumber dari PAD dapat dimanfaatkan secara lebih fleksibel untuk mendanai program pemda jika dibandingkan dengan sumber penerimaan daerah lainnya seperti dana alokasi umum (DAU) atau dana alokasi khusus (DAK). Kenyataannya adalah sejumlah pemda memanfaatkan penerimaan dari PAD untuk menambah pendapatan aparat pemda dan anggota DPRD. Alih-alih meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada umumnya, pada kenyataannya sejumlah aparat pemda memanfaatkan otonomi daerah untuk kepentingan kesejahteraan pribadinya.

### Analisis

Untuk mengkaji secara empiris apakah peningkatan PAD berbanding lurus dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat, artikel ini menelaah tingkat pengurangan kemiskinan di daerah berkenaan dengan aneka faktor yang memengaruhinya, termasuk PAD.<sup>1</sup> Analisis ini menggunakan data yang dikumpulkan dalam survei iklim usaha tingkat daerah yang dilakukan pada 2002 oleh Komisi Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD, 2002). Survei ini memilih 90 daerah (68 kabupaten dan 22 kota) dan mengukur

*Before the laws on regional autonomy were implemented in 2001, regional governments were mere implementers of programs designed by the central government. With decentralization, regional governments have become responsible for developing their own initiatives to improve the welfare of their own people. Regional autonomy is underpinned by the notion that since regional governments are ‘closer’ to their people, they will be better able to develop initiatives which are locally specific, in-tune with local needs, and therefore more effective in improving welfare. Following this logic, the success of regional autonomy in reducing poverty has become inseparable from the adoption of good governance principles such as democracy, participation, justice, accountability, and equality, whilst taking into account the varying potential and diversity of regions.*

*However, experience from the first six years of the implementation of regional autonomy policy has shown that the ‘proximity’ of regional governments to their people should not be taken for granted. The pre-decentralization era has left regional governments with a low capacity to design and implement their own initiatives.*

*Instead of focusing on efforts to improve the welfare of their people, some regional governments have concentrated on increasing the local revenue component (pendapatan asli daerah or PAD) of their budgets by excessively taxing and levying local businesses, most of which are micro and small enterprises. This has been justified by the argument that PAD funds can be used in more flexible ways to finance regional government programs when compared to other regional income sources such as the general allocation fund (dana alokasi umum or DAU) or the specific allocation fund (dana alokasi khusus or DAK). The truth is that some regional governments use the revenue from PAD to supplement the incomes of local government officials and local parliament (DPRD) members. Instead of improving the welfare of the general public, in reality some regional government officials utilize regional autonomy to improve their own personal welfare.*

### Analysis

*To empirically examine whether increases in PAD will improve people’s welfare, this article analyzes the rates of poverty reduction in the regions in terms of the various factors which may affect it, including PAD.<sup>1</sup> The analysis utilizes the data collected in a regional-level business climate survey that was conducted in 2002 by the Regional Autonomy Implementation Monitoring Committee (KPPOD, 2002).*



<sup>1</sup> Analisis ini pertama kali dilaporkan dalam Sumarto dkk, 2004.

<sup>1</sup> This analysis was first reported in Sumarto et al, 2004.

**Tabel 1. Hasil Regresi Perubahan Kemiskinan Tingkat Kabupaten pada Aneka Indikator/  
Table 1. Regression Results of District Level Change in Poverty on Various Indicators**

Variabel Independen/ Independent Variable	Koefisien/ Coefficient	Galat Standar/ Standard Error
Log PDRB per kapita/Log of GRDP per capita	-0.0128	0.0139
Variabel boneka budaya birokrasi yang kondusif /Dummy variable of conducive bureaucratic culture	-0.0652*	0.0273
Variabel boneka budaya birokrasi yang sangat kondusif/Dummy variable of very conducive bureaucratic culture	-0.0444	0.0347
Log belanja rutin per kapita/Log of routine budget per capita	0.0049	0.0251
Log belanja pembangunan per kapita/Log of development budget per capita	0.0176	0.0173
Log PAD per kapita/Log of local revenues (PAD) per capita	0.0075	0.0089
Konstan/Constant	-0.3272	0.2163
Jumlah observasi/Number of observations	87	
R-kuadrat/R-squared	0.0986	
F-tes/F-test	1.46	

Catatan: \* signifikan pada tingkat 5%/Note: \* is significant at 5% level.  
Sumber: Sumarto, dkk. (2004)/Source: Sumarto et al (2004).

iklim usaha daerah tersebut melalui kajian keamanan, potensi ekonomi, sumber daya manusia (SDM), budaya pemerintahan setempat, kualitas infrastruktur, peraturan daerah (perda), dan keuangan daerah. Studi tersebut memanfaatkan sumber-sumber primer (wawancara dengan eksekutif, wartawan, dan ahli ekonomi) dan sumber-sumber sekunder (laporan berita dan informasi dari masyarakat). Temuan survey menyebutkan bahwa daerah yang mampu menarik lebih banyak minat usaha cenderung memiliki tingkat keamanan yang lebih terjamin, budaya pemerintahan dan perda yang lebih baik, serta SDM yang lebih berkualitas. Hal ini membenarkan pandangan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik menjadi prasyarat penting bagi dunia usaha untuk menanamkan modalnya di daerah.

Data ini kemudian dikombinasikan dengan data kemiskinan tingkat kabupaten pada 1999 dan 2002 dari Badan Pusat Statistik (BPS). Analisis multivariat dilakukan untuk mengestimasi pengaruh berbagai variabel tingkat kabupaten, seperti produk domestik regional bruto (PDRB), budaya birokrasi, komponen belanja rutin dan belanja pembangunan dalam APBD, dan penerimaan daerah terhadap tingkat pengurangan kemiskinan di daerah. Tabel 1 menunjukkan hasil estimasi. Estimasi tersebut memiliki koefisien determinasi (10%) dan F-statistik (1,46) yang relatif rendah dan hanya koefisien variabel boneka budaya birokrasi yang kondusif yang signifikan secara statistik.

Hasil regresi di atas menunjukkan bahwa besaran jumlah APBD maupun penerimaan daerah tidak berpengaruh pada tingkat penanggulangan kemiskinan yang dicapai di daerah. Koefisien variabel-variabel tersebut bertanda positif yang mengindikasikan bahwa variabel-variabel tersebut berkaitan dengan tingkat penanggulangan kemiskinan yang lebih rendah meskipun secara statistik variabel-variabel tersebut tidak signifikan. Ini memperlihatkan bahwa pajak dan pengeluaran pemerintah bersifat kontraproduktif terhadap upaya penanggulangan kemiskinan atau setidaknya keduanya tidak secara langsung membantu dalam penanggulangan kemiskinan.

The survey selected 90 regions (68 districts and 22 cities) and measured the business climate of these regions by measuring their security, economic potential, human resources, local government culture, infrastructure quality, local government regulations (perda), and regional finances. The study used both primary sources (interviews with business executives, journalists, and economic experts) and secondary sources (news accounts and information from the public). It found that regions which attract more businesses are more likely to have better security, improved local government culture and regulations, and better human resources, which confirm the view that good governance is a necessary condition for businesses to invest in a region.

This data was then combined with the data on district level poverty in 1999 and 2002 from Statistics Indonesia (BPS). A multivariate analysis was exercised to estimate the effects of various district level variables, such as the Gross Regional Domestic Product (GRDP), bureaucratic culture, routine and development components in the regional government budget (APBD), and local revenues on the rate of reduction in poverty in the regions. Table 1 shows the results of the estimation. The estimation has a relatively low coefficient of determination (10%) and F-statistic (1.46) and only the coefficient of the dummy variable of conducive bureaucratic culture is statistically significant.

These regression results indicate that neither the size of regional budgets nor the local revenues have an effect on the poverty reduction achieved in the regions. The coefficients of these variables are positive, indicating that these variables are associated with lower rates of poverty reduction, although they are statistically insignificant. This indicates that taxes and government spending are counterproductive to efforts to reduce poverty, or at least they do not directly contribute to poverty reduction.



Upaya penanggulangan kemiskinan yang telah dicapai daerah justru amat ditentukan oleh bentuk tata kelola pemerintahan yang diterapkan oleh pemerintah kabupaten. Kabupaten dan kota dengan budaya birokrasi yang kondusif memiliki tingkat penanggulangan kemiskinan 6,5% lebih tinggi daripada tingkat penanggulangan kemiskinan yang dicapai oleh kabupaten dan kota dengan budaya birokrasi yang kurang kondusif. Kabupaten/kota dengan budaya birokrasi yang sangat kondusif pun cenderung memiliki tingkat pencapaian penanggulangan kemiskinan yang lebih tinggi daripada kabupaten/kota dengan budaya birokrasi yang kurang kondusif, meski dengan koefisien yang lebih kecil (dibandingkan dengan kabupaten/kota yang memiliki budaya birokrasi yang kondusif) dan secara statistik tidak signifikan.

Koefisien variabel PDRB per kapita bertanda negatif, tetapi secara statistik tidak signifikan. Ini mengindikasikan bahwa pertumbuhan ekonomi cenderung mendorong pengurangan tingkat kemiskinan. Koefisien ini menandakan bahwa kabupaten yang berupaya meraih pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi akan cenderung mampu lebih cepat mengentaskan masyarakat dari kemiskinan.

### Kesimpulan dan Rekomendasi

Temuan-temuan ini mengarah pada dua kesimpulan utama. Pertama, penurunan jumlah penduduk miskin akan lebih cepat bila pemda mengembangkan praktik tata kelola pemerintahan yang baik. Dalam hal APBD, hasil-hasil analisis tersebut mengindikasikan bahwa bagaimana dana APBD dibelanjakan lebih penting artinya daripada berapa jumlah dana APBD yang tersedia. Kedua, praktik tata kelola pemerintahan yang baik harus didukung oleh kebijakan ekonomi yang propasar yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Hanya melalui pertumbuhan ekonomilah masyarakat miskin di tiap daerah dapat mengembangkan potensinya dan meraih peningkatan pendapatan yang berkesinambungan.

Oleh karena itu, sasaran penanggulangan kemiskinan berkesinambungan di daerah dapat dicapai hanya bila pemda terkait memiliki kapasitas untuk: (1) memberdayakan penduduk miskin; (2) mengembangkan kapasitas penduduk miskin dengan meningkatkan layanan-layanan dasar; (3) menyediakan kesempatan-kesempatan ekonomi melalui peningkatan akses terhadap pasar; (4) menyediakan jaminan keamanan dari guncangan ekonomi dan dari tindak korupsi, kejahatan, dan kekerasan; dan (5) menciptakan lingkungan ekonomi yang kondusif bagi kegiatan investasi dan usaha sehingga ekonomi daerah dapat tumbuh dengan cepat.

Pelaksanaan otonomi daerah sangat berpotensi membuat penerapan kebijakan penanggulangan kemiskinan lebih efektif. Terdapat tiga kiat sukses agar pelaksanaan otonomi daerah dapat lebih berpihak pada masyarakat miskin, yaitu:

Pemda harus mampu mengembangkan kapasitas penduduk miskin dengan meningkatkan layanan-layanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan.

*Regional government must be able to improve the capacity of the poor by improving basic services such as education and health.*

*Rather, it is the form of governance conducted by district governments which affects the rate of poverty reduction achieved within the regions. Districts and cities that have a conducive bureaucratic culture have a poverty reduction rate which is 6.5% higher than that achieved by districts and cities with a less conducive bureaucratic culture. Districts/cities with a very conducive bureaucratic culture also tend to have a higher rate of poverty reduction than districts/cities with a less conducive bureaucratic culture, even though smaller in coefficient (compared with districts/cities with a conducive bureaucratic culture) and not statistically significant.*

*The coefficient of the GRDP per capita variable is negative, but not statistically significant; this indicates that economic growth tends to enhance poverty reduction. This coefficient implies that districts which strive for higher economic growth will tend to achieve a faster reduction in poverty.*

### Conclusions and Recommendations

*These findings point to two main conclusions. First, reducing the number of poor people would be faster if regional governments adopted good governance practices. In terms of the regional government budget, the results of the analysis suggest that how the money is spent is more important than how much money is available. Second, good governance has to be supported by market-friendly economic policies which can generate high economic growth. Only if the regional economies are growing can poor people in each region develop their potential and achieve a sustainable increase in their income.*

*Therefore, the goal of lasting poverty reduction in the regions can be achieved only if regional governments have the capacity to: (1) empower the poor; (2) improve the capacity of the poor by improving basic services; (3) provide economic opportunities by increasing access to markets; (4) provide security from economic shocks and from corruption, crime, and violence; and (5) create an economic environment which is conducive to investment and business operations so that the regional economies can grow quickly.*

*The implementation of regional autonomy has a great potential to make poverty reduction policy more effective. There are three key ways in which the implementation of regional autonomy could become more pro-poor:*



SMERU

1. Saat ini, dana DAU disalurkan ke daerah-daerah dalam bentuk hibah blok (*block grant*). Pemda memiliki fleksibilitas yang besar dalam menggunakan dana ini menurut kepentingan dan prioritasnya, termasuk untuk upaya penanggulangan kemiskinan. Pada saat ini, daerah dapat bertindak lebih cepat dan lebih proaktif untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan penanggulangan kemiskinan tanpa harus menunggu instruksi Pemerintah Pusat atau provinsi terlebih dahulu. Formula yang digunakan untuk menentukan DAU mengandung sebuah variabel yang berdasarkan pada jumlah penduduk miskin di masing-masing daerah, yang berarti bahwa agenda penanggulangan kemiskinan harus menjadi agenda kebijakan setiap pemerintah daerah.
2. Izin investasi dan izin usaha dapat diproses dengan lebih cepat dan ekonomis. Jika iklim usaha di daerah ditingkatkan, ini akan menarik minat investor untuk berinvestasi di daerah dan selanjutnya akan meningkatkan peluang kesempatan kerja dan menjamin kaum miskin untuk memiliki sumber pendapatan alternatif bagi peningkatan penghidupannya. Beberapa kabupaten dan kota telah merampingkan proses pengajuan izin usaha di bawah sistem pelayanan satu atap (*one-stop service*), yang merupakan langkah awal dari sebuah kebijakan izin usaha yang cepat, transparan, dan murah.
3. Aspek-aspek lokalitas pada setiap keputusan kebijakan publik akan mendorong pemerintah daerah untuk lebih transparan dan bertanggung gugat dalam menjalankan tata kelola pemerintahan yang baik karena daerah tidak dapat lagi bertindak sebagai pelaksana operasional kebijakan-kebijakan Pemerintah Pusat dan dengan demikian kegiatan setiap pemda dapat dengan mudah dievaluasi oleh masyarakatnya sendiri. Kini pemda tidak dapat lagi mencari-cari alasan atau mencari perlindungan pemerintah yang lebih tinggi bila upaya penanggulangan kemiskinan tidak diprioritaskan dalam programnya. ■

## DAFTAR PUSTAKA

- KPPOD (2002) 'Pemeringkatan Daya Tarik Investasi Kabupaten/Kota: Studi Kasus di 90 Kabupaten/Kota di Indonesia.' Jakarta: Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
- Sumarto, Sudarno, Asep Suryahadi, dan Alex Arifianto (2004) 'Governance and Poverty Reduction: Evidence from Newly Decentralized Indonesia' [Tata Kelola Pemerintahan dan Penanggulangan Kemiskinan: Bukti dari Indonesia yang Baru Menjalankan Desentralisasi]. Kertas Kerja. Jakarta: The SMERU Research Institute

1. Currently, DAU funds are distributed to the regions in the form of block grants. Local governments have great flexibility in using this fund according to their own interests and priorities, including for the reduction of poverty. At the present time, regions can act faster and more pro-actively to execute poverty reduction policies without having to wait for instructions from the government at the national or provincial level. The DAU determination formula includes a variable based on the numbers of the poor within each region, which means that poverty reduction agenda should become the policy agenda of every regional government.
2. Investment and business permits could be processed more quickly and cheaply. If the business climate in the regions is improved, investors are more likely to invest in the regions. This will generate additional employment, ensuring that the poor will have alternative income sources to improve their livelihoods. A few districts and cities have streamlined their business permit application processing under a one-stop service system, which is the first step towards a business permit policy that is fast, transparent, and cheap.
3. Locality aspects in each public policy decision will force local governments to become more transparent and accountable in practicing good governance because regions can no longer act as the operational executor of central government policies so that each local government's activities can be evaluated easily by their own people. Now regions cannot make excuses or seek the protection of the governments above them if poverty reduction is not prioritized in their programming. ■

## LIST OF REFERENCES

- KPPOD (2002) 'Pemeringkatan Daya Tarik Investasi Kabupaten/Kota: Studi Kasus di 90 Kabupaten/Kota di Indonesia' [The Ranking of Investment Attractiveness Across Districts/Cities: A Case Study of 90 Districts/Cities in Indonesia]. Jakarta: Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
- Sumarto, Sudarno, Asep Suryahadi, and Alex Arifianto (2004) 'Governance and Poverty Reduction: Evidence from Newly Decentralized Indonesia.' Working Paper. Jakarta: The SMERU Research Institute

Untuk mencapai penanggulangan kemiskinan berkesinambungan di daerah, pemda harus mampu memberdayakan penduduk miskin.

To achieve lasting poverty reduction in the regions, regional governments must be able to empower the poor.



[http://e-ach-nias.org/media\\_center/library](http://e-ach-nias.org/media_center/library)

# PROSES PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI DAERAH THE REGIONAL DEVELOPMENT PLANNING PROCESS

Rizki Fillaili dan Syaikhu Usman\*



SMERU

Proses perencanaan di tingkat Pusat dan daerah diatur dalam Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Berdasarkan undang-undang (UU) ini, rencana pembangunan daerah disusun melalui musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang). Sebenarnya musrenbang bukan hal baru karena sebelumnya telah ada wadah serupa, yaitu musyawarah pembangunan (musbang). Perbedaannya, dulu musbang tidak menekankan pada pelibatan unsur nonpemerintah, sekarang musrenbang menggarisbawahi perlunya keikutsertaan unsur tersebut. Pelibatan berbagai pihak dalam proses perencanaan dimaksudkan untuk menjaring aspirasi dan menciptakan rasa memiliki masyarakat luas atas kegiatan pembangunan yang berlangsung.

Tulisan ini menggambarkan proses perencanaan pembangunan di tingkat kabupaten dan juga menyoroti beberapa persoalan yang kerap menjadi kendala. Uraian ini terutama didasarkan pada pengalaman Kabupaten Bima, NTB dan Kabupaten Tapanuli Tengah, Sumut (lihat Suharyo et al 2006).

## Variasi Proses Perencanaan Pembangunan di Daerah

Hasil kajian Lembaga Penelitian SMERU mengenai kapasitas pemerintah daerah dalam penanggulangan kemiskinan melalui analisis kemiskinan partisipatoris (AKP) menunjukkan adanya perbedaan tingkat keterlibatan berbagai pihak dalam proses kegiatan perencanaan di daerah. Di samping itu, ada perbedaan ketersediaan peraturan pendukung oleh pemerintah daerah (pemda).

The planning process at central and regional levels is regulated in Law No. 25 of 2004 on the National Development Planning System. On the basis of this legislation regional development plans are prepared through a development planning discussion (musrenbang). While in the past development discussions (musbang) did not emphasize the need for non-government elements to be involved, musrenbang now stress the importance of including these elements. The inclusion of a number of parties in the planning process is intended to accommodate aspirations and to create a wider community sense of ownership of ongoing development activities.

This article describes the development planning process at district level and also examines some of the problems that often create constraints. The description is based mainly on experiences from Kabupaten Bima in West Nusa Tenggara and Kabupaten Tapanuli Tengah in North Sumatra (see Suharyo et al 2006).

## Variations in the Development Planning Process in the Regions

The findings of a SMERU Research Institute study concerning the capacity of regional governments to reduce poverty, which involved participatory poverty analysis (PPA), reveal the differences in the extent of involvement of various parties in the process of planning activities in the regions. Furthermore, there are differences in the availability of supporting regulations issued by the regional government.

\*Rizki Fillaili dan Syaikhu Usman adalah peneliti Lembaga Penelitian SMERU.

\*Rizki Fillaili and Syaikhu Usman are researchers at The SMERU Research Institute.

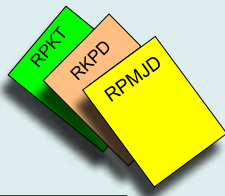
Kabupaten Bima

Kabupaten Bima telah merintis proses perencanaan partisipatoris sejak 2001 dengan dukungan PROMIS NT-GTZ.<sup>1</sup> Proses ini diperkuat dengan Surat Keputusan Bupati Bima No. 237/2002, yang secara rinci mengatur perencanaan jangka menengah (Poldas, Propeda, dan Renstra<sup>2</sup> Dinas) dan perencanaan tahunan (Musbangdes, UDKP, Rakorbang, dan Repetada<sup>3</sup>) (Gani). Setelah keluar UU No. 25 tahun 2004, Kabupaten Bima mengeluarkan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bima. Berdasarkan peraturan daerah (perda) ini, maka proses perencanaan dimulai dari musyawarah pembangunan dusun (musbangdus) yang membahas tiga masalah pokok, yaitu geografis dusun, kalender musim, dan kelembagaan dusun/desa (Gani). Hasilnya kemudian dibahas dalam musbangdes.

Musbangdes dipimpin kepala desa atau Ketua Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) dan dihadiri para pemangku kepentingan, termasuk kelompok perempuan. Musbangdes mengidentifikasi masalah yang dirumuskan musbangdus dan membahas potensi yang dimiliki dusun/desa dalam memecahkannya. Hasil musbangdes adalah rencana pembangunan tahunan desa (RPTD) yang berisi tiga hal, yaitu fisik dan prasarana, ekonomi, dan sosial budaya. RPTD kemudian dibawa ke forum musrenbang kecamatan.

Musrenbang kecamatan dihadiri aparat kecamatan, guru, LSM, serta perwakilan perempuan dan pemuda. Musrenbang ini menyeleksi program yang diajukan desa dan kemudian menyusunnya ke dalam tiga kelompok, yaitu program yang dikembalikan ke desa untuk diswadayakan, program yang diajukan ke tingkat kabupaten, dan program yang masuk daftar tunggu. Hasil musrenbang kecamatan adalah dokumen rencana pembangunan kecamatan (RPTK) yang selanjutnya digabung dengan renstra dinas/instansi untuk dibahas dalam musrenbang kabupaten.

Musrenbang kabupaten menentukan prioritas kegiatan yang akan didanai. Hasil musrenbang ini ditetapkan menjadi dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam bentuk perda. Melalui proses perencanaan tersebut, Kabupaten Bima telah menyelesaikan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2006-2010 yang dikukuhkan dengan Perda No. 8 Tahun 2005, serta dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Tahun 2006-2025 yang ditetapkan dengan Perda No. 7 Tahun 2005.



<sup>1</sup> PROMIS NT-GTZ adalah proyek GTZ untuk daerah NTT dan NTB dengan fokus pada pemberian dukungan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas dalam proses perencanaan dan penganggaran (PRODA) serta pada pengembangan ekonomi lokal (PROSPEK).

<sup>2</sup> Poldas: Pola Dasar; Propeda: Program Pembangunan Daerah; Renstra: Rencana Strategis.

<sup>3</sup> Musbangdes: musyawarah pembangunan desa; Rakorbang: Rapat Koordinasi Pembangunan; UDKP: Unit Daerah Kerja Pembangunan; Repetada: Rencana Pembangunan Tahunan Daerah.

Kabupaten Bima

*Kabupaten Bima pioneered the participatory planning process in 2001, with support from PROMIS NT-GTZ.<sup>1</sup> This process has been strengthened by District Head Decree No. 237/2002, which in a detailed way regulates medium-term planning (Poldas, Propeda, and Renstra<sup>2</sup> of Agency) and annual planning (Musbangdes, UDKP, Rakorbang, and Repetada<sup>3</sup>) (Gani). After the stipulation of Law No. 25 of 2004, Kabupaten Bima issued District Regulation No. 5 of 2005 on the Method of Preparation of Regional Development Plans for Kabupaten Bima. On the basis of this local regulation, the planning process commences with a hamlet development discussion (musbangdus) that encompasses three basic matters, namely, the geography of the hamlet, the seasonal calendar and hamlet/village institutions (Gani). The results are then examined in a village development discussion.*

*The village level development discussion (musbangdes) is chaired by the village head or by the chairman of the Village Community Resilience Institute (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa or LKMD) and is attended by stakeholders, including women's groups. The discussion identifies problems that have been raised at the hamlet level discussion and considers the potential possessed by the hamlet/village to solve those problems. The result of the village development discussion is the annual village development plan (rencana pembangunan tahunan desa or RPTD), which consists of three things, namely, physical aspects and infrastructure, the economy and socio-cultural aspects. The RPTD is then taken to the development planning discussion at subdistrict level.*

*The musrenbang discussion at the subdistrict level is attended by subdistrict officials, school teachers, NGOs and representatives of women and youth. This discussion selects the programs that are put forward by the villages and then compiles them into three categories, namely, programs that are returned to the villages to be undertaken with self-help, programs that will be forwarded on to the district level, and programs that are placed on the waiting list. The result of the subdistrict discussion is the subdistrict development planning document (RPTK), which is then combined with the strategic plans (renstra) of the various offices and agencies for further consideration during the development planning discussion at district level.*

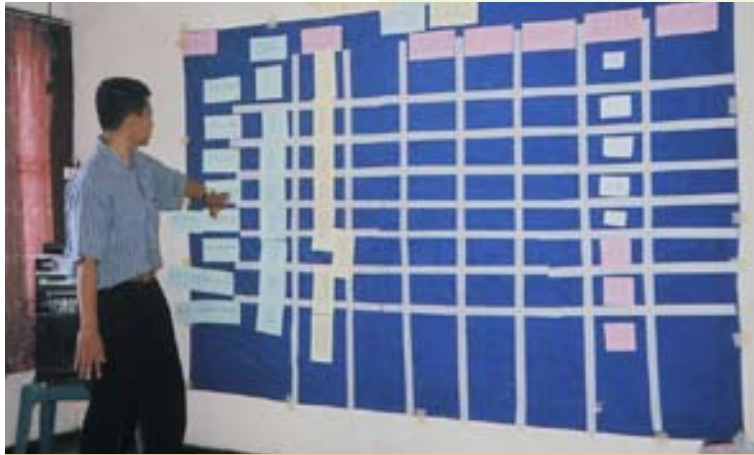
*The musrenbang at the district level decides on the activities that will be given funding priority. The outcome of this discussion is declared in the Regional Government Work Plan (Rencana Kerja Pemerintah Daerah or RKPD) in the form of a regional government regulation (perda). Using this planning process, Kabupaten Bima has already completed the document known as the Medium-Term Regional Development Plan (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah or RPJMD) for 2006-2010, which was confirmed in Perda No. 8 of 2005 as well as the Long-Term Regional Development Plan (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah or RPJPD) for 2006-2025, which was confirmed in Perda No. 7 of 2005.*

<sup>1</sup> PROMIS NT-GTZ is a GTZ project for the Provinces of West Nusa Tenggara and East Nusa Tenggara, with focus on provision of support in increasing community participation, transparency and accountability in the planning and budgeting process (PRODA) and also in development of the local economy (PROSPEK).

<sup>2</sup> Poldas = Pola Dasar (Basic Pattern); Propeda = Program Pembangunan Daerah (Regional Development Program); Renstra = Rencana Strategis (Strategic Plan).

<sup>3</sup> Musbangdes = musyawarah pembangunan desa (village development discussion); Rakorbang = Rapat Koordinasi Pembangunan (Development Coordination Meeting); UDKP = Unit Daerah Kerja Pembangunan (Regional Development Work Unit); Repetada = Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Annual Regional Development Plan).





Proses perencanaan harus dapat menjangkau aspirasi dan menciptakan rasa memiliki masyarakat luas atas kegiatan pembangunan yang berlangsung.

*The planning process must accommodate aspirations and create wider community sense of ownership of ongoing development activities.*

### Kabupaten Tapanuli Tengah

Proses perencanaan di Kabupaten Tapanuli Tengah agak berbeda dengan yang dijalankan di Kabupaten Bima. Sebelum 2001, proses perencanaan di Kabupaten Tapanuli Tengah dimulai dengan kegiatan musbangdes. Untuk membantu pelaksanaan musbangdes, Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD) melatih beberapa kader penyelenggara. Selain menyusun usulan program pembangunan, musbangdes juga membahas pemanfaatan dana pembangunan desa (bangdes). Setelah pelaksanaan musbang kecamatan, kemudian dilanjutkan dengan musbang kabupaten dan hasilnya dibahas dan ditetapkan menjadi dokumen perencanaan oleh Bupati dan DPRD.

Setelah pelaksanaan otonomi daerah pada 2001, dana bangdes ditiadakan dan tidak ada alokasi serupa untuk menggantikannya. Oleh karena itu, kegiatan musbangdes di Kabupaten Tapanuli Tengah terhenti. Proses perencanaan dimulai langsung dengan musbang kecamatan. Musbang kecamatan dihadiri utusan desa (sekitar tiga hingga empat orang per desa), kantor PMD, Bappeda, dan anggota DPRD dari daerah pemilihan kecamatan tersebut. Kegiatannya adalah membahas usulan desa. Setelah diluncurkannya UU No. 25 Tahun 2004, musrenbang kecamatan (pengganti musbangdes kecamatan) juga mengundang LSM dan dinas-dinas sektoral. Dengan langsung mengundang dinas sektoral, diharapkan usulan program yang diajukan oleh mereka dalam musrenbang kabupaten akan mengacu pada usulan-usulan kecamatan dan juga dalam rangka penyesuaian dengan UU perencanaan yang baru. Hasil musrenbang kecamatan dibahas lagi di Bappeda bersama dinas/instansi untuk kemudian dibawa ke musrenbang kabupaten. Musrenbang kabupaten melibatkan utusan dari kecamatan dan dinas-dinas di lingkungan pemda dan juga beberapa unsur nonpemerintah, yaitu dari LSM dan ormas yang dianggap relevan. Pada forum tersebut, masing-masing dinas membuat prioritas dari daftar usulan yang diajukan dengan mengacu pada renstra (rencana strategis).

### Kabupaten Tapanuli Tengah

*The planning process in the Kabupaten Tapanuli Tengah differs somewhat from the process adopted in Kabupaten Bima. Before 2001, the planning process in Kabupaten Tapanuli Tengah commenced with village development discussion activities. To help with the implementation of this discussion, the Village Community Empowerment Body (Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa or PMD) trained a number of cadres. In addition to compiling proposals for development programs, the village level discussion also considered the utilization of funds for village development. After the subdistrict level development planning discussion, discussions were continued at district level and the results were adopted by the District Head and the Local Parliament (DPRD) to be the regional government's planning document.*

*After regional autonomy came into effect in 2001, the provision of funds for village development was discontinued and there was no similar allocation to replace them. For that reason, village development discussion activities in Kabupaten Tapanuli Tengah ceased. The planning process commenced directly at subdistrict level. The subdistrict level discussion involved delegates from the villages (around three or four people per village), the PMD office, Bappeda (Regional Development Planning Agency), and members of the DPRD from the electoral area of the subdistrict in question. Activities consisted of a discussion of village proposals. After Law No. 25 of 2004 was issued, the subdistrict level musrenbang (which replaced the subdistrict level musbangdes) also involved NGOs and sectoral agencies. It was hoped that the direct invitation of the sectoral agencies would enable the program proposals that they put forward at the district level musrenbang to make reference to subdistrict proposals; this was also done in the context of adjustment to the new planning law. The outcomes of the subdistrict musrenbang were discussed again in Bappeda together with the agencies/offices and were later taken to the district musrenbang. The district level musrenbang involved delegates from the subdistricts and agencies within the scope of the regional government and also a number of non-government elements from NGOs and community organizations that were regarded as relevant. At this forum, each service drew up priorities from the list of proposals that were put forward by referring to the strategic plan (renstra).*

## Kesimpulan dan Tantangan ke Depan

Berdasarkan proses perencanaan di kedua kabupaten tersebut dapat dikatakan bahwa perencanaan di Kabupaten Bima lebih partisipatoris. Hal ini tidak terlepas dari adanya dukungan PROMIS NT-GTZ, dan dukungan partisipasi komponen masyarakat sipil, seperti LSM, lembaga internasional, perguruan tinggi, dan media massa. Kehadiran mereka menciptakan kondisi kondusif bagi pelaksanaan perencanaan partisipatoris. Perencanaan ini diperkuat dengan perangkat perda yang memadai untuk menjamin berjalannya mekanisme tersebut.

Walaupun demikian, hasil kajian SMERU (Suharyo et al 2006) juga menunjukkan bahwa pelaksanaan musrenbang dusun dan desa belum memberi ruang yang cukup bagi partisipasi masyarakat, khususnya masyarakat miskin. Anggota musbangdes adalah kalangan elit desa. Format musyawarah tidak menjamin bahwa kebutuhan dan aspirasi masyarakat miskin akan terakomodasi karena persoalan yang dianggap penting bagi masyarakat miskin belum tentu dianggap penting oleh elit desa.

Selain itu, dokumen perencanaan dan anggaran yang disusun di tingkat kabupaten tidak mencerminkan hasil musyawarah di tingkat bawah. Usulan desa/kecamatan hanya sedikit yang muncul di kabupaten dan lebih sedikit lagi yang mampu dibiayai APBD. Masih ada tarik-menarik antara usulan masyarakat dan usulan instansi pemerintah dalam proses penyusunan rencana pembangunan di tingkat kabupaten. Rendahnya usulan masyarakat yang direalisasikan dapat mengganggu keberlanjutan perencanaan partisipatoris, karena dalam jangka panjang masyarakat akan menjadi semakin apatis.

Di masa depan, usulan bagi perencanaan perlu lebih mencerminkan kepentingan masyarakat desa/kecamatan secara keseluruhan dengan memperbanyak pertemuan antara staf dinas teknis dengan masyarakat. Sebaiknya, hasil musyawarah di tingkat atas juga perlu disosialisasikan kembali kepada masyarakat. ■

## DAFTAR PUSTAKA

- Gani, Jafar Yusuf Abdul 'Mengkaitkan Perencanaan Partisipatif dan Penganggaran Daerah: Pengalaman Kabupaten Bima' [online] <<http://www.fppm.org/Makalah/Mengkaitkan%20Perencanaan%20Partisipatif%20dan%20Penganggaran%20Daerah,%20Pengalaman%20Kabupaten%20Bima.pdf>> [1Maret 2007]
- Suharyo, Widjajanti et al (2006) 'Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan melalui Analisis Kemiskinan Partisipatoris (AKP)'. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU



## Conclusions and Future Challenges

*From what has been said about the planning process in these two districts, it can be concluded that planning in Kabupaten Bima is more participatory. However, it must be remembered that Kabupaten Bima had support from PROMIS NT-GTZ as well as support from civil society components such as NGOs, international organizations, universities, and the mass media, which created conditions that were conducive to the implementation of participatory planning. This support was strengthened by a series of satisfactory local regulations that would guarantee the proper functioning of participatory planning.*

*Nevertheless, SMERU's study results (see Suharyo et al 2006) also show that implementation of development planning discussions at hamlet and village levels does not yet provide sufficient room for community participation, in particular for the poor. The community members who participate in musbangdes are the village elite. The format of the discussion does not ensure that the needs and aspirations of the poorer members of the community will be accommodated because the matters that are considered important by the poor may not necessarily be regarded as important by the village elite.*

*Furthermore, the planning and budget documents that are compiled at the district level do not reflect the results of discussions at lower levels. Only a few village and subdistrict proposals appeared at district level and even less could be financed by the APBD. There is still a tug-of-war between community proposals and the proposals put forward by government agencies in the process of drawing up development plans at the district level. The low proportion of community proposals that are accepted could disrupt sustained participatory planning because in the long run the community could become more apathetic.*

*In the future, planning proposals must reflect more widely the interests of village and subdistrict communities as a whole. This can be achieved by increasing the number of meetings between technical staff from the government agencies and the community. At the same time, the results of high-level discussions must be resocialized to the community. ■*

## LIST OF REFERENCES

- Gani, Jafar Yusuf Abdul 'Mengkaitkan Perencanaan Partisipatif dan Penganggaran Daerah: Pengalaman Kabupaten Bima' [Linking Participatory Planning and Regional Budgeting: Experiences in Kabupaten Bima] [online] <<http://www.fppm.org/Makalah/Mengkaitkan%20Perencanaan%20Partisipatif%20dan%20Penganggaran%20Daerah,%20Pengalaman%20Kabupaten%20Bima.pdf>> [1 March 2007]
- Suharyo, Widjajanti et al (2006), 'Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan melalui Analisis Kemiskinan Partisipatoris (AKP)' [Strengthening the Poverty Reduction Capacity of Local Governments through Participatory Poverty Assessment]. Jakarta: The SMERU Research Institute

# TANTANGAN PELAKSANAAN PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KABUPATEN BIMA CHALLENGES TO THE IMPLEMENTATION OF POVERTY REDUCTION PROGRAMS IN KABUPATEN BIMA

Lalu Suryadi, SP\*



## Pengantar

Sejak pemerintahan Orde Baru berbagai program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan telah dilaksanakan di Kabupaten Bima, baik yang didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten, APBD Provinsi, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Pemberi Hibah Luar Negeri (PHLN), maupun sumber pembiayaan lainnya. Tulisan ini secara ringkas membahas kinerja dan hambatan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bima, NTB.

Berdasarkan hasil analisis perkembangan pembangunan daerah sejak 1990-an sampai dengan saat ini, investasi yang telah dibelanjakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bima untuk mengatasi permasalahan kemiskinan bernilai ratusan milyar rupiah dengan angka rata-rata per program/tahun mencapai Rp1–10 milyar. Contohnya, Program Ketahanan Pangan dengan alokasi anggaran sebesar Rp13,57 milyar pada tahun 2003 dan Program Pembangunan Prasarana Desa (P2D) sebesar Rp4,4 milyar pada tahun 2003. Berbagai program dari Pusat yang pernah dilaksanakan adalah: Inpres Desa Tertinggal, P3DT-OECF,<sup>1</sup> PDM-DKE,<sup>2</sup> Jaring Pengaman Sosial (JPS) Bidang Kesehatan, JPS Bidang Pendidikan, Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Padat Karya, P2KP,<sup>3</sup> Raskin, bantuan sarana produksi pertanian, bantuan modal usaha ekonomi produktif, dan pelatihan keterampilan.

\*Lalu Suryadi, SP adalah Kepala Subbagian Perencanaan Bappeda, Kabupaten Bima.  
<sup>1</sup> Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal- The Overseas Economic Cooperation Fund.  
<sup>2</sup> Program Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi.  
<sup>3</sup> Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan.

## Introduction

Since the New Order Government era, a variety of programs and activities designed to reduce poverty have been implemented in Kabupaten Bima. These programs have been funded by the District Government Budget, the Provincial Government Budget, the National Government Budget, international aid as well as through other funding sources. This article gives a brief explanation of the performance and obstacles faced by poverty reduction program implementation in Kabupaten Bima, West Nusa Tenggara (NTB).

An analysis of the region's development since the 1990s finds that the Kabupaten Bima Regional Government has invested billions of rupiah to overcome the problem of poverty—estimated at an average of Rp1 billion–Rp10 billion per program per year. Two examples of this are the Food Security Program, with an allocated budget of Rp13.57 billion for 2003, and the Village Infrastructure Development Program (P2D), with an allocated budget of Rp4.4 billion for 2003. A number of programs from the central government were also implemented, including: the Presidential Directive in Disadvantaged Villages, P3DT-OECF,<sup>1</sup> PDM-DKE,<sup>2</sup> the Social Safety Net Program in the Education and Health sectors, the School Operations Assistance Program, labor intensive programs, P2KP,<sup>3</sup> the Rice for the Poor Program, agricultural infrastructure assistance, productive enterprise loan assistance, and skills training.

\*Lalu Suryadi, SP is the Head of the Bappeda Planning Sub-Unit, Kabupaten Bima.  
<sup>1</sup> The Disadvantaged Village's Infrastructure Development- The Overseas Economic Cooperation Fund.  
<sup>2</sup> Regional Empowerment Program for Overcoming the Impact of the Economic Crisis.  
<sup>3</sup> Urban Poverty Reduction Program.

Dari berbagai program dan kegiatan di atas belum ada yang memperlihatkan hasil yang memuaskan. Sebagai gambaran, jumlah desa miskin masih tergolong tinggi, yaitu 81 desa dari 153 desa yang ada atau 52,94% (Data Bappeda, 2005). Demikian juga dengan jumlah kepala keluarga (KK) miskin yang sejak 2001 sampai saat ini belum memperlihatkan perubahan yang signifikan. Berdasarkan data BPS, pada 2001, persentase KK miskin Kabupaten Bima sebesar 40,79%<sup>4</sup> dan mengalami penurunan menjadi 40,64% pada tahun 2005. Artinya, hanya terjadi penurunan KK miskin sebesar 0,15% dalam kurun waktu empat tahun antara 2001 dan 2005.

Di bidang kesehatan, misalnya, masih ditemukan kasus balita gizi buruk sebesar 0,21%, rendahnya angka harapan hidup yang baru mencapai angka 65,75 tahun pada tahun 2006 (urutan keenam dari sembilan kabupaten/kota di NTB). Di bidang pendidikan, berdasarkan data verifikasi pendidikan 2005, angka buta huruf masih tinggi, yaitu sebanyak 23.490 orang, dan anak putus sekolah tingkat SD sebanyak 2.691 siswa (6,85%), SMP sebanyak 419 siswa (3,90%), dan SMA sebanyak 53 siswa (1,25%). Sementara itu, persentase penduduk usia 15 tahun ke atas yang masih mencari pekerjaan sebanyak 10,99% dari total angkatan kerja 264.807 jiwa (BPS Kabupaten Bima, 2005). Masih cukup tingginya angka pencari kerja ini berakibat pada perusakan lingkungan karena hutan dijadikan objek untuk mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari.

### Beberapa Faktor Penghambat

Dari hasil evaluasi, diskusi, dan kajian terhadap berbagai program dan kegiatan yang telah dilaksanakan tersebut, ada beberapa hal yang berindikasi sebagai penyebab rendahnya daya ungkit terhadap penanggulangan kemiskinan Kabupaten Bima:

1. Pangkalan data jumlah penduduk miskin masih lemah. Pangkalan data yang berfungsi sebagai data dasar bagi berbagai upaya penanggulangan kemiskinan belum mampu menyediakan data yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal:
  - a. Perbedaan indikator kemiskinan dari masing-masing sektor yang mengeluarkan data kemiskinan menimbulkan banyaknya versi data kemiskinan. Hal ini menyebabkan kekacauan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan.
  - b. Adanya sikap ego sektoral di kalangan institusi pengelola data yang menganggap data yang mereka hasilkan paling akurat dan benar menyebabkan tidak adanya proses pemeriksaan silang terhadap data lintas sektor.
  - c. Masyarakat tidak dilibatkan secara aktif, terutama masyarakat miskin, pada setiap proses pendataan, mulai dari penentuan indikator sampai penetapan siapa yang tergolong miskin.

*From the multitude of programs and activities mentioned above, there has not yet been one that has delivered a satisfactory outcome. As a general picture, the number of those living in poverty is still high; indeed 81 out of 153 villages (or 52.94%) are classified as poor (Bappeda<sup>4</sup> Data, 2005). Furthermore, the number of household heads considered to be poor has not changed significantly since 2001. Based on data from Statistics Indonesia, in 2001, the percentage of household heads classified as poor in Kabupaten Bima<sup>5</sup> was 40.79% and in 2005 these figures dropped to 40.64%. This means that there was only a 0.15% reduction in the number of household heads classified as poor over the four years between 2001 and 2005.*

*In the health sector, for example, the rate of malnourished children under five years stands at 0.21%. Life expectancy is still low, standing at 65.75 years in the year 2006 (this is the sixth lowest figure out of nine districts/cities in NTB). In the education sector, education data from 2005 verifies that illiteracy rates are still high, with as many as 23,490 people illiterate. The number of dropouts at the primary school level was 2,691 (6.85%), those at the junior high school level was 419 (3.90%) and those at the senior high school level was 53 (1.25%). At the same time, the percentage of people aged 15 years and over seeking jobs was 10.99% of a total work force of 264,807 (BPS Kabupaten Bima 2005). This high unemployment rate also has an effect on the environment, as forest logging becomes one way for people to fulfill their daily needs.*

### Obstacles

*Evaluations, discussions, and studies of the above programs and activities that have been implemented indicate a number of factors that have inhibited the realization of poverty reduction in Kabupaten Bima:*

1. *Data for poverty numbers is unreliable. The baseline data used for the poverty reduction programs is inaccurate and the collection methods are unaccountable. This is caused by a number of factors:*
  - a. *The different poverty indicators used by the respective sectors issuing data on poverty creates many different versions of poverty data. This causes confusion in the implementation of poverty reduction programs.*
  - b. *There is “sectoral ego” amongst the respective institutions issuing data. The belief that their own data is the most accurate and true means that they do not cross-check their own data with the other sectors.*
  - c. *The community, especially the poor, are not actively involved in the data collection process—starting from the determination of indicators to the determination of those who can be classified as poor.*

<sup>4</sup> Angka sebelum pemisahan dengan Kota Bima.

<sup>4</sup> Bappeda is the Regional Development Planning Board.

<sup>5</sup> This includes Kota Bima.



SMERU

Di Kabupaten Bima masih terdapat angka putus sekolah tingkat SD yang lebih tinggi daripada tingkat SMP dan SMA.

*In Kabupaten Bima the dropout rate for primary school is still higher than that of junior high school and senior high school.*

2. Tidak ada sinergisme program penanggulangan kemiskinan yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan sebagai akibat dari masih adanya ego sektoral dan tumpang tindihnya tugas pokok dan fungsi antar-SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah).

Di kalangan pemerintahan, kerja sama antarsektor masih belum terjalin dengan baik. Sebagai ilustrasi, program peningkatan produksi pertanian dengan pengadaan sarana produksi pertanian di suatu wilayah tidak akan pernah berhasil apabila tidak didukung oleh Sektor Pemukiman dan Prasarana Wilayah (Kimpraswil) dengan menyediakan sarana dan prasarana irigasi maupun penyediaan sarana jalan untuk pemasaran hasil pertanian.

Kerja sama multipihak juga masih dihadapkan pada kendala berupa lemahnya komitmen bersama karena adanya pemahaman keliru bahwa penanggulangan kemiskinan merupakan tugas dan tanggung jawab pemerintah semata. Padahal untuk keberhasilan upaya ini dibutuhkan keterlibatan seluruh elemen masyarakat, baik pemerintah, pihak swasta, ornop, organisasi profesi, organisasi perempuan, kelompok/organisasi masyarakat lainnya, maupun masyarakat secara umum.

3. Ada pemahaman bahwa kemiskinan adalah sebuah kondisi ekonomi semata. Kesalahan diagnosa ini berakibat pada terjadinya malpraktik di kalangan birokrasi dengan melakukan penanganan yang salah, seperti halnya dengan pemberian bantuan modal, dana bergulir, maupun pemberian Raskin. Ditambah lagi, yang menerima bantuan bukan *dou ncoki* (si miskin) tetapi *dou wara* (orang berada). Untuk menangani masalah ini dibutuhkan tim ahli dari berbagai bidang agar bisa diatasi secara holistik.
4. Terdapat nuansa politis yang tinggi dalam setiap pengambilan keputusan anggaran. Anggota legislatif maupun eksekutif terpilih harus menepati janji-janjinya pada saat kampanye. Akibatnya, ada program dan kegiatan yang harus dilaksanakan pada suatu wilayah, padahal sebenarnya daya dorong program sangat rendah.

Terdapat program dan kegiatan dari provinsi maupun pusat yang dilaksanakan di daerah dengan aturan dan ketentuan yang

2. *There is no directed, integrated, or sustainable synergy amongst the separate poverty reduction programs, caused again by feelings of superiority within each sector as well as the overlapping of duties and functions of the district level work unit.*

*At the government level, cooperation between the different sectors is low. Illustrative of this is a program aimed at increasing farming productivity and providing tools. This program will never be successful if it is not supported by the Settlement and Regional Infrastructure Department (Kimpraswil), with the provision of irrigation infrastructure and the building of road infrastructure to facilitate market access for agricultural produce.*

*Multiparty cooperation in poverty reduction efforts has also been difficult, due to the lack of commitment arising from the misconception that poverty reduction is solely the responsibility of the government. The truth is that if any of these poverty reduction measures are to be successful the involvement of all elements of the community is required; this includes the government, the private sector, NGOs, professional organizations, women's organizations, community organizations, and the general community.*

3. *There is a misconception that poverty is purely an economic condition. This misdiagnosis leads to malpractice amongst the bureaucracy where the matter is poorly dealt with. This is apparent in measures as the provision of capital, revolving funds, and the rice for the poor scheme. It should be further noted that those who receive such assistance are not *dou ncoki* (the poor) but rather *dou wara* (the well-off). To really deal with the poverty problem, a team of experts comprised of specialists from different sectors must be formed to solve the problem in a holistic manner.*
4. *Every budgetary decision has political overtones. The elected members of the legislative and the executive often have to fulfill the promises they made during their election campaigns. As a result, in some areas programs have to be implemented when local support for the program is actually very low.*

*Often programs and activities derived from the provincial or central government level are implemented at the regional level with rules and*

sudah ditetapkan Pemerintah Pusat. Program atau kegiatan ini biasanya memiliki petunjuk teknis (juknis) dan mekanisme perencanaannya sendiri sehingga kadang tidak sesuai dengan kondisi dan karakter sosial-budaya daerah. Lebih jauh lagi, biasanya program dan kegiatan seperti ini telah memiliki aturan tentang mekanisme penetapan sasaran sehingga tidak menggunakan data yang ada di daerah. Hal ini berakibat pada tumpang tindihnya sasaran yang ditetapkan dengan sasaran program atau kegiatan lain yang telah lebih dulu ada. Akhirnya, hal ini berdampak pada efektifitas upaya-upaya penanggulangan kemiskinan.

5. Belum ada lembaga/organisasi di tingkat desa yang berpihak pada rakyat miskin. Dengan adanya pergeseran mekanisme dari beberapa kegiatan APBN maupun PHLN yang menggunakan organisasi di tingkat desa sebagai ujung tombak pelaksana kegiatan, maka peran organisasi tersebut tinggi. Masalahnya, organisasi tersebut memiliki kewenangan yang cukup luas dalam hal pengelolaan program, sementara anggota kepengurusannya biasanya adalah orang-orang yang cukup mampu. Dengan demikian, suara si miskin menjadi terabaikan.

Adanya perbedaan kelas sosial menyebabkan hubungan antara kelompok kaya dan kelompok miskin tidak setara. Kelompok kaya cenderung memiliki akses untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan, sedangkan kelompok miskin cenderung harus menerima keputusan-keputusan yang telah ditentukan untuk mereka. Struktur seperti ini membentuk masyarakat miskin menjadi kelompok yang terbiasa diam dan kurang mampu mengemukakan pendapatnya di depan umum. Akibatnya, hampir setiap program yang membutuhkan masukan dari masyarakat miskin tidak mampu mendeteksi kebutuhan/keinginan orang miskin.

6. Kemampuan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bima yang terbatas untuk membiayai upaya-upaya penanggulangan kemiskinan. Kerbatasan ini berakibat pada tidak tuntasnya penanganan suatu program penanggulangan kemiskinan.
7. Terdapat KKN, kesalahan manajemen, dan pelanggaran lain. Kegagalan program penanggulangan kemiskinan bisa juga disebabkan oleh tidak tercapainya sasaran program sebagai akibat dari ketiga hal di atas yang dilakukan oleh pengelola program.

### Rekomendasi

Berikut adalah beberapa arah kebijakan sebagai solusi bagi permasalahan di atas:

1. Untuk memulai sebuah upaya penanggulangan kemiskinan, langkah awal yang penting adalah penguatan pangkalan data penduduk miskin dengan indikator kemiskinan yang dapat dijadikan acuan oleh seluruh pemangku kepentingan pembangunan daerah. Dalam proses pendataan dan penentuan indikator kemiskinan, penting untuk melibatkan masyarakat, terutama masyarakat miskin. Untuk ini, dibutuhkan kemampuan fasilitasi yang baik sehingga mampu membuat si miskin menyuarakan isi hatinya.

*stipulations determined by the central government. Such programs have their own technical guides and planning methods that often do not fit within the social-cultural context of the recipient region. A further problem occurs when such programs have stipulated the target determination mechanisms without any reference to regional data. This often means that there is an overlapping of targets between other programs and activities that have already been implemented. Eventually, this will have an impact on the effectiveness of poverty reduction efforts.*

5. *There is not yet any organization or body at the village level that is pro-poor. There has been a shift in the mechanism of determining the National Government Budget and international aid wherein the role of village level organizations is to spearhead this process. The problem with this approach is that such an organization has wide-ranging authority and program management responsibility, and its executive members are generally the more wealthy members of the community. Consequently, the voice of the poor members of the community remains unheard.*

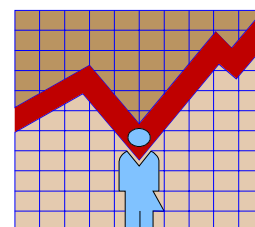
*There is great social class inequality between the wealthy and the poor. Wealthy groups tend to have greater access to decision making processes, while the poorer groups have to just accept decisions that are made on their behalf. With a societal structure like this, the poorer groups tend to stay silent and are not empowered to voice their opinions in public. As a result of this, nearly every program that actually requires input from the poor groups in the community does not properly identify their actual needs or wants.*

6. *Poverty reduction programs are also limited by the budget of the Kabupaten Bima Government. Budgetary limitations often mean that poverty reduction programs are left unfinished.*
7. *The prevalence of corruption, collusion, and nepotism, mismanagement and other indiscretions. The failure of these poverty reduction programs, and the failure to meet set targets, can often be caused by such misdeeds on the part of the program implementers.*

### Recommendations

*The following are policy directions that could be possible solutions to the above-mentioned problems:*

1. *The first step in any effort to reduce poverty should be the strengthening of poverty baseline data, by developing poverty indicators that can become a reference for all stakeholders in community development. It is paramount that the community, especially poor sections of the community, be involved in the process of developing such indicators as well as the data collection process. Good facilitation is required to achieve this so that poor members of the community are empowered to voice their concerns.*



2. Membangun kesepakatan dan kesepahaman bersama dengan seluruh pemangku kepentingan pembangunan daerah dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Kegiatan ini akan berhasil dengan baik apabila dilakukan secara terencana, terpadu, terarah, sistematis, dan berkesinambungan dengan melibatkan seluruh elemen, baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat.
3. Pendekatan pada penentu kebijakan mutlak perlu dilakukan. Komitmen Kepala Daerah maupun DPRD untuk melakukan inovasi dan terobosan baru diharapkan mampu menjadi motor penggerak utama dalam penanggulangan kemiskinan di daerah.
4. Menggali potensi-potensi daerah yang dapat dimanfaatkan sebagai sumber pendapatan asli daerah, tanpa mengganggu aktivitas ekonomi lokal, sehingga mampu menyediakan kapasitas fiskal yang memadai guna mendanai berbagai kegiatan pembangunan di daerah. ■

#### DAFTAR BACAAN

- Bappeda Kabupaten Bima dan BPS Kabupaten Bima (2006) *Bima Dalam Angka Tahun 2005*. Kabupaten Bima, NTB
- Bappeda Kabupaten Bima (2005) *Strategi Daerah Pembangunan Daerah Tertinggal (Strada-PDT) Kabupaten Bima Tahun 2007 – 2009*. Kabupaten Bima, NTB
- Bappeda Provinsi NTB (2006) *Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi NTB Tahun 2006*. Bappeda Provinsi NTB
- BPS Kabupaten Bima (2005) *Pendataan Penerimaan KKB Tahun 2005*. Dokumen lepas
- BPS Kabupaten Bima (2004) *Data Penduduk Miskin BPS Kabupaten Bima Tahun 2000–2004*. Dokumen lepas
- Dinas Kesehatan (2006) *Data Dinas Kesehatan Kabupaten Bima 2006*. Dokumen lepas
- Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Bima (2005) *Data Verifikasi Pendidikan Tahun 2005*. Kabupaten Bima, NTB

2. *Build understanding and consensus on poverty reduction efforts amongst all local development stakeholders. Activities aimed at poverty reduction will be effective if they are well-planned, integrated, directed, systematic, and sustained, and involve all parties: the government, the private sector, and the community.*
3. *Approaching policy makers is a must. It is hoped that the commitment to develop innovation and new ideas from the Regional Head and the regional parliament will become the main force in poverty reduction in the region.*
4. *Explore various regional potentials that can serve as local income sources, without disrupting local economic activities so that there is sufficient local fiscal capacity to fund development activities in the region.* ■

#### FURTHER READINGS

- Bappeda Kabupaten Bima dan BPS Kabupaten Bima (2006) *Bima Dalam Angka Tahun 2005* [Bima in Figures 2005]. Kabupaten Bima, NTB
- Bappeda Kabupaten Bima (2005) *Strategi Daerah Pembangunan Daerah Tertinggal (Strada-PDT) Kabupaten Bima Tahun 2007–2009* [Regional Development Strategy for Disadvantaged Regions (Strada-PDT) Kabupaten Bima 2007–2009]. Kabupaten Bima, NTB
- Bappeda Provinsi NTB (2006) *Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi NTB Tahun 2006* [The Human Development Index (HDI) of the Province of West Nusa Tenggara, 2006] Bappeda Provinsi NTB
- BPS Kabupaten Bima (2005) *Pendataan Penerimaan KKB Tahun 2005* [Data collection on the Acceptance of Fuel Subsidy Compensation Cards 2005]. Internal document
- BPS Kabupaten Bima (2004) *Data Penduduk Miskin BPS Kabupaten Bima Tahun 2000–2004* [Data of the Poor Population of Kabupaten Bima 2000–2004]. Internal document
- Dinas Kesehatan (2006) *Data Dinas Kesehatan Kabupaten Bima 2006* [Data from the Department of Health of Kabupaten Bima 2006]. Internal document
- Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Bima (2005) *Data Verifikasi Pendidikan Tahun 2005* [Education Verification Data 2005]. Kabupaten Bima, NTB

### Mengintip Kegiatan SMERU/What's up at SMERU

**10 Januari 2007.** Lokakarya Internasional "Plastic Prosperity: Credit Cards, Consumption, and Debt in Indonesia" [Kesejahteraan Semu: Kartu Kredit, Konsumsi, dan Utang di Indonesia]. Akan diselenggarakan di kantor SMERU, Jakarta, bekerja sama dengan Royal Netherlands Institute of Southeast Asian and Caribbean Studies.

**21 Februari 2007.** Seminar Regional "Iklim Usaha di NTT." Akan diselenggarakan di Hotel Oriental, Kupang, NTT, bekerja sama dengan ANTARA dan Pemerintah Daerah NTT.

**8 Maret 2007.** Seminar Studi SMERU: "Moving Out of Poverty in West Timor: Understanding Social Mobility and Poverty Dynamics in a Conflict Affected Area" [Keluar dari Kemiskinan di Timor Barat: Memahami Mobilitas Sosial dan Dinamika Kemiskinan di Wilayah Konflik]. Akan diselenggarakan di kantor SMERU, Jakarta. Dr. Rochman Ahwan, sosiolog dari Universitas Indonesia, diundang sebagai *external reviewer* laporan penelitian ini.

**10 January 2007.** *International Workshop on "Plastic Prosperity: Credit Cards, Consumption, and Debt in Indonesia."* To be held at the SMERU office, Jakarta, organized in cooperation with the Royal Netherlands Institute of Southeast Asian and Caribbean Studies.

**21 February 2007.** *Regional Seminar: "The Business Climate in NTT Province."* To be held at Hotel Oriental, Kupang, East Nusa Tenggara (NTT) Province. Organized in collaboration with ANTARA, and the NTT Local Government.

**8 March 2007.** *Seminar on SMERU's Research Report: "Moving Out of Poverty in West Timor: Understanding Social Mobility and Poverty Dynamics in a Conflict Affected Area."* To be held at the SMERU office, Jakarta. Dr. Rochman Ahwan, a sociologist from the University of Indonesia, is the external reviewer of the report.

# TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN

## THE RESPONSIBILITIES OF REGIONAL GOVERNMENT IN ENVIRONMENTAL MANAGEMENT

Bambang Sulaksono dan Wawan Heryawan\*



SMERU

Berlarut-larutnya masalah lingkungan tanpa ada penanganan serius dalam jangka panjang akan mengakibatkan pemiskinan masyarakat setempat karena merekalah yang harus menanggung kerugiannya, mulai dari kehilangan harta benda dan mata pencaharian, penurunan produktivitas lahan, hambatan dalam kegiatan sosial ekonomi, hilangnya lapangan pekerjaan, sampai dengan berbagai persoalan yang menyangkut kesehatan dan sanitasi.

Tulisan ini memberikan uraian singkat mengenai keterkaitan masalah lingkungan dengan kemiskinan dan penanganannya oleh kelembagaan pmda.

### Masalah Lingkungan, Kemiskinan, dan Kelembagaan Pmda

Gambaran mengenai kemiskinan dan masalah lingkungan ini diangkat dari hasil studi Lembaga Penelitian SMERU di Kabupaten Bima dan Kabupaten Tapanuli Tengah.<sup>1</sup> Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan pada wilayah dengan tipologi geografis dan iklim yang berbeda, nampak bahwa hampir semua lokasi penelitian menghadapi persoalan lingkungan.

\* Bambang Sulaksono adalah peneliti senior pada Lembaga Penelitian SMERU dan Wawan Heryawan adalah staf Unit Kajian Pembangunan Regional Bappenas.

<sup>1</sup> Lihat Suharyo et al (2006) 'Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan melalui Analisis Kemiskinan Partisipatoris (AKP)'. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.

Ongoing environmental problems in the long term will lead to community impoverishment if no serious efforts are made to manage them. Affected communities will suffer the effects of environmental damage—ranging from the loss of property and livelihoods, a decrease in land productivity, disturbance to socioeconomic activities, and loss of employment opportunities, to other health and sanitation related problems.

This article provides a brief analysis of the relation between environmental problems and poverty and how regional government institutions deal with this issue.

### Environmental Problems, Poverty, and Regional Government Institutions

The results of a SMERU Research Institute study carried out in Kabupaten Bima and Kabupaten Tapanuli Tengah provide an illustration of poverty and environmental issues.<sup>1</sup> The research took place in areas with different geographical and climatic typologies, and found that almost all of the research locations were suffering environmental problems.

\* Bambang Sulaksono is a senior researcher at The SMERU Research Institute and Wawan Heryawan is a staff member of the Bappenas Unit for Regional Development Studies.

<sup>1</sup> See Suharyo et al (2006) 'Strengthening the Poverty Reduction Capacity of Local Governments through Participatory Poverty Assessment.' Jakarta: The SMERU Research Institute.



### Kabupaten Tapanuli Tengah

Di Desa Jago-Jago dan Desa Kinali, Kabupaten Tapanuli Tengah, terjadi kerusakan lingkungan perairan laut sebagai akibat praktik pengeboman ikan. Sementara itu, adanya penggundulan hutan dan penebangan liar di bagian hulu sungai yang melewati Desa Sipange dan Desa Mombang Boru mengakibatkan terjadinya erosi dan banjir di kedua desa tersebut. Dampak berikutnya adalah rusaknya infrastruktur irigasi, pendangkalan sungai, dan kerusakan jalan dan jembatan. Akibat yang harus ditanggung masyarakat setempat adalah penurunan produksi pertanian dan peningkatan biaya pemasaran produksi pertanian. Kendaraan umum roda empat tidak berani lagi masuk desa karena kondisi jalan rusak. Masyarakat terpaksa harus meninggalkan usahatani sayuran dan tanaman pangan lainnya karena kesulitan pemasaran, dan mulai beralih pada tanaman perkebunan seperti kelapa sawit dan jeruk manis. Karena kedua jenis tanaman ini memerlukan waktu yang lama sebelum panen, masyarakat menanggung resiko kehilangan pendapatan jangka pendek.

Untuk mengatasi masalah lingkungan ini, Pemda Tapanuli Tengah melibatkan dinas-dinas terkait, seperti Dinas Kehutanan, Dinas Perkebunan, Dinas Pengairan, Dinas Perikanan dan Kelautan, dan lain-lain. Masing-masing dinas menangani aspek teknis pengelolaan dan pengendalian sesuai dengan sektornya.

Di tingkat kecamatan juga ada unsur Polisi Pamong Praja (Pol PP) yang melakukan pengawasan wilayah. Sementara itu, untuk penanganan masalah irigasi, ada kemitraan dengan masyarakat melalui P3A (Perkumpulan Petani Pemakai Air). Namun setelah otonomi daerah, banyak P3A (seperti di Desa Mombang Boru) yang tidak berjalan lagi karena sarana irigasi rusak.

Koordinasi antarinstansi dilakukan oleh Bappeda, tetapi hanya dilakukan apabila ada kasus, dan tidak ada jadwal berkala. Setiap tahun Bappeda memasukkan usulan dalam perencanaan daerah untuk selanjutnya dianggarkan dalam APBD. Namun permasalahan utama yang dihadapi oleh daerah ini adalah masalah keterbatasan dana APBD sehingga apa yang diusulkan dan direncanakan banyak yang tidak dapat direalisasikan. Koordinasi antarwilayah kabupaten seharusnya dilakukan oleh Gubernur melalui Jarlit (Jaringan Penelitian dan Pengembangan), namun mekanisme ini juga tidak berjalan.

### Kabupaten Bima

Di Kabupaten Bima, kerusakan lingkungan lebih banyak bersumber dari semakin meluasnya lahan kritis. Hal ini terjadi akibat penebangan hutan (hutan jati) secara besar-besaran untuk tujuan komersial, konversi lahan hutan menjadi lahan pertanian, dan kegiatan pertanian tanaman semusim pada lahan perbukitan tanpa penerapan konservasi lahan. Hal ini telah menyebabkan erosi, banjir di musim penghujan, pendangkalan sungai, berkurangnya jumlah mata air, serta rusaknya infrastruktur irigasi karena pendangkalan saluran dan kerusakan pada bangunan irigasi.

Dampak musim hujan yang pendek di Kabupaten Bima dan berkurangnya jumlah mata air sangat dirasakan oleh masyarakat dalam memenuhi kebutuhan air bersih. Hal ini dihadapi mulai dari wilayah dengan topologi perbukitan/perkebunan (seperti Desa Doridungga) sampai wilayah dengan topologi pantai (seperti Desa

### Kabupaten Tapanuli Tengah

*In the villages of Jago-Jago and Kinali, Tapanuli Tengah, the sea has been damaged by fish-bombing practices. At the same time, the deforestation and illegal logging near the upper reaches of the river has caused erosion and flooding in the villages of Sipange and Mombang Baru. A further impact of the deforestation has been the destruction of irrigation infrastructure, the sedimentation of the river, and damage to roads and bridges. Because of this environmental damage, the local community is facing a decrease in agricultural production and a rise in the cost of agricultural produce marketing. Drivers of four-wheeled vehicles are reluctant to go to the villages because the roads are in such poor condition. The community is therefore forced to abandon vegetable and other food crop cultivation because of marketing difficulties, and is turning towards palm oil and orange plantations. It takes a long time for the new crops to establish, and thus in the short term the community must deal with a potential loss of income.*

*The Tapanuli Tengah Regional Government has involved relevant government departments in its efforts to overcome these environmental problems, including the Forestry Office, the Plantations Office, the Water Resources Office, and the Fisheries and Maritime Office, etc. Each departments handles the technical aspects of environmental management specific to their sector.*

*At the subdistrict level, the Civil Service Police Officers are responsible for regional monitoring. A community partnership through the Irrigation Farmers' Association (P3A) has been established for the management of irrigation problems. However, after the advent of regional autonomy, many P3A associations (like that in Mombang Baru) are no longer operating because irrigation infrastructure has been damaged.*

*The Regional Development Planning Board (Bappeda) coordinates the efforts of the different government departments, however this only occurs in specific cases; there is no regular coordination schedule. Every year Bappeda submits its regional planning proposals, which will then be included in the regional government budget (APBD). The main problem faced by this region is a lack of funds, and because of that, proposals and plans often cannot be realized. The Governor should coordinate district efforts through the Research and Development Network, however, this mechanism is also not functioning.*

### Kabupaten Bima

*In the district of Bima, environmental damage is mostly the result of a massive expansion of critical land. This expansion was caused by widespread deforestation (teak forest) for commercial purposes, the conversion of forest into agricultural land, and the hillside planting of seasonal crops without conserving the natural vegetation. This has caused erosion, flooding in the rainy season, the sedimentation of rivers, a decline in the number of springs, as well as damage to irrigation infrastructure, as water channels silt up and irrigation systems are ruined.*

*The affects of the short rainy season in Bima and water shortages are severely felt by the community, as people cannot meet their clean water needs. This problem is faced by mountainous plantation regions (such as the village of Doridungga) as well as coastal regions (such as the village of Waworada). Lowland rice cultivation regions (such as the*

Waworada). Sementara itu, wilayah dataran/persawahan (seperti Desa Nunggi) menghadapi permasalahan berkurangnya debit air irigasi. Masyarakat Desa Doridungga harus mengantri selama 10 hingga 16 jam hanya untuk mendapatkan dua jerigen air untuk kebutuhan sehari-hari sehingga masyarakat harus kehilangan waktu yang dapat dimanfaatkan untuk kegiatan produktif.

Sebetulnya sudah ada peraturan daerah yang mengatur masalah lingkungan, yaitu Peraturan Pemerintah (PP) No. 8 tentang Struktur Organisasi Perangkat Daerah, namun sedang direvisi. Saat ini, teknis pengelolaan dan pengendalian masalah lingkungan di daerah (tingkat kabupaten) dilakukan oleh Dinas Kehutanan, Dinas Perkebunan, dan Dinas Perikanan dan Kelautan, serta dinas terkait lainnya. Karena tidak ada lembaga/dinas khusus yang menangani masalah lingkungan, maka fungsi koordinasi dilakukan oleh Sekretaris Daerah (Sekda) bidang ekonomi, di samping Bappeda. Bappeda juga menjadi *focal point* dalam koordinasi lintas kabupaten untuk menangani masalah lingkungan.

Untuk tingkat kecamatan, penanganan dan pengelolaan masalah lingkungan dilakukan oleh kepala cabang dinas terkait (yang merupakan perpanjangan tangan dari dinas-dinas di tingkat kabupaten), dan juga oleh camat, di bawah koordinasi Bappeda. Selain itu, kecamatan juga melaksanakan peran pengawasan melalui Pol. PP yang memiliki kewenangan untuk menangkap para penebang hutan di desa-desa.

Upaya lain yang dilakukan Bappeda bersama dengan LSM dan sebuah lembaga donor internasional adalah mengembangkan dan memfasilitasi pola kemitraan dengan masyarakat di sekitar hutan untuk memanfaatkan kembali hukum adat.

Walaupun ada upaya-upaya tersebut untuk mengatasi masalah lingkungan, namun sampai saat ini belum terbukti efektif.

### Arah Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Lingkungan

Melalui ilustrasi kedua kasus di atas, terlihat jelas adanya keragaman persoalan lingkungan yang secara nyata memengaruhi kehidupan sosial-ekonomi masyarakat setempat. Juga nampak bahwa belum ada kelembagaan pengelolaan masalah lingkungan yang memadai di kedua kabupaten tersebut.

Selama ini, koordinasi penanganan masalah lingkungan di daerah oleh Bappeda masih lemah serta kurang mendorong partisipasi masyarakat. Di masa yang akan datang, diperlukan suatu badan khusus untuk melaksanakan koordinasi penanganan masalah lingkungan di tingkat provinsi, kabupaten, dan kecamatan, yang melibatkan berbagai unsur terkait, termasuk LSM, perguruan tinggi, dan anggota masyarakat sipil lainnya dengan pendekatan yang partisipatoris. ■

Di Kabupaten Bima, penebangan hutan telah menyebabkan erosi, banjir, pendangkalan sungai, berkurangnya jumlah mata air, serta rusaknya infrastruktur irigasi.

In Kabupaten Bima, widespread deforestation has caused erosion, flooding, the sedimentation of rivers, a decline in the number of springs, as well as damage to irrigation infrastructure.

*village of Nunggi) are also facing a reduced flow of irrigation water. The community of Doridungga must queue for 10–16 hours just to fill two jerry cans of water to meet their daily needs. The lengthy queuing period is a great loss of time that otherwise could be used productively.*

*There are regional regulations to regulate such environmental problems, such as Government Regulation No. 8 regarding the Organizational Structure of Regional Machinery, however, this regulation is currently under revision. Currently the Forestry Office, the Plantation Office, the Fisheries and Maritime Office, and other related departments handle the technical management and control of district level environmental problems. There is no specific department dealing with environmental problems; therefore, the coordination is carried out by Bappeda and the Regional Secretary for economics. Bappeda has become the focal point for coordinating environmental management between the districts.*

*At the subdistrict level, the branch office head of the relevant government departments (an extension of district level government departments), and the camat (subdistrict head) handle the management and control of environmental problems, coordinated by Bappeda. Apart from that, the subdistrict also serves a supervisory function through the Civil Service Police, who have the authority to arrest illegal loggers in the villages.*

*A further effort made by Bappeda together with NGOs and an international donor agency is to develop and facilitate the formation of partnerships with communities living in forest areas—enabling them to re-institute customary law.*

*Although these efforts to overcome environmental problems are in place, they have not yet been proven to be effective.*

### The Direction of Regional Government Policy in Environmental Management

*The illustration of the two above cases demonstrates the multitude of environmental problems affecting the socioeconomic lives of local communities. The absence of an adequate institution in charge of environmental management is also evident in both districts.*

*Thus far, the Bappeda-led coordination for the regional management of environmental problems has been weak and has not encouraged community participation. In the future, specific bodies dedicated to the coordination of environmental management need to be formed at the provincial, district, and subdistrict levels. Such bodies need to adopt a participatory approach, and involve a range of relevant elements in society, including NGOs, academia, and civil society. ■*



# EFEKTIVITAS KELEMBAGAAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI DAERAH

## THE EFFECTIVENESS OF REGIONAL POVERTY REDUCTION INSTITUTIONS

S. Sumarsono\*



SMERU

Akhir-akhir ini muncul perdebatan di kalangan legislatif maupun eksekutif akibat data BPS yang melaporkan adanya kenaikan angka kemiskinan sebesar 3,9 juta orang. Padahal di Indonesia sudah ada Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK), lembaga yang secara khusus menangani kemiskinan di tingkat nasional. Di daerah juga sudah terbentuk TKPK daerah. Maka timbul pertanyaan, seberapa efektifkah kelembagaan penanggulangan kemiskinan tersebut? Tulisan ini mencoba membahasnya, terutama terkait dengan TKPK di daerah.

### Kemiskinan di Indonesia

Sejak diterapkannya kebijakan percepatan pelaksanaan otonomi daerah sesuai Undang-undang (UU) No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, jumlah penduduk miskin di Indonesia sangat fluktuatif, yaitu: 48 juta (1999), kemudian menurun dalam dua tahun berikutnya menjadi 38,7 juta (2000), 37,8 jiwa (2001), namun selanjutnya naik kembali menjadi 38,4 juta (2002). Angka ini terus menurun pada dua tahun berikutnya menjadi 37,3 juta (2003), 36,1 juta (2004), dan 35 juta (2005) dan secara mengejutkan naik lagi secara drastis menjadi 39,1 juta (2006) (BPS 2006).

There has recently been a debate among both legislative and executive circles as a consequence of the appearance of BPS data that report an increase of 3.9 million people in the poverty figures. In fact, Indonesia already has a Coordinating Team for Poverty Reduction (TKPK), a national-level institution that deals specifically with poverty. Local TKPKs have already been formed in the regions, too. So the question arises of the extent to which this institution has been effective in reducing poverty. This article discusses this question, primarily in relation to the regional TKPKs.

### Poverty in Indonesia

Since the introduction of the policy of accelerating the implementation of regional autonomy in line with Law No. 22 of 1999, which was later replaced by Law No. 32 of 2004 on Regional Government, the number of poor people in Indonesia has fluctuated greatly, dropping from 48 million in 1999 to 38.7 million in 2000, and then to 37.8 million in 2001, but rising again to 38.4 million in 2002. It fell again two years later to 37.3 million (2003), then to 36.1 million (2004), and then to 35 million (2005) but rose again dramatically and somewhat unexpectedly to 39.1 million in 2006 (Statistics Indonesia 2006).

\*Dr. S. Sumarsono, MDM adalah Direktur Usaha Ekonomi Masyarakat, Ditjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri, anggota Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Pusat.

\*Dr. S. Sumarsono MDM is the Director of Community Economic Undertakings in the Directorate-General for Community and Village Empowerment, Department of Home Affairs, and a member of the central-level Coordinating Team for Poverty Reduction (Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan or TKPK).

Pemerintah menargetkan sesuai Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) bahwa dalam sisa tiga tahun ke depan (2009), jumlah penduduk miskin akan berkurang menjadi 17,7 juta atau 8,2% dari total penduduk (BPS, 2006). Tidak hanya di Pusat, di daerah pun diarahkan untuk mengedepankan berbagai upaya penanggulangan kemiskinan sebagai prioritas utama. Jumlah anggaran pun secara drastis dinaikkan sebagai refleksi dari keseriusan pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan dan tersebar di berbagai program departemen/sektor.

Berdasarkan data yang dihimpun TKPK tingkat nasional yang berada di bawah koordinasi Kantor Menko Kesra (2006), total anggaran yang secara khusus ditangani berbagai sektor terkait pada tahun 2005 kurang lebih Rp47 triliun dan kemudian melonjak naik pada tahun 2006 menjadi Rp51 triliun. Kenaikan anggaran ini tidak serta-merta diikuti dengan menurunnya kemiskinan dan bahkan secara ironis malah terjadi kenaikan jumlah penduduk miskin. Ada tiga kemungkinan penyebabnya: pertama, efek kenaikan harga BBM; kedua, efek kenaikan harga beras; dan ketiga, tidak efektifnya koordinasi program penanggulangan kemiskinan yang tersebar di berbagai sektor dan daerah.

Berbagai program pemerintah untuk penanggulangan kemiskinan sesungguhnya relatif cukup baik, namun—sekali lagi—soal koordinasinya yang masih terasa kurang kuat. Oleh karena itu, dibentuk dan dikembangkanlah kelembagaan dalam bentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) yang kedudukannya lebih dikuatkan dengan Peraturan Presiden (Perpres) No. 54 Tahun 2005. TKPK memiliki empat kelompok kerja, yaitu Pokja Perencanaan (diketuai Bappenas), Pokja Kelembagaan (diketuai Ditjen PMD Depdagri), Pokja Pendataan (diketuai BPS), dan Pokja Anggaran (diketuai Depkeu). Lantas, bagaimana jaringan koordinasi kelembagaannya di daerah dan di mana peranan pemerintah daerah?

### Peranan Pemerintah Daerah

Peranan pemerintah daerah dalam upaya percepatan penanggulangan kemiskinan menjadi sangat penting, terutama dalam era otonomi daerah. Secara umum, keberadaan pemerintah daerah adalah untuk melindungi dan mensejahterakan masyarakat, mendorong proses demokratisasi dan pendidikan politik tingkat lokal, menjamin efektivitas dan efisiensi pelayanan sipil dan pelayanan publik, menggugah dan meningkatkan partisipasi masyarakat, serta memberdayakan potensi dan keanekaragaman daerah. Secara praktis, hasil akhir fungsi-fungsi di atas pada dasarnya hanya dua, yaitu menyediakan jasa pelayanan umum seperti sekolah, rumah sakit, dan infrastruktur, serta pengaturan-pengaturan melalui peraturan daerah, peraturan kepala daerah atau lainnya.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, tugas-tugas utama di atas dilakukan melalui saling keterkaitan kewenangan antartingkat pemerintahan yang di Indonesia dilakukan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan pembantuan. Asas desentralisasi (devolusi) diterapkan sebagai legitimasi Pusat kepada daerah untuk melaksanakan sejumlah urusan sebagai kewenangannya. Oleh karena itu, dalam asas ini dikenal adanya pemisahan kewenangan (pusat, provinsi, dan kabupaten/kota) yang tegas.

*The Medium-Term Development Plan (RPJM) is the government's target to reduce the number of poor people considerably over the next three years to 17.7 million or 8.2% of the total population by 2009 (BPS 2006). The government intends to bring a range of poverty reduction efforts to the forefront as a main priority not only at the central level but also in the regions. The budget has even been increased drastically as a reflection of the government's seriousness in striving to overcome poverty, and funding has been widely distributed among various departmental and sectoral programs.*

*Based on data collected by the TKPK, which is under the Office of the Coordinating Minister for the People's Welfare (2006), the total budget specifically handled by the related sectors in 2005 was approximately Rp47 billion. This figure jumped to Rp51 billion in 2006. The increased budget, however, was not immediately followed by a decline in poverty; ironically, a rise in the number of poor people actually occurred. There are three possible explanations for this rise: first, the effects of the increase in fuel prices; second, the effects of the rise in rice prices; and third, the lack of effective coordination among the poverty reduction programs undertaken in the various sectors and regions.*

*Many of the government programs designed to overcome poverty are in reality quite good, but—once again—many of the officials involved feel that coordination is still not strong enough. The Coordinating Team for Poverty Reduction (TKPK) was established to address this issue. Its position was strengthened by Presidential Regulation No. 54 of 2005. This national-level TKPK has four working groups: the Working Group for Planning (chaired by Bappenas), the Working Group for Institutions (chaired by the Directorate-General for Community and Village Empowerment in the Department of Home Affairs), the Working Group for Data (chaired by Statistics Indonesia) and the Working Group for Budgeting (chaired by the Department of Finance). What then is the network for institutional coordination in the regions and what is the role of regional government?*

### The Role of Regional Government

*The role of the regional governments in efforts to accelerate poverty reduction is extremely important, especially in the era of regional autonomy. In general, regional governments serve to protect its people and to improve their well-being, to promote the process of democratization and political education at the local level, to guarantee effectiveness and efficiency in civil and public services, to urge and increase community participation, and to empower regional potential and diversity. In practice, the end results of the above functions are the provision of public services like schools, hospitals, and infrastructure, as well as management of the region through regional regulations and regulations issued by the regional head and the like.*

*In the handling of regional government, the main tasks outlined above are carried out through the relationship of authority between the different levels of government. In Indonesia this is based on the principles of decentralization, deconcentration, and assistance. The principle of decentralization (devolution) is applied as legitimization by the central level of the region's authority to undertake certain tasks. This principle therefore recognizes a clear separation in authority between central, provincial, and district/city levels. The second principle, deconcentration, is applied to ensure implementation of the state's*

Berbagai program pemerintah untuk penanggulangan kemiskinan sesungguhnya relatif cukup baik, namun koordinasinya terasa masih kurang kuat.

*Many of the government programs designed to overcome poverty are in reality quite good, but many of the officials involved feel that coordination is still not strong enough.*



SMERU

Asas kedua, dekonsentrasi diterapkan untuk menjamin pelaksanaan misi negara di daerah melalui pemerintah provinsi sebagai wakil pusat di daerah. Sementara itu, asas pembantuan dilaksanakan untuk membantu pelaksanaan urusan tertentu di daerah yang pelaksanaannya secara berjenjang, mulai dari Pusat hingga ke desa sebagai dukungan terhadap ketidakmampuan pemerintahan lokal dalam penyediaan pelayanan tertentu kepada masyarakatnya. Di samping itu, asas ini sekaligus sebagai bentuk pengayoman tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah.

### Efektivitas Kelembagaan Penanggulangan Kemiskinan di Daerah

Presiden telah mengeluarkan Perpres No. 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan sebagai forum koordinasi lintas sektor/lintas pelaku dalam penanggulangan kemiskinan. Untuk operasionalisasinya telah ditetapkan Keputusan Menko Kesra selaku Ketua TKPK No. 05/KEP/MENKO/KESRA/II/2006 tentang Pedoman Umum dan Kelompok Kerja TKPK.

Sebagai operasionalisasi Perpres No. 54 Tahun 2005 dan upaya mendukung koordinasi penanggulangan kemiskinan di daerah, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Panduan Operasional TKPK daerah melalui Surat No. 412.6/2179/SJ.

Dengan ditetapkannya beberapa kebijakan di atas, daerah diharapkan segera menindaklanjuti dengan membentuk TKPK daerah (provinsi dan kabupaten/kota). TKPK daerah inilah yang nantinya menjadi payung berbagai upaya penanggulangan kemiskinan daerah, yang melakukan proses penyerasian berbagai tim *ad hoc* di daerah agar terjadi satu gerakan menuju efektivitas penanggulangan kemiskinan. Hingga saat ini, dari 33 provinsi di Indonesia yang sudah membentuk TKPK daerah baru tujuh provinsi. Untuk kabupaten/kota, dari 440 kabupaten/kota (minus pemekaran), 24 kabupaten/kota sudah resmi melaporkan pembentukan TKPK daerah dan sebanyak 102 kabupaten/kota sudah menyusun dokumen Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD).

*mission in the regions through the provincial government, which is the representative of the central government in the regions. Meanwhile, the principle of assistance is intended to help in the hierarchical implementation of certain matters, beginning at the central level and going down to the village level to balance the local government's lack of capacity to provide certain services for the community. At the same time this principle is a form of care on the part of a higher level of government towards one that is lower.*

### The Effectiveness of Regional Poverty Reduction Institutions

The president issued Presidential Regulation No. 54 of 2005 on the Coordinating Team for Poverty Reduction (TKPK) as a cross-sectoral and cross-actors (stakeholders) coordinating forum in efforts to overcome poverty. Its operational aspects were established in Decision No. 05/ KEP/MENKO/KESRA/II/2006 concerning the General Guidelines and Working Groups of the TKPK, which was issued by the Coordinating Minister for the People's Welfare in his role as chairman of the TKPK.

In order to operationalize Presidential Regulation No. 54 of 2005 and efforts to support the coordination of poverty reduction undertakings in the regions, the Minister for Home Affairs issued an Operational Guide for the Regional TKPKs through Decision No. 412.6/2179/SJ.

It was hoped that the introduction of these various policies would enable the regions to follow up with the establishment of regional TKPKs at provincial and district/city levels. It was this regional TKPK that would later form an umbrella for attempts to overcome regional poverty and establish uniformity among the various *ad hoc* teams in the region so that there would be one movement whose objective was to ensure effective reduction of poverty. So far, only seven of Indonesia's 33 provinces have established a TKPK. In the case of the 440 districts/cities (without subdivision), 24 have officially reported the formation of a regional TKPK, while 102 districts/cities have already prepared a Regional Poverty Reduction Strategy Paper (RPRSP).

Setelah pembentukan TKPK daerah, daerah harus menyusun SPKD. Proses penyusunannya pun harus mengacu pada dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) dengan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Mekanisme prosesnya pun menuntut keterlibatan forum lintas pelaku (*stakeholders*). Data pemerintah daerah menunjukkan bahwa sebagian besar provinsi (11 provinsi) telah menyusun strategi penanggulangan kemiskinannya sebelum terbentuknya kelembagaan TKPK di daerahnya. Demikian juga untuk kabupaten/kota, sebagian besar (78) telah menyusun SPKD-nya sebelum kelembagaannya (TKPK daerah tingkat kabupaten/kota).

Ada dua kemungkinan mengapa hal di atas terjadi. Pertama, sebelum TKPK daerah terbentuk, di daerah sudah ada Komite Penanggulangan Kemiskinan daerah (KPK) yang kemudian diubah menjadi TKPK daerah agar tidak menyerupai nama KPK lainnya (Komite Pemberantasan Korupsi). KPK daerah inilah yang menyusun SPKD yang memang pernah diinstruksikan dalam berbagai acara sosialisasi SNPK dua tahun yang lalu. Kedua, SPKD disusun melalui koordinasi struktural kelembagaan yang ada di daerah di bawah koordinasi instansi tertentu, seperti Bappeda.

Sekarang, dengan kehadiran TKPK daerah, kegiatannya harus lebih mengarah pada langkah-langkah nyata dan relevan dengan penanggulangan kemiskinan di daerah, yaitu:

1. melakukan pemetaan situasi kemiskinan daerah berdasarkan data BPS yang telah dikonfirmasi, dianalisis, dan diinterpretasi secara sektoral dan spasial;
2. menggagas dan memfasilitasi pelaksanaan perencanaan partisipatoris secara demokratis mulai dari aras desa, kecamatan, kabupaten, dan provinsi;
3. menyusun SPKD berdasarkan hasil pemetaan kemiskinan daerah dengan memperhatikan SNPK;
4. menjabarkan SPKD dalam dokumen perencanaan dan anggaran daerah dalam program/kegiatan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang telah diserasikan dengan RPJMD;
5. pemantauan dan evaluasi program/kegiatan yang dilakukan setiap tahun untuk mengetahui relevansi, efektivitas, efisiensi, dan dampak kebijakan penanggulangan kemiskinan di daerah;
6. mengembangkan forum manajemen interaksi (Formasi) penanggulangan kemiskinan daerah, melalui pengembangan komitmen dan saling percaya antarpelaku, kelompok mediasi, dan masyarakat.

Struktur TKPK daerah menempatkan gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab di daerahnya masing-masing untuk menjalankan roda kelembagaannya. Mengingat beban kerja seorang gubernur dan bupati/walikota yang sedemikian berat dan tak memungkinkan untuk secara aktif menangani kegiatan TKPK daerah, maka sebagai Ketua TKPK daerah untuk provinsi ditunjuk wakil gubernur dan wakil bupati atau wakil walikota yang mempertanggungjawabkan pelaksanaan kegiatan TKPK daerah kepada gubernur atau bupati/walikota. Mengingat pula rutinitas dan intensitas kegiatan TKPK daerah, maka sehari-hari tugas ketua ini dilaksanakan oleh seorang ketua pelaksana yang dijabat oleh kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat (BPM) dengan sekretariat di kantor BPM yang dipimpin oleh seorang kepala sekretariat. Dalam menjalankan tugas-tugas harian dari wagub/wabup/wawalikota, ketua pelaksana mengkonsultasikan dan mendapatkan arahan teknis

*After the formation of its regional TKPK, a region must prepare a poverty reduction strategy paper. The preparation process must refer to the National Poverty Reduction Strategy Paper (NPRSP) and must also take into account the document known as the Medium-Term Regional Development Plan (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah or RPJMD). The mechanism underlying this process also requires the involvement of a stakeholders' forum. Regional government data show that eleven provinces had already compiled a strategy to overcome poverty before the TKPK was established in the region. The same is true of districts and cities, 78 of which had already prepared their RPRSP before a regional TKPK came into existence at district/city level.*

*There are two possibilities why this happened. First, before the regional TKPK was formed, there was already a Committee for Poverty Reduction (Komite Penanggulangan Kemiskinan or KPK), which was then changed to a regional TKPK so that the acronym would not be the same as the Committee for Eradication of Corruption (Komite Pemberantasan Korupsi, also known as KPK). The regional KPK had prepared an RPRSP, as it was instructed to do at a number of NPRS socialization events two years earlier. Second, the RPRSP was prepared through the structural coordination of institutions that existed in the region under the coordination of agencies like Bappeda.*

*Today, with the existence of the regional TKPK, activities are more directed towards concrete steps relevant to poverty reduction at the regional level, namely:*

1. *the undertaking of regional poverty mapping based on BPS data that have been confirmed, analyzed, and interpreted sectorally and spatially;*
2. *the initiation and facilitation of participatory planning in a democratic manner, starting at the village and subdistrict levels and progressing up to the district and provincial levels;*
3. *preparation of an RPRSP based on the results of poverty mapping in the region while taking the NPRSP into account;*
4. *formulation of the RPRSP in the regional planning document and budget in regional programs and work unit activities that have already been brought into conformity with the RPJMD;*
5. *monitoring and evaluation of the programs and activities carried out annually to identify the relevance, effectiveness, efficiency, and impact of poverty reduction policies in the region;*
6. *development of a management interaction forum (Formasi) for regional poverty reduction through the development of commitment and mutual trust among actors, mediation groups, and the community.*

*The structure of the regional TKPK makes the governor and district head/mayor responsible for ensuring that the institutional wheels turn at each level. In view of the heavy work burden of these government officials, which does not leave them time to handle regional TKPK activities, the deputy governor is appointed as chairman of the provincial level TKPK and the deputy district head/deputy mayor as chairman of the district/city level TKPK. They are accountable to the governor or district head/mayor for implementation of local TKPK activities. But in view of the routine nature and intensity of local TKPK activities, the everyday tasks of these chairmen are carried out by an executive chairman, the position being filled by the head of the Community Development Board (Badan Pembangunan Masyarakat or BPM) with a secretariat in the BPM office under a secretariat head. The day-to-day executive chairman, in carrying out the daily tasks of the deputy governor and the*

pelaksanaan untuk aspek manajemen dari sekretaris daerah dan dari ketua Bappeda untuk aspek perencanaan regionalnya, selain dari para pakar yang tergabung dalam dewan pengarah. Untuk melengkapi struktur TKPK daerah ini dan melibatkan berbagai dinas/instansi terkait, dibentuklah beberapa kelompok kerja (Pokja) seperti di TKPK Pusat. Pengorganisasian TKPK daerah ini, strukturnya dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan situasi-kondisi di daerah.

Keberadaan TKPK daerah secara fungsional tidak menghapuskan fungsi perangkat daerah dan tim-tim proyek penanggulangan kemiskinan. TKPK daerah dibentuk sebagai forum koordinasi yang justru mendukung keberadaan lintas sektor/perangkat daerah/pelaku lainnya.

### Kesimpulan

Efektivitas kelembagaan penanggulangan kemiskinan di daerah melalui TKPK daerah sampai saat ini belum bisa dinyatakan efektif karena masih dalam proses pembentukan dan bahkan beberapa daerah (sebagian besar) masih belum membentuk kelembagaan tersebut. Melihat keberadaan TKPK daerah, ada beberapa catatan yang menjadi titik kritis penentu efektivitasnya, yaitu:

1. Hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah  
Mengingat ketua pelaksana TKPK daerah ini adalah wakil kepala daerah dan penanggungjawabnya adalah kepala daerah, maka hubungan keduanya yang serasi dengan kerja sama yang baik menjadi kunci efektivitas TKPK daerah. Bila ada konflik kepentingan akibat keanggotaan partai politik yang berbeda, maka hal ini akan berdampak pada efektivitas TKPK daerah, terlebih-lebih bila keduanya terlibat dalam pencalonan Pilkada.

*deputy district head/deputy mayor, holds consultations with and receives technical directives concerning management aspects from the regional secretary and concerning regional planning aspects from the chairman of Bappeda, in addition to inputs from the experts who form the Steering Board. To complete the structure of the regional TKPKs and to involve the various related services and agencies, several working groups are formed just as they are at TKPK central level. Where organization of the regional TKPK is concerned, its structure can be adjusted to regional needs and conditions.*

*Functionally, the existence of the regional TKPK does not do away with the tasks of regional officials and the poverty reduction project teams. The regional TKPK is established as a coordination forum that provides actual support for the work of cross-sectoral regional officials and other actors.*

### Conclusion

*As yet, the institutions to overcome regional poverty through the regional level TKPKs have not proved effective because the TKPK is still in the process of formation and the majority of regions have not yet even established this institution. If we consider the existence of the regional TKPK, several aspects that constitute critical points in determining the extent of its effectiveness should be noted:*

1. The relationship between the regional head and the deputy regional head  
*In view of the fact that the executive chairman of the regional TKPK is the deputy regional head and that the latter is responsible to the regional head, a harmonious relationship and good cooperation between the two constitutes the key to an effective regional TKPK. Any conflict of interests due to their membership in different political parties will have an impact on the effectiveness of the regional TKPK, especially if the individuals concerned are involved in candidature for local elections (Pilkada).*



Pemerintah daerah bertugas menggugah dan meningkatkan partisipasi masyarakat, serta memberdayakan potensi dan keanekaragaman daerah.

*Regional governments have a duty to urge and increase community participation, and to empower regional potential and diversity.*

SMERU

2. Keterkaitan SPKD dan perencanaan anggaran di daerah  
Di daerah, ada RPJMD sebagai operasionalisasi dari visi dan misi seorang calon kepala daerah sewaktu kampanye pencalonannya. Tiga bulan setelah terpilih, kepala daerah harus menyusun RPJMD. Dokumen ini sebagai acuan setiap satuan kerja di daerah dalam menyusun anggaran dan program tahunannya. Sementara itu, daerah harus mengacu pada SPKD dalam konteks kebijakan penanggulangan kemiskinan. Titik rawan efektivitasnya akan terletak pada seberapa jauh SPKD sinkron dengan RPJMD. Bila SPKD yang disusun tak sejalan dengan RPJMD, maka sebuah kaji ulang harus dilakukan.
3. Kapasitas kemampuan kelembagaan BPM  
Kepala BPM sebagai ketua pelaksana (harian) TKPK daerah berdasarkan mandat ketua TKPK daerah, harus memiliki kemampuan yang memadai dan kepemimpinan yang kuat. Bila pemimpin di daerah dan DPRD-nya melihat fungsi BPM sebelah mata dan menyediakan anggaran yang tidak memadai, sulit bagi sekretariat TKPK daerah untuk dapat bergerak efektif.
4. Komitmen lintas sektoral Pusat di daerah dan antardinas/instansi daerah  
Komitmen ini menjadi penting karena saat ini ada kecenderungan berbagai kebijakan sektoral Pusat turun menurut garis "lini"-nya dengan membuat forum-forum *ad hoc* dengan program/proyek dan timnya. Sementara itu, belum semua instruksi sektoral mengarahkan agar setiap program/proyek berkoordinasi dengan TKPK daerah.
5. Pendampingan TKPK daerah  
Mempertimbangkan berbagai kondisi di atas, maka TKPK daerah membutuhkan pendampingan yang intensif dan penguatan kemampuan kelembagaannya. Berbagai instrumen penguatan dibutuhkan agar TKPK daerah dapat memainkan perannya, terutama bagi pemberdayaan masyarakat di daerah. Peran LSM atau perguruan tinggi menjadi relevan dalam hal ini.

Akhirnya, TKPK daerah sebagai forum pemangku kepentingan memerlukan komitmen semua pihak. Untuk menghindari disharmoni sektoral, perlu kesamaan komitmen lintas pelaku dalam wadah TKPK daerah sebagai wadah koordinasi dan sinergisme program/kegiatan percepatan penanggulangan kemiskinan. ■

#### DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik (2006) *Data Rumah Tangga Miskin Nasional Tahun 2005*. Jakarta: BPS
- Perpres No. 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan
- SE Menteri Dalam Negeri No. 412.6/2179/SJ perihal Panduan Operasional TKPK Daerah

2. The linkage between the RPRSP and budget planning in the region  
*In the regions the RPJMD is the operational outline of the vision and mission of a candidate for the position of regional head at the time of the political campaign. Three months after they are elected, the regional head must prepare an RPJMD. This document forms a reference for each work unit in the region when drawing up its annual budget and program. At the same time, the region must refer to the RPRSP in the context of poverty reduction policies. As far as effectiveness is concerned, the critical point lies in the extent to which the RPRSP has been synchronized with the RPJMD. If the RPRSP has not been compiled in such a way that it runs parallel to the RPJMD, the document must be reexamined.*
3. The institutional capacity of the BPM  
*The head of the BPM, as the day-to-day executive chairman of the regional TKPK based on the mandate of the regional TKPK chairperson, must possess adequate ability and strong leadership. If the leaders of the region and the local DPRD see the functions of the BPM in a one-eyed fashion and provide a budget that is inadequate, the TKPK secretariat will have difficulty in acting effectively.*
4. Cross-sectoral commitment between central and regional levels and among regional offices and agencies.  
*This commitment is important because at the present time there is a tendency for sectoral policies made at central level to move downwards along sectoral lines, through ad hoc forums that have been established with their own programs, projects, and teams. Not all sectoral instructions are oriented in such a way that each program and project is coordinated with the regional TKPK.*
5. Regional TKPK facilitation  
*Considering the current situation, the regional TKPK needs intensive facilitation and strengthening of its institutional capacity. Several strengthening instruments are required to enable the regional TKPK to play its role, especially in empowering communities in the regions. The role of NGOs and universities is relevant in this context.*

Finally, as a forum for stakeholders, the regional TKPK requires commitment on the part of all concerned. To prevent sectoral disharmony, there needs to be the same commitment among all actors, with the regional TKPK as the means to ensure coordination and synergy in programs and activities to accelerate poverty reduction. ■

#### LIST OF REFERENCES

- Statistics Indonesia (2006) *Data Rumah Tangga Miskin Nasional Tahun 2005 [National Data for Poor Households 2005]*. Jakarta: BPS
- Presidential Regulation No. 54 of 2005 on the Coordinating Team for Poverty Reduction (TKPK)
- Decision of the Minister for Home Affairs No. 412.6/2179/SJ on an Operational Guide for the Regional TKPKs



# BELAJAR BERSAMA UNTUK MEMAHAMI KEMISKINAN: MENGEMBANGKAN ANALISIS KEMISKINAN PARTISIPATORIS DI KABUPATEN SUMBAWA NTB

## LEARNING TOGETHER TO UNDERSTAND POVERTY: DEVELOPING PARTICIPATORY POVERTY ANALYSIS IN SUMBAWA DISTRICT, WEST NUSA TENGGARA

Hasbi Berliani\*



Dok. Juhmansyah/Juhmansyah Doc.

### Kemiskinan dan Kompleksitas Persoalannya

Salah satu target Pembangunan Millenium (*Millenium Development Goals/MDGs*) adalah pengurangan kemiskinan menjadi setengah dari tahun 1990 pada 2015. Patut disangsikan Indonesia akan memenuhi target tersebut. Persoalan-persoalan tingginya pengangguran, keterbelakangan, dan ketidakberdayaan masih menjadi masalah mendasar yang dihadapi bangsa Indonesia. Data terakhir menunjukkan bahwa proporsi penduduk Indonesia yang berstatus sebagai penduduk miskin masih cukup besar, yaitu sekitar 39,1 juta penduduk atau sekitar 17,75 % (data Susenas, 2006 dalam Julmansyah 2006: 3-4). Data inipun masih menuai kritik dari berbagai kalangan tentang kebenarannya.

Bila kita mengacu pada dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK 2005), sungguh jelas tertuang pandangan terhadap kemiskinan sebagai persoalan yang berkaitan dengan pemenuhan hak-hak dasar seperti tingkat partisipasi dalam pembangunan, kesempatan mengemukakan pendapat, kesetaraan gender, dan lain-lain. Kemiskinan tidak dapat dilihat sekadar sebagai deretan data dan angka statistik. Kemiskinan berkaitan dengan persoalan keterpurukan, keterisolasian, dan kerentanan, bukan pendapatan semata. Persoalan kemiskinan juga menyangkut soal keadilan dan

### Poverty and the Complexity of the Problem

*One of the targets of the Millennium Development Goals (MDGs) is to halve poverty between 1990 and 2015. But it is doubtful whether Indonesia will be able to reach this target. Problems like the high level of unemployment, underdevelopment, and powerlessness are still basic issues that the Indonesian nation faces. The most recent data shows that the proportion of the Indonesian population classified as poor is still quite high, being around 39.1 million people or 17.75% of the population (Susenas data for 2006, cited in Julmansyah 2006:3-4). These figures have drawn criticisms from certain circles about their accuracy.*

*If we refer to the National Poverty Reduction Strategy Paper (NPRSP), a very clear view is given of poverty as a problem linked to the fulfillment of basic rights such as a level of participation in development, the opportunity to express opinions, gender equality, and the like. Poverty cannot be seen just as a collection of data and rows of statistics. Poverty is related to problems of disadvantage, isolation, vulnerability, and not just income issues. The question of poverty also concerns issues of justice and equality. Poverty can be regarded as*

\*Hasbi Berliani adalah fasilitator Program Kehutanan Multipihak/MFP (Transisi).

\*Hasbi Berliani is a facilitator in the Multi-Stakeholders Forestry Program (MFP) (Transition).

kesetaraan. Kemiskinan bisa dinilai sebagai kegagalan negara dalam pemenuhan hak-hak dasar rakyat.

Kabupaten Sumbawa di NTB memiliki luas wilayah 8.493 km<sup>2</sup> atau 849.300 ha. dengan penduduk berjumlah 438.877 jiwa pada 2000. Berdasarkan data statistik 2000, jumlah masyarakat yang masih berada di bawah garis kemiskinan sebanyak 81.715 orang atau sekitar 19,2% dari keseluruhan penduduk. Angka kemiskinan ini justru meningkat pada 2003 (26,7%), 2004 (26,35%), dan 2005 (25,88%) (data Susenas, 2005 dalam Julmansyah 2006: 3-4). Beberapa upaya penanggulangan kemiskinan yang merupakan kerja sama pemerintah daerah dan organisasi masyarakat sipil telah dilaksanakan di kabupaten ini, sebagaimana akan diuraikan dalam tulisan ini.

### Strategi Penanggulangan Kemiskinan dan Peran Organisasi Masyarakat Sipil

Penanggulangan kemiskinan merupakan upaya yang tidak bisa dilaksanakan secara sendiri-sendiri oleh masing-masing pihak, tetapi dibutuhkan program yang tepat, terkoordinasi, dan terpadu dari berbagai pihak. Upaya ini memerlukan kemauan politik yang kuat, kebijakan yang berpihak pada si miskin, dan strategi dan program yang menyentuh permasalahan mendasar rakyat miskin. Salah satu faktor yang sangat penting dalam penanggulangan kemiskinan adalah tersedianya data kemiskinan yang akurat dan sah. Ketersediaan data yang baik sangat diperlukan untuk mendukung proses pengambilan kebijakan pemerintah dalam upaya pengentasan kemiskinan.

Data kemiskinan semestinya bisa mencerminkan jumlah yang lebih pasti, siapa saja yang miskin, di mana mereka dan mengapa mereka miskin. Apabila data-data kemiskinan (mikro) yang berbasis pada kriteria spesifik daerah dapat diperoleh, maka strategi dan upaya-upaya untuk menarik mereka dari jurang kemiskinan akan menjadi lebih jelas pula. Urgensi pengembangan basis data kemiskinan yang didasarkan pada indikator lokal (daerah) merupakan sesuatu yang dipertimbangkan daerah-daerah yang ingin mempertajam strategi dan mengaktifkan program pengentasan kemiskinannya.

Peran organisasi masyarakat sipil (seperti LSM) menjadi penting dalam mengkritisi kebijakan dan mendukung pengembangan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) melalui proses yang lebih transparan, multipihak, dan partisipatoris. Melalui kerja sama dengan pihak pemerintah daerah (pemda), kalangan LSM bisa "mengawal" prinsip, nilai-nilai, pendekatan, dan proses pengembangan SPKD yang menjunjung pendekatan berbasis hak (*rights-based approach*).

### Memahami Kemiskinan dan Membangun Kolaborasi

Salah satu aspek penting dalam pengembangan SPKD adalah upaya untuk memahami kondisi kemiskinan (diagnosa kemiskinan). Upaya pengentasan kemiskinan yang didasari pemahaman menyeluruh mengenai karakteristik sosial, budaya, dan ekonomi penduduk miskin akan dapat membantu proses perencanaan dan pelaksanaannya sehingga akan memberikan hasil lebih baik. Salah satu kegiatan yang bisa dikembangkan untuk melakukan diagnosis kemiskinan adalah Analisis Kemiskinan Partisipatoris (AKP). AKP

*the failure of the state to meet the basic needs of the people.*

*Sumbawa District in West Nusa Tenggara (NTB) covers an area of 8,493 sq.km or 849,300 hectares and in the year 2000 had a population of 438,877. Statistical data for 2000 shows that 81,715 people or approximately 19.2% of the district's population were still below the poverty line. This figure for poverty rose to 26.7% in 2003, to 26.35% in 2004 and to 25.88% in 2005 (Susenas data for 2005, cited in Julmansyah 2006:3-4). Many of the efforts made in this district to overcome poverty have involved cooperation between the regional government and civil society organizations. They are described in this article.*

### Poverty Reduction Strategies and the Role of Civil Society Organizations

*Poverty reduction is not something that can be undertaken individually by different parties. Rather, it demands programs that are appropriate, coordinated, and integrated on the part of all those concerned. These efforts require strong political will, pro-poor policies, and strategies and programs that touch the basic problems of the poor. One very important factor in poverty reduction is the availability of accurate and valid poverty data. The availability of good data is very much needed to support the government's policy-making process in attempts to alleviate poverty.*

*Poverty data should be able to reflect numbers that are more definite—who is poor, where they are and why they are poor. If micro poverty data based on region-specific criteria can be obtained, strategies and efforts to pull these people from the poverty gap will also become clearer. The urgency for the development of a poverty data base that is based on regional indicators is being considered by regions that wish to sharpen their strategies and prepare more effective poverty elimination programs.*

*The involvement of civil society organizations (such as NGOs) is important to critique policies and support the development of a Regional Poverty Reduction Strategy (RPRSP) through a more transparent and participatory process that involves a range of stakeholders. Through collaboration with the regional government, NGO circles can "introduce" principles, values, approaches, and a RPRSP development process that supports a rights-based approach.*

### Understanding Poverty and Building Collaboration

*One important aspect of PRSP development is the attempt to understand the poverty situation (the diagnosis of poverty). Efforts to eliminate poverty that are founded on an overall understanding of the social, cultural, and economic characteristics of the poor will be able to help the planning and implementation processes to yield better results. One activity that can be developed as a means to diagnose poverty is Participatory Poverty Analysis (PPA). PPA is an instrument with which to accommodate the views of the poor about poverty and to formulate a strategy to overcome poverty in public policies. Thus, the PPA is not just a tool, but rather has an important role in the provision of space for poor members of the community to analyze their problems, give voice to their interests, and decide on solutions to the problems that they face.*

merupakan sebuah instrumen untuk mengakomodasi pandangan orang miskin terhadap kemiskinan dan memformulasikan strategi penanggulangan kemiskinan dalam kebijakan publik. Jadi AKP tidak sekadar alat analisis, tetapi mempunyai peran penting dalam menyediakan ruang bagi masyarakat miskin untuk menganalisis masalahnya, menyuarakan kepentingannya, dan memutuskan solusi terhadap masalah yang mereka hadapi.

Berdasarkan pemikiran tersebut pada 2006, beberapa LSM di Sumbawa (Lembaga Olah Hidup, LP2LSEM,<sup>1</sup> Samawa Center) dan Pemerintah Kabupaten Sumbawa bekerja sama dengan Program Kehutanan Multipihak (*Multi-Stakeholders Forestry Program/MFP*) untuk mengembangkan proses penerapan dan pembelajaran AKP di Kabupaten Sumbawa. Ada tiga desa yang dipilih sebagai fokus penerapan dan pembelajaran AKP, yakni Rhee Loka, Semamung, dan Gapit. Proses awal yang dikembangkan dalam kegiatan ini adalah: mengadakan lokakarya di tingkat kabupaten untuk memperkenalkan metode PPA dan melatih teknik fasilitasi bagi satu tim inti (LSM dan staf pemda) dalam rangka meningkatkan kemampuan memfasilitasi.

Proses utama selanjutnya berlangsung di tingkat masyarakat (dusun/desa). Para pegiat LSM dan staf pemda tersebut bekerja sama di lapangan untuk secara langsung memfasilitasi masyarakat di tiga desa untuk melakukan AKP. Proses di tingkat desa ini memakan waktu cukup lama karena pelaksanaan sejumlah diskusi kelompok terarah. Tim fasilitasi mungkin menginap di desa karena harus memfasilitasi pertemuan di malam hari dan perlu mengumpulkan informasi secara intensif di dusun-dusun, serta menyusun hasilnya bersama masyarakat untuk dihimpun. Di samping itu, tim fasilitasi juga melakukan telaah/refleksi dari setiap tahapan yang dilakukan, baik di desa maupun di kabupaten. Berbagai tahapan ini memberikan kesempatan bagi tim fasilitasi untuk memahami secara mendalam proses penerapan AKP, memahami lebih jernih kompleksitas persoalan kemiskinan di masing-masing lokasi, serta saling belajar antaranggota tim fasilitasi. Proses ini sangat membantu terbangunnya hubungan, komunikasi, dan kerja sama lebih baik antara LSM dan staf pemda.

Kemampuan fasilitasi staf pemda umumnya kurang memadai karena mereka terbiasa bekerja dalam bagian/urusan tertentu saja, mengurus administrasi, dan memberikan penyuluhan. Proses AKP memberi banyak manfaat bagi staf pemda karena mereka dapat memahami konteks kemiskinan dari perspektif lebih luas, mempelajari berbagai metode atau pendekatan partisipatoris, dan berkomunikasi langsung dengan masyarakat. Sebaliknya, mereka umumnya memiliki kekuatan-kekuatan yang kadang tidak dimiliki kalangan LSM, yakni mereka lebih memahami keterbatasan-keterbatasan pemerintah, sistem/mechanisme kerja lembaga pemerintah, dan cara memengaruhi instansi pemerintah.

Salah satu aspek penting dalam pengembangan strategi penanggulangan kemiskinan daerah adalah upaya untuk memahami kondisi kemiskinan.

*One important aspect of regional poverty reduction strategy development is the drive to understand the poverty situation.*

<sup>1</sup> LP2LSEM: Lembaga Pengembangan dan Penelitian Lingkungan Sosial-Ekonomi Masyarakat.

*Based on these ideas, in 2006 a number of NGOs in Sumbawa (Lembaga Olah Hidup, LP2LSEM<sup>1</sup> and the Samawa Center), along with the Sumbawa District Government, worked together with the Multi-Stakeholders Forestry Program (MFP) to develop a process for the application and study of the PPA in Sumbawa District. Three villages were chosen as the focus for PPA application and study, namely, Rhee Loka, Semamung and Gapit. The initial process that was developed in this activity consisted of a workshop held at district level to introduce the PPA method as well as coaching and training in facilitation techniques for a core team (NGOs and district government staff) to improve facilitation capacity.*

*The main process then took place at the community (hamlet/village) level. NGO motivators and district government staff worked together in the field to directly facilitate the communities in the three villages to conduct a PPA. This village-level process took a fairly long time because several focused group discussions were conducted. The facilitation team stayed in the villages because they had to facilitate evening meetings and collect detailed information in the hamlets, and also compile the results with the people. In addition, the facilitation team carried out a review or reflection on every stage that was conducted, at both village and district levels. These various stages provided an opportunity for the facilitation team to obtain an in-depth understanding of the PPA application process, to comprehend more clearly the complexity of the problem of poverty in each location, and for members of the team to learn from one another. This process very much helped the establishment of better relationships, communications, and cooperation between the NGOs and the district government staff.*

*On the whole, the district government staff possessed inadequate facilitation ability because they were used to working in specific sections or affairs, handling administration and providing extension services. The PPA process provided many benefits for these staff members because they were able to obtain an understanding of the context of poverty from a wider perspective, to study different participatory methods or approaches, and to communicate directly with the community. On the other hand, they generally had strengths that are often not possessed by NGO circles, that is, they could understand better the limitations of the government, the work systems and mechanisms of government institutions, and the ways of influencing government agencies.*



Dok. Julmansyah/Julmansyah Doc.

<sup>1</sup> LP2LSEM: The Institute for Development and Research of the Community's Socio-economic Environment.

## Partisipasi Perempuan

Tingkat partisipasi perempuan dalam proses pelaksanaan AKP di tiga desa di Sumbawa cukup tinggi. Di desa Rhee Loka dan Semamung, kehadiran perempuan dalam pertemuan-pertemuan dusun mencapai hingga 50% peserta, dan di Desa Gapit mencapai 30%. Pelibatan ini dimungkinkan karena pertemuan dilakukan di tingkat dusun (dekat dengan rumah peserta) dan para fasilitator aktif mengajak para perempuan agar mengikuti pertemuan. Peran serta perempuan ini sangat membantu pengumpulan informasi karena mereka umumnya lebih memahami masalah-masalah yang berkaitan dengan kesehatan, air bersih, dan sekolah anak. Di Desa Gapit, kaum perempuan senang dilibatkan dalam AKP karena selama ini mereka tidak pernah dilibatkan dalam pertemuan-pertemuan, baik di tingkat dusun maupun desa.

## Memperluas Pelaksanaan AKP

Dalam rangka memperluas skala pelaksanaan AKP dan mendorong penyempurnaan SPKD, maka tim fasilitasi AKP melakukan serangkaian komunikasi dan lobi dengan beberapa pejabat pemerintah daerah. Pengalaman-pengalaman pelaksanaan AKP yang dituliskan dalam satu laporan sederhana (*policy brief*) dan disampaikan kepada beberapa pihak, dan disertai dengan dialog informal, telah menumbuhkan minat pemerintah daerah untuk mengadopsi pendekatan AKP dan memperluas skala penerapannya, bahkan sampai pada rencana untuk penyempurnaan SPKD. Keberhasilan tim fasilitasi ini terbukti dengan disetujuinya program dan anggaran<sup>2</sup> untuk pelaksanaan AKP di empat desa lainnya dan sejumlah lokakarya kabupaten dalam rangka penyempurnaan SPKD. Bagaimana implementasinya ke depan? Kita tunggu bersama. ■

### DAFTAR PUSTAKA

- Ediawan, Agus (2005) 'Analisis Kemiskinan Partisipatif sebagai Instrumen untuk Pengarusutamaan Kemiskinan dan Program Pengentasan Kemiskinan.' Makalah Lokalatih AKP di Mataram, November 2006
- Julmansyah, Ahmad Zaini (2006) 'Fasilitasi Kebutuhan Masyarakat Miskin.' *Policy Brief*. Kerja sama Multi-stakeholders Forestry Program, Samawa Center, Pemkab Sumbawa, dan PPKP Universitas Mataram
- Oka, Nyoman, Ahmad Zaini, dan Hasbi Berliani (2006) 'Memperkuat Suara Masyarakat Miskin dan Perempuan dalam Proses Perencanaan Pemerintah dan Pengelolaan Sumber daya Alam Berbasis Masyarakat.' Makalah dipresentasikan dalam Konferensi Internasional International Association for the Study of Common Property (IASCP), Bali, Juni 2006



<sup>2</sup> Melalui dukungan pendanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah 2007.

## Women's Participation

*The participation rate of women in the PPA process in the three villages in Sumbawa was quite high. In the villages of Rhee Loka and Semamung, the attendance of women at hamlet meetings reached 50% of those present, and in Gapit village it was 30%. This involvement was made possible because meetings were conducted at hamlet level (close to the homes of participants) and facilitators urged women to attend the meetings. The participation of women greatly helped in the collection of information because they generally had a better understanding of problems relating to health, clean water, and children's schooling. In Gapit, women were happy to be involved in the PPA because previously they had never taken part in meetings at either hamlet or village level.*

## Expansion of PPA Implementation

*In the context of expanding the scale of PPA implementation and encouraging improvement of the RPRSP, the PPA facilitation team communicated with and lobbied a number of regional government officials. Experiences during PPA implementation—which were included in a policy brief and forwarded to a number of parties, accompanied by informal dialogues, have stimulated the interest of the regional government in adopting the PAA approach and extending the scale of its application, even as far as plans to improve the RPRSP. Proof of the success of the facilitation team was apparent in the approval of a program and budget<sup>2</sup> for the implementation of a PPA in four other villages and to hold a number of district workshops in the context of perfecting the RPRSP. How will implementation go in future days? We shall be waiting together to find out. ■*

### LIST OF REFERENCES

- Ediawan, Agus (2005) 'Analisis Kemiskinan Partisipatif sebagai Instrumen untuk Pengarusutamaan Kemiskinan dan Program Pengentasan Kemiskinan.' [Participatory Poverty Analysis as an Instrument to Mainstream Poverty and Poverty Alleviation Programs]. Paper presented at the PPA Training Course held in Mataram in November 2006
- Julmansyah, Ahmad Zaini (2006) 'Fasilitasi Kebutuhan Masyarakat Miskin.' [Facilitation of the Needs of the Poor]. *Policy Brief*. Cooperation among the Multi-Stakeholders Forestry Program, the Samawa Center, the Sumbawa District Government and the PPKP of Mataram University
- Oka, Nyoman, Ahmad Zaini, and Hasbi Berliani (2006) 'Memperkuat Suara Masyarakat Miskin dan Perempuan dalam Proses Perencanaan Pemerintah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Berbasis Masyarakat.' [Strengthening the Voices of the Poor and of Women in the Government Planning Process and Community-based Management of Natural Resources]. Paper presented at the International Association for the Study of Common Property (IASCP) International Conference, Bali, June 2006

<sup>2</sup> Through funding support in the 2007 District Budget.