

# Kajian Cepat terhadap Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011



Hastuti

Asri Yusrina

Syaikhu Usman

Rahmitha

Bambang Sulaksono

Gracia Hadiwidjaja

Robert Justin Sodo

Prio Sambodho

LAPORAN PENELITIAN SMERU

Kajian Cepat terhadap  
Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011

Hastuti

Syaikhu Usman

Bambang Sulaksono

Robert Justin Sodo

Asri Yusrina

Rahmitha

Gracia Hadiwidjaja

Prio Sambodho

**Editor**

Gunardi Handoko

**The SMERU Research Institute**

**Oktober 2016**

# TIM PENELITIAN

## **Peneliti SMERU**

Hastuti

Syaikhu Usman

Bambang Sulaksono

Robert Justin Sodo

Asri Yusrina

Rahmitha

Gracia Hadiwidjaja

Prio Sambodho

## **Peneliti Lapangan**

Basyri Nasution

Muhammad Imam Zamroni

Asep Kurniawan

Muhammad Badar

The SMERU Research Institute Cataloging-in-Publication Data

Hastuti.

Kajian cepat terhadap pendataan program perlindungan sosial (PPLS) 2011.  
/ written by Hastuti, et. al.; Edited by Gunardi Handoko.  
xiv, 50 p. ; 30 cm.  
Includes index.  
ISBN 978-602-7901-32-2

1. Monitoring and Evaluation. I. Title

361.25--ddc22



Ciptaan disebarluaskan di bawah Lisensi Creative Commons Atribusi-NonKomersial 4.0 Internasional.

Konten SMERU dapat disalin atau disebarluaskan untuk tujuan nonkomersial sejauh dilakukan dengan menyebutkan The SMERU Research Institute sebagai sumbernya. Jika tidak ada kesepakatan secara kelembagaan, format PDF publikasi SMERU tidak boleh diunggah dalam jaringan (daring) dan konten daring hanya bisa dipublikasikan melalui tautan ke situs web SMERU.

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan The SMERU Research Institute.

Studi dalam publikasi ini sebagian besar menggunakan metode wawancara dan diskusi kelompok terfokus. Semua informasi terkait direkam dan disimpan di kantor SMERU.

Untuk mendapatkan informasi mengenai publikasi SMERU, mohon hubungi kami di nomor telepon 62-21-31936336, nomor faks 62-21-31930850, atau alamat surel [smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id); atau kunjungi situs web [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id).

Foto Sampul: Dokumentasi The SMERU Research Institute

## UCAPAN TERIMA KASIH

Laporan yang diterbitkan pada Agustus 2016 ini mencakup revisi bahasa dan format dari draf yang telah diunggah ke situs web SMERU pada 28 September 2012. Sejumlah pihak telah memberikan kontribusi nyata sejak awal penelitian hingga penyelesaian penulisan laporan ini. Pertama-tama, kami menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada Julia Tobias, Purwanto Nugroho, dan Ardi Adji dari Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan yang telah memfasilitasi dan memberi arahan teknis untuk pelaksanaan kajian ini. Ucapan terima kasih dan penghargaan juga kami sampaikan kepada BPS (Badan Pusat Statistik) Pusat dan BPS wilayah kajian yang telah memberikan akses informasi dan data yang relevan. Secara khusus kami mengucapkan terima kasih kepada staf dan mitra BPS yang bertindak sebagai petugas pemeriksa lapangan dan petugas pencacah lapangan; juga kepada aparat desa/kelurahan, aparat kecamatan, dan aparat kabupaten/kota yang telah memberikan informasi serta turut memperlancar berlangsungnya kajian ini.

Terima kasih juga kami sampaikan kepada rekan-rekan peneliti regional yang telah bersedia membantu tim peneliti SMERU selama berlangsungnya kegiatan studi dan kepada para informan rumah tangga yang dengan sabar menjawab berbagai pertanyaan dalam kajian ini. Tidak kalah penting, kami juga mengucapkan terima kasih kepada AusAID yang telah mendukung dan mendanai kegiatan ini.

## Kajian Cepat terhadap Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011

Hastuti, Syaikhu Usman, Bambang Sulaksono, Robert Justin Sodo, Asri Yusrina, Rahmitha, Gracia Hadiwidjaja, dan Prio Sambodho

Dalam rangka mendukung pelaksanaan berbagai program perlindungan sosial dan pengembangan suatu basis data terpadu untuk berbagai program perlindungan sosial, Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, bekerja sama dengan Badan Pusat Statistik (BPS) dan Bank Dunia, menyelenggarakan Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011. PPLS 2011 ini diselenggarakan untuk membangun sistem basis data terpadu yang mencakup 40% rerata nasional rumah tangga (ruta) dengan kondisi sosial-ekonomi terendah di Indonesia dan dapat digunakan untuk penargetan seluruh program perlindungan sosial. Untuk itu, sekitar 45%–50% ruta menengah ke bawah hendak dicacah melalui PPLS 2011.

Dalam rangka mengetahui kualitas pelaksanaannya, The SMERU Research Institute melakukan kajian cepat terhadap PPLS 2011 di 4 provinsi yang meliputi 8 kabupaten/kota dan 16 desa/kelurahan dengan mewawancarai staf BPS kabupaten/kota, koordinator statistik kecamatan, pemerintah daerah, petugas pencacah, petugas pemeriksa, dan 256 ruta. Dalam kajian kualitatif ini, SMERU juga melakukan observasi terhadap kegiatan pelatihan, pencacahan, dan pemasukan data (*data entry*) serta verifikasi data ruta.

Temuan kajian ini adalah, antara lain, bahwa PPLS 2011 dinilai mempunyai beberapa kelebihan bila dibandingkan dengan pendataan sejenis sebelumnya yang digunakan untuk menentukan penerima program perlindungan sosial, yaitu Pendataan Sosial Ekonomi (PSE) 2005 dan PPLS 2008. Pada PPLS 2011, cakupan ruta lebih luas, SOP lebih jelas, tersedia daftar ruta awal sebagai patokan berdasarkan analisis teknis terhadap data sensus, tidak dikaitkan dengan program tertentu, dan informasi yang dikumpulkan lebih terperinci. Kritik yang mengemuka adalah bahwa desain program dianggap terlalu sentralistis dan/atau kurang mengakomodasi kriteria sosial-ekonomi lokal, sosialisasi program terbatas, kriteria “menengah ke bawah” tidak jelas, dan ada indikasi bahwa sebagian ruta miskin di beberapa wilayah tidak terdaftar dalam pendataan (*undercoverage*).

Kajian ini menghasilkan beberapa rekomendasi penting yang mungkin berguna untuk keperluan pendataan program perlindungan sosial di masa yang akan datang. Pertama, penjelasan yang benar, baik, dan tegas tentang tujuan pendataan harus diberikan kepada semua pemangku kepentingan, termasuk masyarakat umum. Kedua, perekrutan tenaga pencacah harus dilakukan melalui sistem seleksi yang objektif dan terbuka guna mendapatkan mitra kerja yang berkualitas. Ketiga, harus disediakan definisi yang tepat dan jelas tentang ruta menengah ke bawah. Keempat, kegiatan pelatihan dan pengawasan lapangan harus ditingkatkan.

Kata kunci: kemiskinan, basis data terpadu, kelompok menengah ke bawah, program perlindungan sosial

# DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH	i
ABSTRAK	ii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	iv
DAFTAR KOTAK	iv
DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM	v
RANGKUMAN EKSEKUTIF	vii
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan Penelitian	2
1.3 Metode Penelitian	2
II. GAMBARAN TEORETIS PPLS 2011	5
2.1 Sistem Penetapan Sasaran Nasional	5
2.2 Menuju Unifikasi Data	6
2.3 Metodologi Penargetan dan Pengumpulan Data	7
III. PELAKSANAAN PPLS 2011	10
3.1 Petugas Pelaksana Lapangan	10
3.2 Sosialisasi dan Transparansi Informasi	14
3.3 Pelatihan	17
3.4 Penetapan Ruta Sasaran	21
3.5 Pencacahan Ruta	29
3.6 Pemantauan dan Evaluasi	33
3.7 <i>Data Entry</i>	36
3.8 Tanggapan terhadap PPLS 2011	39
IV. REKOMENDASI KEBIJAKAN	42
4.1 Petugas Lapangan	42
4.2 Sosialisasi	42
4.3 Pelatihan	43
4.4 Penetapan Ruta Sasaran (Kuota)	43
4.5 Pencacahan	44
4.6 Pengawasan dan Pemantauan	44
4.7 <i>Data Entry</i>	45
4.8 Waktu	45
4.9 Kegiatan Lanjutan	45
DAFTAR ACUAN	46
DAFTAR BACAAN	47
LAMPIRAN	48

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Daftar Wilayah Studi	3
Tabel 2. Jumlah Sampel dan Jenis Informan	4
Tabel 3. Rencana Jadwal Kegiatan PPLS 2011	7
Tabel 4. Jumlah PCL dan Estimasi Beban Kerja di Wilayah Studi	12
Tabel 5. Jumlah PML dan Estimasi Bebannya di Wilayah Studi	13
Tabel 6. Proporsi Ruta yang Dicoret terhadap Ruta dalam Daftar Awal	24
Tabel 7. Perbedaan antara Hasil Pencacahan BPS dan Hasil Pencacahan SMERU	31

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Kesalahan penetapan sasaran program (galat eksklusif dan galat inklusif)	5
Gambar 2. Kerangka pikir basis data terpadu	6
Gambar 3. Rumah ruta buruh tani yang dicoret dari daftar awal	23
Gambar 4. Rumah ruta yang tidak didaftar karena kepala ruta adalah pensiunan PNS	27
Gambar 5. Perbandingan jumlah ruta Daftar LS <i>pre-listed</i> dan hasil pencacahan	28
Gambar 6. Pertanyaan yang memiliki perbedaan jawaban paling banyak antara hasil pencacahan BPS dan hasil pencacahan SMERU	32

## DAFTAR KOTAK

Kotak 1. Rembuk Desa di Kabupaten Demak	29
---	----



## DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

ATK	alat tulis kantor
Bakohumas	Badan Koordinasi Kehumasan Pemerintah
BLT	Bantuan Langsung Tunai
BPS	Badan Pusat Statistik
BSM	Bantuan Siswa Miskin
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
CD	<i>compact disk</i>
ELL	Elbers, Lanjouw & Lanjouw
IPDS	Integrasi Pengolahan Diseminasi Statistik
Jamkesmas	Jaminan Kesehatan Masyarakat
K/L	kementerian/lembaga
kades	kepala desa
KSK	koordinator statistik kecamatan
LS	PPLS2011.LS (rumah tangga awal)
MK	monitoring kualitas
NTB	Nusa Tenggara Barat
PCL	petugas pencacah lapangan
pemda	pemerintah daerah
PKH	Program Keluarga Harapan
PML	petugas pemeriksa lapangan
PNS	pegawai negeri sipil
podes	potensi desa
POLRI	Kepolisian Negara Republik Indonesia
ponsel	telepon seluler
PovTar	<i>poverty targeting</i>
PPLS 2008	Pendataan Program Perlindungan Sosial 2008
PPLS 2011	Pendataan Program Perlindungan Sosial 2011
PSE 2005	Pendataan Sosial Ekonomi 2005
rateknas	rapat teknis nasional
Raskin	Beras untuk Rumah Tangga Miskin
RK	PPLS2011.RK (rekapitulasi hasil pencacahan)
RT	rukun tetangga
RTS	rumah tangga sasaran
RTSP	PPLS2011.RTSP (rumah tangga dari daftar awal yang pindah)
ruta	rumah tangga
RW	rukun warga
SD	sekolah dasar
sekcam	sekretaris kecamatan

SKPD	Satuan Kerja Perangkat Daerah
SLS	satuan lingkungan setempat
SMA	sekolah menengah atas
SMP	sekolah menengah pertama
SOP	<i>standard operating procedure</i>
SP 2010	Sensus Penduduk 2010
SP2010-WA	sketsa peta wilayah SP 2010
SPDKP07	Survei Pelayanan Dasar Kesehatan dan Pendidikan 2007
Susenas	Survei Sosial Ekonomi Nasional
SW	PPLS2011.SW (rumah tangga tambahan)
TNI	Tentara Nasional Indonesia
TNP2K	Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan

## RANGKUMAN EKSEKUTIF

Penanggulangan kemiskinan merupakan salah satu agenda prioritas pembangunan pemerintah Indonesia. Guna mendukung hal ini, telah dibentuk Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) yang bekerja di bawah Kantor Wakil Presiden untuk memimpin koordinasi strategi penanggulangan kemiskinan nasional. Salah satu prioritas utama TNP2K adalah mengembangkan dan mengelola suatu sistem basis data terpadu rumah tangga (ruta) termiskin di Indonesia yang dianggap berhak menjadi penerima program penanggulangan kemiskinan. Sumber data utama basis data terpadu tersebut adalah Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) yang menyurvei sekitar 25 juta ruta pada Juli–Agustus 2011.

Tantangan besar dalam meningkatkan kualitas program perlindungan sosial adalah menggapai ruta termiskin secara efisien dan akurat (penargetan). Program-program perlindungan sosial di Indonesia, seperti Bantuan Langsung Tunai (BLT), Program Keluarga Harapan (PKH), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin), dan Bantuan Siswa Miskin (BSM), selama ini menggunakan metodologi penargetan dan data yang berbeda-beda dalam memilih ruta penerima bantuan. Berbagai penelitian telah menunjukkan bahwa sebagian besar program tersebut tidak akurat dalam mencapai kelompok ruta miskin yang seharusnya menjadi target program.

Dalam rangka mengatasi persoalan tersebut dan memperbaiki sistem penargetan program perlindungan sosial, Sekretariat TNP2K telah menjalin kerja sama dengan BPS dan beberapa lembaga pemerintah terkait untuk memperbaiki akurasi dan aksesibilitas data ruta miskin dengan membuat basis data terpadu yang dapat digunakan untuk seluruh program perlindungan sosial. Pelaksanaan PPLS 2011 yang dimaksudkan untuk mencakup 40% ruta dengan kondisi sosial-ekonomi terendah di Indonesia merupakan langkah awal yang krusial dalam membangun sistem tersebut. Pendataan ini diharapkan dapat diperbarui secara reguler dan akan terus digunakan dalam jangka panjang.

Guna mengetahui kualitas pelaksanaannya, TNP2K meminta The SMERU Research Institute melakukan kajian cepat terhadap kegiatan PPLS 2011. Hasilnya diharapkan akan menjadi masukan bagi perbaikan pelaksanaan PPLS 2011 dan perencanaan kegiatan pendataan di masa mendatang. Kajian ini menggunakan metode kualitatif yang dilengkapi dengan analisis kuantitatif terhadap beberapa data. Studi lapangan dilakukan pada sekitar minggu kedua dan ketiga pelaksanaan pendataan dengan mengunjungi Kabupaten Tapanuli Tengah dan Kota Sibolga di Provinsi Sumatera Utara, Kabupaten Demak dan Kota Semarang di Provinsi Jawa Tengah, Kabupaten Cianjur dan Kota Sukabumi di Provinsi Jawa Barat, serta Kabupaten Bima dan Kota Bima di Provinsi Nusa Tenggara Barat. Secara keseluruhan kajian ini meliputi 4 provinsi, 8 kabupaten/kota, dan 16 desa/kelurahan. Dalam kunjungan lapangan tersebut dilakukan wawancara dengan staf BPS kabupaten/kota, koordinator statistik kecamatan, petugas pemeriksa lapangan (PML), petugas pencacah lapangan (PCL), pemerintah daerah, ketua SLS (satuan lingkungan setempat, biasanya tingkat rukun tetangga, rukun warga, dusun, lorong, atau lingkungan), dan 256 ruta. Tim peneliti SMERU melakukan observasi terhadap kegiatan pelatihan, pencacahan dan pemasukan data (*data entry*), serta verifikasi terhadap data ruta.

Secara garis besar, SMERU menemukan bahwa PPLS 2011 mempunyai beberapa kelebihan bila dibandingkan dengan pendataan sejenis sebelumnya yang dilakukan oleh BPS untuk menentukan penerima program perlindungan sosial, yaitu Pendataan Sosial Ekonomi (PSE) 2005 dan PPLS 2008. Pada PPLS 2011 cakupan ruta lebih luas, SOP (*standard operating procedure*) lebih jelas, tersedia

daftar ruta awal sebagai patokan berdasarkan analisis teknis atas data sensus, pendataan tidak dikaitkan dengan program tertentu, dan informasi yang dikumpulkan tentang ruta lebih terperinci. Kritik yang mengemuka adalah bahwa desain program dianggap terlalu sentralistis dan/atau kurang mengakomodasi kriteria sosial-ekonomi lokal, sosialisasi program terbatas, dan ada indikasi bahwa beberapa ruta miskin tidak terdata (*undercoverage/kekurangcakupan*).

Kelemahan juga ditemukan pada seleksi dan pelatihan PCL dan PML serta pada tes di akhir sesi pelatihan yang hanya bersifat formalitas. Materi pelatihan juga kurang menekankan pentingnya prinsip ketercakupan maksimal (mendorong pencacah untuk hanya mencacah ruta miskin) dan kurang mencakup topik tentang pengawasan dan pemeriksaan kualitas. Selain itu, sosialisasi PPLS 2011 sangat terbatas dan petugas lapangan tidak dibekali dengan pemahaman yang cukup mengenai kriteria ruta menengah ke bawah. Dalam hal daftar ruta awal, cukup banyak ruta menengah ke atas yang tercakup di dalamnya. Sebaliknya, banyak juga ruta yang tergolong menengah ke bawah, tetapi dicoret dari daftar awal.

## Petugas Pelaksana

Pada struktur kelembagaan PPLS 2011, di BPS kabupaten/kota terdapat PCL, PML, dan petugas *data entry* yang sebagian besar merupakan mitra BPS. Secara umum, tidak ada kesulitan dalam merekrut petugas yang sesuai kriteria, tetapi ini tergantung pada ketersediaan sumber daya manusia di masing-masing wilayah.

PCL direkrut oleh BPS kabupaten/kota atau koordinator statistik kecamatan (KSK) dengan persetujuan kepala desa (kades) atau lurah. PCL yang direkrut harus memenuhi empat kriteria: (i) minimal lulusan SMA, (ii) berpengalaman dalam pencacahan BPS sebelumnya (minimal terlibat dalam Sensus Penduduk 2010 atau SP 2010) dengan kinerja baik, (iii) jujur dan patuh, dan (iv) mengenal wilayah pencacahan dengan cukup baik. Mayoritas PCL adalah penduduk desa setempat yang bekerja sebagai aparat desa/kelurahan dan pernah terlibat dalam pendataan BPS sebelumnya, terutama SP 2010. Di beberapa wilayah, lantaran keterbatasan sumber daya, di antara PCL yang direkrut terdapat mereka yang hanya berpendidikan SMP atau telah berusia lanjut. Dalam beberapa kasus, PCL yang tidak memenuhi kriteria adalah mereka yang direkrut atas rekomendasi kades/lurah.

Hingga tiga minggu setelah proses pencacahan dimulai, PCL masih belum memegang dokumen kontrak kerja dan hanya sebagian kecil yang sudah menandatangani kontrak kerja. Ini berarti tidak ada jaminan perlindungan atas risiko kerja kendati mereka mempunyai hak asuransi. Beberapa PCL yang wilayah kerjanya luas juga mengeluhkan belum dibayarkannya uang transportasi.

Umumnya PML merangkap sebagai petugas *data entry*, padahal fungsi keduanya dilakukan pada periode yang hampir bersamaan. Selain itu, umumnya PML dan petugas *data entry* dari staf BPS dan KSK masih dibebani dengan tugas-tugas rutin. Ada kemungkinan bahwa multiperan tersebut akan mengganggu kinerja seluruh pelaksanaan tugas.

Secara umum, jumlah PCL dan PML dinilai cukup memadai dan beban kerja yang harus dilakukan dirasa sesuai dengan waktu yang disediakan. Keluhan hanya muncul dari PCL yang bertugas di wilayah yang luas atau wilayah di mana ruta sulit ditemui dan dari PML yang masih mempunyai pekerjaan rutin yang cukup berat. Honor yang disediakan juga dinilai cukup sebanding dengan beban dan periode kerja yang ditentukan.

## Sosialisasi

Sosialisasi PPLS untuk instansi terkait dan kalangan internal BPS dilakukan secara formal melalui pertemuan dan secara berjenjang dari tingkat pusat hingga kabupaten/kota. Dari segi kepentingan pelaksanaan PPLS 2011, instansi yang tercakup pada sosialisasi sudah memadai karena sudah meliputi berbagai instansi terkait, kecuali aparat desa beberapa kabupaten dan ketua SLS. Namun, dari segi pelaksana program perlindungan sosial, cakupan sosialisasi di beberapa kabupaten/kota masih terbatas karena tidak mencakup semua pelaksana program.

Materi yang disampaikan melalui pertemuan, khususnya di kalangan internal BPS, sudah memadai, tetapi tingkat pemahaman pelaksana lapangan bervariasi. Beberapa PCL dan PML, misalnya, mengalami kebingungan terkait tingkat ketercakupannya 40% secara nasional—angka tersebut kadang-kadang dianggap sebagai persentase maksimal yang dapat dicacah, padahal pada kenyataannya tidak ada batas maksimal. Selain itu, angka yang merupakan target ketercakupannya basis data terpadu di tingkat nasional terkadang diinterpretasikan sebagai batas maksimal di tingkat desa/kelurahan atau bahkan di tingkat SLS. Tujuan dan konsep dasar PPLS 2011 serta basis data terpadu nasional juga kurang dipahami oleh banyak PCL sehingga mereka menghubungkan PPLS 2011 dengan rencana pemberian bantuan.

Secara umum, sosialisasi kepada aparat desa/kelurahan bervariasi. Di beberapa wilayah, sosialisasi PPLS 2011 dinilai lebih baik daripada sosialisasi pendataan sejenis sebelumnya. Di Kota Bima dan Kota Sibolga, lurah diundang pada sosialisasi tingkat kabupaten/kota. Di Jawa Barat dan Jawa Tengah, kades/lurah memperoleh informasi dari KSK pada pertemuan di kantor kecamatan. Di daerah lain, kades/lurah hanya memperoleh informasi dari surat kantor kecamatan dan BPS atau dari informasi lisan KSK atau PML dan PCL. Informasi yang diketahui aparat desa/kelurahan bervariasi dan relatif terbatas. Aparat yang tidak mengikuti pertemuan, termasuk ketua SLS, hanya mengetahui bahwa PPLS 2011 merupakan pendataan biasa atau pemutakhiran data SP 2010.

Dalam melakukan sosialisasi PPLS kepada masyarakat luas, khususnya ruta miskin, BPS menghadapi beberapa tantangan. Di satu sisi, transparansi diperlukan untuk membantu masyarakat memahami PPLS dan memastikan ketercakupannya ruta miskin. Di sisi lain, ada kekhawatiran bahwa sosialisasi yang luas akan menyebabkan masyarakat mengaitkan PPLS dengan bantuan sehingga dapat berakibat pada makin banyaknya ruta yang menuntut untuk dicacah. Hal tersebut menimbulkan kesulitan di lapangan terkait keterbatasan waktu dan sumber daya. Oleh karena itu, sosialisasi kepada masyarakat dibatasi hanya kepada ruta yang dicacah dan disampaikan secara informal oleh PCL dengan informasi yang sangat terbatas. Akibatnya, informasi yang beredar menjadi simpang siur dan parsial, dan juga menimbulkan spekulasi akan adanya bantuan setelah pendataan. Spekulasi tersebut digiring dan diperkuat oleh adanya frasa “perlindungan sosial” pada nama kegiatan, pernyataan sebagian PCL, dan pemberitaan di media massa.

## Pelatihan

Pelatihan pencacahan dilakukan secara berjenjang: (i) di tingkat pusat dan provinsi bagi para instruktur, (ii) di tingkat kabupaten/kota bagi para PCL dan PML.

Secara umum, pelatihan pencacahan dinilai baik dan memadai. Para instruktur menguasai materi dengan baik, tetapi kualitas pengajarannya bervariasi, terutama di wilayah yang harus menyediakan banyak instruktur. Sebagian besar peserta sudah berpengalaman sehingga cepat menangkap dan memahami istilah atau konsep yang digunakan. Satu persoalan yang mengemuka adalah pelaksanaan pelatihan di tingkat kabupaten/kota yang saat berakhirnya terlalu mendekati—bahkan

melewati—awal jadwal pendataan. Di sisi lain, pascapelatihan, PCL dan PML masih memerlukan waktu untuk mempelajari buku pedoman PPLS 2011.

Pelatihan di kabupaten/kota lebih terfokus pada materi tentang mekanisme pencacahan. Materi tentang mekanisme pengawasan dan tujuan utama PPLS 2011, seperti unifikasi data, prinsip ketercakupannya maksimal, dan perbedaan dengan pendataan lain, tidak dibahas lebih lanjut. Tes tertulis untuk mengetahui pemahaman peserta pelatihan tentang materi yang diberikan hanya bersifat formalitas tanpa diikuti penilaian dan pembahasan—bahkan ada yang tidak menyelenggarakan tes; hal ini mengurangi tingkat manfaat pelatihan.

Waktu yang disediakan relatif kurang sehingga ada materi yang tidak tersampaikan secara tuntas. Waktu efektif 8–9 jam itu jauh lebih singkat daripada pelatihan nasional yang berlangsung selama 3 hari, padahal peserta di kabupaten/kota adalah para PCL dan PML yang latar belakang serta kemampuannya beragam dan merupakan ujung tombak pencacahan.

Ketersediaan buku pedoman dan buku saku sangat bermanfaat. Akan tetapi, buku pedoman terlalu mendetail dan rancangannya kurang menarik sehingga beberapa PCL enggan membacanya. Sementara itu, buku saku cukup ringkas, tetapi informasinya kurang menyeluruh. Kedua buku tersebut tidak menjelaskan beberapa konsep penting seperti cakupan ruta tingkat lokal dan definisi ruta menengah ke bawah.

## Penetapan Ruta Sasaran

Metodologi yang digunakan untuk mengidentifikasi ruta yang harus dicacah terdiri atas beberapa tahap, yaitu (i) menentukan kuota ruta miskin di tingkat desa melalui estimasi pemetaan kemiskinan di wilayah kecil, (ii) menentukan daftar ruta awal (berdasarkan Susenas<sup>1</sup>, sensus, dan Pendataan Potensi Desa), dan (iii) mengidentifikasi ruta yang akan dicacah dengan menggunakan sumber data lain di lapangan (bertanya kepada ruta miskin, penyisiran oleh PCL, dan penyamaan dengan data PPLS 2008 serta daftar tunggu PKH). Langkah-langkah tersebut dikembangkan dengan tujuan meningkatkan akurasi PPLS dalam penargetan ruta termiskin dan mengurangi risiko kekurangcukupan melalui pengecekan silang berbagai sumber data.

BPS Pusat, bekerja sama dengan TNP2K dan atas bantuan teknis Bank Dunia, bertanggung jawab untuk menentukan kuota awal tingkat nasional sampai tingkat SLS serta daftar ruta awal yang akan dicacah pada PPLS 2011 (Daftar LS). Daftar tersebut diperoleh dengan mengaplikasikan model statistik berdasarkan data Susenas terhadap SP 2010 dengan menggunakan model ELL (Elbers, Lanjouw & Lanjouw). Secara umum, proporsi kuota yang diperoleh wilayah dinilai sesuai dengan kondisi wilayah, tetapi daftar ruta awal banyak yang kurang akurat mencakup ruta yang dianggap mampu dan jumlah ruta terdaftar dianggap terlalu sedikit. Oleh karena itu, BPS mengeluarkan kebijakan yang menyatakan bahwa PCL harus mencoret (memberi kode 9 pada daftar ruta awal) ruta yang tidak layak (ruta yang anggotanya ada yang bekerja sebagai pegawai negeri sipil/PNS, anggota Tentara Nasional Indonesia/TNI, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia/POLRI, pegawai Badan Usaha Milik Negara/BUMN, pegawai Badan Usaha Milik Daerah/BUMD, anggota legislatif, atau bergelar minimal S1) serta menambahkan ruta PPLS 2008 dan PKH yang layak melalui kegiatan pencocokan (*matching*).

Kriteria ruta tidak layak mengalami perluasan dengan dimasukkannya kondisi ekonomi dan penghasilan tetap yang batasannya cenderung subjektif dan spesifik daerah. Jumlah ruta yang

---

<sup>1</sup>Survei Sosial Ekonomi Nasional.

dicoret di 44 sampel SLS wilayah studi berkisar antara 0%–70%, atau rata-rata 25% per SLS. Kabupaten Bima mempunyai angka tertinggi, yaitu 41%. Ruta yang dicoret pada umumnya adalah ruta yang dianggap tidak termasuk kelompok miskin dan sangat miskin, tetapi pada beberapa kasus terdapat ruta dari kelompok hampir miskin yang dicoret juga sehingga dapat menjadi sumber masalah kekurangcakupan.

Mekanisme penetapan ruta sasaran yang sejak awal telah dirancang untuk menambahkan ruta yang akan dicacah tidak selalu sesuai dengan ketentuan. Beberapa penyimpangan yang ditemukan adalah: (i) konfirmasi keberadaan ruta dengan ketua SLS yang terkadang disertai konsultasi tentang kondisi sosial-ekonomi ruta terdaftar dan ruta belum terdaftar, (ii) upaya intervensi dari aparat desa/kelurahan dan ketua SLS terhadap daftar ruta yang akan dicacah, dan (iii) mekanisme pelaksanaan konsultasi dengan tiga ruta miskin (untuk menjaring ruta miskin yang belum terdaftar) yang pada umumnya tidak dilaksanakan sebagaimana aturan yang ditentukan. Secara umum, mekanisme penyisiran oleh PCL yang dilakukan dengan kombinasi pengamatan lapangan dan pengajuan pertanyaan kepada ruta yang dicacah merupakan sarana utama untuk mengidentifikasi ruta tambahan. Proses penambahan ruta pada daftar awal cenderung subjektif karena tidak ada kriteria yang jelas tentang ruta menengah ke bawah dan ada kesalahan persepsi mengenai konsep kuota dan cakupan PPLS 2011. Akibatnya, ada kecenderungan bahwa hanya ruta yang dianggap miskin dan sangat miskin yang ditambahkan pada daftar. Namun, mekanisme penyisiran dan pengajuan pertanyaan kepada ruta yang dicacah tersebut membantu memastikan bahwa daftar ruta lebih mengakomodasi ruta miskin berdasarkan penilaian masyarakat yang belum tertangkap dalam proses statistik yang digunakan untuk membuat daftar awal.

Ruta pada daftar akhir atau yang akan dicacah pada umumnya dianggap tepat oleh masyarakat dan mencakup kelompok menengah ke bawah, tetapi hampir di semua wilayah sampel terdapat indikasi kekurangcakupan. Hal tersebut terjadi karena PCL tidak selalu tepat dan cenderung subjektif dalam melakukan pencoretan dan penambahan ruta. PCL juga terpengaruh oleh anggapan bahwa ruta terdaftar tidak boleh lebih dari cakupan di tingkat nasional (40%) dan bahwa pendataan akan diikuti dengan bantuan sehingga hanya mencakup ruta miskin.

## Pencacahan

Pencacahan ruta dilakukan oleh PCL di bawah pengawasan PML. Pelaksanaan pencacahan terlambat beberapa hari dari rencana karena keterlambatan pelatihan dan distribusi logistik serta kendala dalam menemui aparat desa/kelurahan. Karena jadwal untuk seluruh proses pendataan terbatas, keterlambatan beberapa hari tersebut dapat berpengaruh pada ketersediaan waktu untuk penyelesaian pendataan dan untuk pemeriksaan isi kuesioner oleh PCL dan PML.

Pengisian kuesioner pada umumnya sudah sesuai dengan aturan, yaitu melalui wawancara langsung di tempat tinggal ruta. Beberapa kasus pelanggaran yang ditemukan bervariasi seperti pencacahan berkelompok, tidak dilakukan wawancara langsung, penggunaan data yang sudah ada, dan pencacahan dengan ditemani orang lain.

Kualitas PCL dalam melakukan wawancara dan pencacahan cukup baik, tetapi kualitas dalam mengisi kuesioner bervariasi dan hampir di seluruh wilayah studi ditemukan PCL yang mengisi kuesioner secara salah. Perbandingan isian kuesioner sampel ruta hasil pendataan SMERU dengan hasil pendataan PCL menunjukkan bahwa isian berbeda terjadi pada kurang lebih 15% sel. Isian yang paling banyak berbeda adalah tentang jam kerja, luas lantai rumah, kelas, dan status pekerjaan. Kabupaten Tapanuli Tengah mempunyai perbedaan isian paling rendah (2% sel), sedangkan

Kabupaten Cianjur paling tinggi (37% sel). Di Kabupaten Cianjur, hal tersebut diperkirakan terjadi karena ada masalah sumber daya manusia dan pelanggaran SOP pencacahan.

## Pemantauan

Beberapa PML belum melakukan pemantauan dengan baik. Perhatian PML, terutama di Kabupaten Demak dan Kabupaten Cianjur, cenderung tertuju pada upaya untuk menghindari dampak sosial pencacahan sehingga pengawasan terhadap hal-hal teknis pencacahan agak terabaikan. Pengecekan dokumen oleh beberapa PML terbatas pada hal-hal yang tidak memerlukan verifikasi lapangan.

Kebanyakan PML belum menggunakan *short message service gateway* (SMS Gateway) untuk melaporkan rekapitulasi pencacahan. Penyebabnya adalah, antara lain, gangguan teknis, belum selesainya pencacahan, dan anggapan bahwa pelaporan kepada BPS kabupaten/kota saja sudah cukup. PML juga belum melakukan pencacahan terhadap ruta pindah alamat (Daftar RTSP) yang merupakan bagian dari tanggung jawab mereka.

## Data Entry

*Data entry* PPLS 2011 dilakukan di BPS kabupaten/kota. Karena mundurnya jadwal pencacahan dan tidak siapnya perangkat lunak *data entry*, pada saat kunjungan lapangan tim peneliti SMERU belum seluruh wilayah melaksanakan *data entry*. Karena itu, observasi SMERU terhadap proses ini pun terbatas. Meskipun demikian, pada saat studi ini dilakukan, BPS memperkirakan bahwa *data entry* akan bisa diselesaikan tepat waktu. Di wilayah yang memiliki banyak ruta yang didata, ada rencana untuk meng-*entry* sebagian hasil pendataan di BPS kabupaten/kota lain atau di tingkat provinsi.

Konsep proses pengolahan data yang akan digunakan sudah baik karena terdapat beberapa tahap pemeriksaan dan pembersihan data sebelum dan sesudah kegiatan *data entry*. Namun, berdasarkan pengamatan yang terbatas, terlihat bahwa ada beberapa hal yang bisa menghambat keseluruhan proses. Sebagai contoh, *data entry* di sebagian wilayah tidak dipusatkan di satu tempat sehingga menyulitkan pengawasan. Selain itu, ada pula beberapa masalah terkait desain perangkat lunak yang menyebabkan terganggunya proses *data entry*.

## Tanggapan atas Pelaksanaan PPLS 2011

Secara keseluruhan, PPLS 2011 dinilai lebih baik daripada pendataan serupa sebelumnya, yaitu Pendataan Sosial Ekonomi (PSE) 2005 dan PPLS 2008. Pada PPLS 2011, cakupan ruta lebih luas; terjadi proses konsultasi dengan ruta miskin dan penyisiran untuk menjangkau ruta layak yang mungkin belum terdaftar; SOP lebih jelas; tersedia daftar ruta awal sebagai patokan sasaran awal; dan informasi tentang ruta lebih terperinci. Di sisi lain, muncul kritik terhadap konsep dan desain PPLS 2011 yang dinilai sentralistis sehingga kurang mengakomodasi kriteria kemiskinan lokal seperti kepemilikan ternak besar dan lahan pertanian. PPLS 2011 juga dinilai tidak menyediakan konsep dan kriteria yang jelas tentang kelompok ruta menengah ke bawah.

Di kalangan aparat pemerintah, terutama di tingkat kecamatan ke bawah, ada kekhawatiran akan dampak negatif pelaksanaan PPLS 2011. Trauma atas keresahan dan kerusakan akibat PSE 2005 yang diikuti dengan pelaksanaan BLT masih membekas. Trauma ini membuat mereka sangat



berhati-hati, bahkan cenderung keberatan terhadap pencacahan khusus ruta miskin. Trauma yang sama juga diakui oleh beberapa PCL dan PML.

Masyarakat menerima pelaksanaan PPLS 2011 dengan baik dan tenang, meski ada juga anggota masyarakat yang merasa bosan dengan berbagai pendataan BPS yang tidak mereka rasakan kegunaannya. Mereka tidak tahu pasti tujuan PPLS 2011 dan sebagian menduga-duga bahwa pendataan itu akan diikuti dengan program bantuan.

Konsep, metodologi, dan prosedur yang menjadi dasar pelaksanaan PPLS 2011 mempunyai banyak kelebihan; permasalahan yang ditemukan dalam studi ini lebih banyak terjadi di tataran implementasi. Perbaikan pada metodologi penargetan dan penambahan cakupan ruta merupakan inovasi yang diharapkan dapat mencegah terjadinya galat eksklusi (*exclusion error*) dan galat inklusi (*inclusion error*) sehingga PPLS 2011 dapat menyediakan basis data berkualitas tinggi untuk mendukung efektivitas pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan. Untuk itu, diperlukan upaya yang dapat mendukung peningkatan kualitas data yang dihasilkan dan peningkatan pemanfaatannya sekaligus juga upaya yang dapat menghindari kemungkinan munculnya protes dari masyarakat.

## Rekomendasi

1. **Petugas lapangan** (pencacah, pemeriksa, dan petugas *data entry*) harus direkrut secara ketat dengan mengacu pada persyaratan dan kriteria yang telah ditetapkan dan tidak diperbolehkan rangkap jabatan. Penggunaan mitra tetap dan petugas dari aparat desa/kelurahan bisa dipertahankan dengan tetap mempertimbangkan aspek kinerja dan regenerasi.
2. **Sosialisasi** tentang tujuan pendataan perlu disampaikan secara terbuka, terutama kepada pihak yang berkaitan dengan pelaksanaan. Jika sosialisasi didesain terbatas, maka informasi yang disebarkan harus seragam, jelas, dan masuk akal serta didukung dengan nama kegiatan yang tepat. Beberapa konsep dasar perlu disampaikan secara jelas kepada petugas lapangan agar tidak menimbulkan kesalahan persepsi. Mengingat beredarnya anggapan bahwa PPLS 2011 akan diikuti dengan bantuan, maka perlu dilakukan sosialisasi lanjutan untuk menjelaskan kepada masyarakat bahwa data PPLS 2011 (basis data terpadu) akan digunakan untuk menentukan siapa yang berhak menjadi penerima program bantuan yang sudah ada.
3. **Durasi pelatihan**, terutama untuk PCL, perlu ditambah agar seluruh agenda (termasuk penyampaian materi) dapat dilaksanakan secara tuntas. Selain itu, perlu pula ditetapkan standar materi yang lebih sederhana dan mudah dipahami. PML perlu mendapat tambahan materi tentang pengawasan. Hal lain yang juga penting adalah penyediaan buku pedoman yang mudah dipahami, mengandung informasi yang memadai, dan menarik untuk dibaca. Dalam pemilihan instruktur, aspek selektivitas harus dipenuhi. Selain itu, dimungkinkan penggunaan instruktur berkualitas dari wilayah lain.
4. Dalam hal **penetapan ruta sasaran**, proses pencocokan dengan daftar ruta awal sebaiknya diselesaikan di pusat agar mengurangi beban kerja pelaksana lapangan. Daftar ruta awal yang dihasilkan perlu diverifikasi terlebih dahulu oleh BPS kabupaten/kota untuk meminimalisasi kesalahan. Diperlukan pedoman dan kriteria yang jelas tentang pengertian beberapa istilah, misalnya ruta menengah ke bawah. Konsep yang tidak digunakan di tingkat lapangan, misalnya “kuota 40%”, sebaiknya tidak disosialisasikan agar tidak menimbulkan kesalahan persepsi. Mekanisme konsultasi dengan ruta miskin perlu dipertahankan, tetapi diperlukan penyesuaian untuk memperkuat pelaksanaannya. Pelibatan aparat desa/kelurahan tetap diminimalisasi, yakni hanya dijadikan sumber informasi.

5. Dalam hal **pencacahan**, diperlukan mekanisme yang bisa menjamin pelaksanaannya berlangsung sesuai dengan SOP. Selain itu, kuesioner perlu sedikit diperbaiki agar lebih mampu menangkap kondisi sosial-ekonomi masyarakat. Perbaikan yang perlu dilakukan adalah, antara lain, penambahan variabel kepemilikan ternak besar dan lahan pertanian, pencoretan kepemilikan telepon seluler, serta penetapan batasan/definisi yang lebih jelas tentang beberapa variabel seperti luas rumah dan lapangan pekerjaan.
6. Fungsi **pemeriksaan dan pengawasan** perlu ditingkatkan dengan tidak menggunakan staf BPS dan KSK sebagai PML. Dengan demikian, fungsi pemeriksaan dan pengawasan bisa dilakukan secara lebih ketat dan berjenjang, yaitu BPS/KSK mengawasi PML dan PML mengawasi PCL.
7. **Data entry** sebaiknya diserahkan kepada petugas khusus dan dipusatkan di lokasi tertentu untuk mempermudah pengawasan. Selain itu, perangkat lunak untuk *data entry* hendaknya sudah tersedia lebih awal dengan format yang mudah. Sebelum di-*entry*, isian kuesioner harus diperiksa secara ketat agar terhindar dari kesalahan berupa sel yang tidak diisi ataupun diisi secara salah atau tidak konsisten.
8. **Waktu pelaksanaan** PPLS 2011 perlu diperpanjang, terutama agar PML dapat melakukan pengecekan dan perbaikan hasil pencacahan dan ruta terdaftar.
9. **Kegiatan lanjutan** untuk meningkatkan akurasi data dapat dilakukan dengan verifikasi, misalnya dengan pemeriksaan terbatas secara acak, paling tidak atas ketepatan ruta yang tercakup, ataupun secara ideal berupa pemeriksaan atas kualitas pencacahan dan/atau *data entry*. Pada skala terbatas, hal tersebut dapat dilakukan di beberapa wilayah sampel. Sanksi tegas, seperti pemotongan honor, juga harus diterapkan bila pada saat pemeriksaan mendadak tersebut ditemukan hasil yang tidak semestinya.

# I. PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Pemerintah Indonesia telah berkomitmen untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan selama beberapa tahun ke depan dengan target penurunan tingkat kemiskinan absolut dari 14,1% pada 2009 menjadi 8%–10% pada 2014. Untuk itu, melalui Peraturan Presiden No. 15 Tahun 2010, pemerintah membentuk Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) yang bertugas sebagai ujung tombak dalam koordinasi strategi nasional penanggulangan kemiskinan. TNP2K dipimpin oleh Wakil Presiden Boediono dan beranggotakan semua lembaga pemerintah yang bertanggung jawab atas perencanaan, pendanaan, dan pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan.

Salah satu prioritas utama TNP2K adalah mengembangkan dan mengelola basis data terpadu yang mencakup seluruh rumah tangga (ruta) termiskin di Indonesia yang berpotensi menjadi penerima berbagai program penanggulangan kemiskinan. Basis data yang dapat dibandingkan dengan beberapa sistem berskala internasional seperti SISBÉN di Kolombia dan Cadastro Unico di Brasil ini akan digunakan untuk mengekstrak berbagai daftar penerima program perlindungan sosial yang dilaksanakan oleh beberapa lembaga pemerintah, seperti Program Keluarga Harapan (PKH), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin), Bantuan Siswa Miskin (BSM), dan sebagainya.

Hingga saat ini, program-program perlindungan sosial telah menggunakan sistem yang berbeda-beda dalam hal penargetan (identifikasi penerima bantuan) dan mengandalkan basis data yang memiliki kualitas beragam. Hal ini memengaruhi efektivitas pelaksanaan program-program tersebut dan mengakibatkan inefisiensi serta duplikasi upaya serupa. Oleh karena itu, perbaikan dalam hal identifikasi ruta penerima bantuan harus dilakukan demi meningkatkan kualitas dan fungsi pelaksanaan program perlindungan sosial.

Upaya pengembangan basis data terpadu untuk program perlindungan sosial tersebut dipimpin oleh Sekretariat TNP2K, bekerja sama dengan Badan Pusat Statistik (BPS) dan beberapa kementerian yang menangani urusan yang berkaitan dengan perlindungan sosial. Upaya ini juga mendapat bantuan teknis dari Bank Dunia dan AusAID. Sumber data utama untuk basis data terpadu ini adalah hasil survei Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011 terhadap 25 juta ruta yang dilakukan oleh BPS pada Juli–Agustus 2011.

Basis data terpadu yang akan dikelola TNP2K ini diharapkan bisa menjadi basis data terbesar di dunia. Berbagai lembaga yang terlibat dalam upaya perlindungan sosial akan didorong untuk mengakses dan menggunakan basis data tersebut sebagai dasar penentuan ruta yang berhak menerima bantuan. Diharapkan bahwa beberapa kementerian, seperti Kementerian Kesehatan, Kementerian Pendidikan, dan Kementerian Sosial, serta pihak-pihak lain yang terlibat dalam penyediaan program perlindungan sosial akan menjadi pengguna utama basis data tersebut.

BPS sebelumnya pernah melakukan inisiatif pendataan sejenis pada 2005 dan 2008 (Pendataan Sosial Ekonomi–PSE 2005 dan Pendataan Program Perlindungan Sosial–PPLS 2008). Hasil kedua pendataan tersebut digunakan untuk menentukan penerima dan kuota program-program perlindungan sosial di Indonesia seperti Bantuan Langsung Tunai (BLT). PPLS 2011 bertujuan memperbaiki hasil kedua pendataan dengan menyediakan basis data mutakhir yang didapat melalui metodologi yang telah diperbaiki guna mengurangi kesalahan dalam penargetan. Dalam

upaya mengurangi kekurangcakupan (*undercoverage*) ruta miskin, PPLS 2011 mencacah sekitar 45%–50% ruta untuk memastikan agar setidaknya 40% ruta/keluarga termiskin terdaftar. Sebagai perbandingan, PPLS 2008 mencakup kurang dari 30% ruta.

Dalam rangka mengetahui kualitas pelaksanaan PPLS 2011 untuk menghasilkan basis data yang tepercaya dan mendukung ketepatan sasaran program perlindungan sosial, evaluasi dan pemantauan (*monitoring*) kegiatan PPLS 2011 di lapangan menjadi sangat penting. Oleh karena itu, TNP2K meminta The SMERU Research Institute melakukan kajian cepat terhadap pelaksanaan PPLS 2011.

## 1.2 Tujuan Penelitian

Kajian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan PPLS 2011 di lapangan, termasuk:

- a) menyediakan dokumen mengenai proses pelaksanaan PPLS 2011;
- b) mengevaluasi metodologi yang digunakan PPLS 2011 pada setiap tahap kegiatan, yakni pelatihan, proses penetapan sasaran, pengumpulan data, dan pemasukan data (*data entry*);
- c) menganalisis persepsi atau kepuasan pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan PPLS 2011, yaitu staf BPS kabupaten/kota, petugas pemeriksa lapangan (PML), petugas pencacah lapangan (PCL), kepala pemerintahan (tingkat kecamatan, desa/kelurahan, dan rukun tetangga), serta ruta; dan
- d) mengidentifikasi indikator awal yang berisiko memengaruhi kualitas data PPLS 2011 yang mungkin memerlukan perhatian khusus selama tahap lanjutan dari analisis atau interpretasi data.

Hasil pembelajaran dari pelaksanaan PPLS 2011 ini diharapkan akan menjadi masukan bagi BPS dan TNP2K dalam memperbaiki pelaksanaan PPLS dan dalam merencanakan kegiatan PPLS ataupun pengumpulan basis data terpadu di masa mendatang.

## 1.3 Metode Penelitian

Kajian cepat terhadap PPLS 2011 ini dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif yang dilengkapi dengan analisis kuantitatif untuk aspek tertentu. Data dan informasi dikumpulkan dengan menggunakan pedoman pertanyaan terstruktur dan pedoman observasi yang sudah dipersiapkan sebelumnya serta kuesioner PPLS 2011 untuk ruta.

Penelitian lapangan dilakukan pada minggu terakhir Juli hingga minggu kedua Agustus 2011 dengan mengunjungi delapan kabupaten/kota yang terdapat di empat provinsi, yaitu Kabupaten Tapanuli Tengah dan Kota Sibolga di Sumatera Utara, Kabupaten Demak dan Kota Semarang di Jawa Tengah, Kabupaten Cianjur dan Kota Sukabumi di Jawa Barat, serta Kabupaten Bima dan Kota Bima di Nusa Tenggara Barat (NTB). Pemilihan provinsi dan kabupaten didasarkan atas wilayah studi SMERU pada penelitian tentang BLT 2005 (Hastuti *et al.*, 2006: 4) dan BLT 2008 (Rosfadhila *et al.*, 2011: 3) supaya tersedia beberapa data dan informasi yang relevan. Sementara itu, pemilihan kota didasarkan pada letaknya yang bersebelahan dengan kabupaten terpilih sehingga dapat mempermudah mobilitas kunjungan lapangan yang hanya menyediakan waktu terbatas. Di setiap kabupaten/kota, dikunjungi dua kecamatan dan dua desa/kelurahan. Desa dan kecamatan yang terdapat di kabupaten terpilih merupakan wilayah penelitian SMERU

sebelumnya, sedangkan kelurahan dan kecamatan di kota terpilih merupakan wilayah yang terdapat di pusat kota dan mempunyai persentase kuota ruta/keluarga PPLS 2011 yang cukup tinggi. Wilayah studi tersebut dapat dilihat pada Tabel 1.

Di masing-masing desa/kelurahan, dikunjungi dua satuan lingkungan setempat (SLS)<sup>1</sup> dengan kriteria yang sama dengan kriteria pemilihan kecamatan dan desa/kelurahan. Pada praktiknya, dasar pemilihan SLS tersebut mengalami pergeseran, yaitu menjadi SLS yang sudah melaksanakan pendataan PPLS 2011. Hal tersebut dilakukan karena pada saat tim peneliti SMERU melakukan kunjungan lapangan, jumlah SLS di desa/kelurahan terpilih yang sudah menyelesaikan pendataan PPLS 2011 sangat terbatas.

**Tabel 1. Daftar Wilayah Studi**

Provinsi	Kabupaten/Kota	Kecamatan	Desa/Kelurahan
Sumatera Utara	Kab. Tapanuli Tengah	Sorkam	Teluk Roban
		Sibabangun	Mombangboru
	Kota Sibolga	Kota	Pasar Belakang
		Sibolga Selatan	Aek Muara Pinang
Jawa Barat	Kab. Cianjur	Cibeber	Girimulya
		Cugenang	Cibulakan
	Kota Sukabumi	Cikole	Subangjaya
		Warudoyong	Dayeuhluhur
Jawa Tengah	Kab. Demak	Karang Tengah	Wonoagung
		Wedung	Berahan Wetan
	Kota Semarang	Semarang Utara	Plombokan
		Semarang Barat	Kembangarum
NTB	Kab. Bima	Wera	Nunggi
		Monta	Simpasai
	Kota Bima	Mpunda	Manggemaci
		Rasanae Barat	Tanjung

Pada kunjungan lapangan tersebut tim peneliti melakukan wawancara dengan berbagai pihak yang terkait langsung dengan pelaksanaan PPLS 2011, termasuk ruta. Tim peneliti juga melakukan observasi kegiatan pencacahan di setiap kecamatan terpilih, tetapi bukan di desa/kelurahan studi. Selain itu, tim peneliti melakukan observasi *data entry* di kantor BPS kabupaten/kota yang sudah melaksanakan kegiatan *data entry*.

Ruta dipilih secara purposif dan bervariasi berdasarkan status atau perannya dalam PPLS 2011. Cara ini dilakukan karena pada PPLS 2011, BPS Pusat menyediakan daftar awal calon ruta yang akan dicacah, yakni PPLS2011.LS (Daftar LS). Pada daftar tersebut terdapat lima ruta yang diberi tanda #; ini adalah ruta termiskin di SLS bersangkutan. PCL bisa menambahkan ruta yang akan

<sup>1</sup> Satuan lingkungan setempat (SLS) merupakan basis wilayah kerja pendataan berupa satuan lingkungan atau permukiman di bawah desa/kelurahan yang mempunyai struktur organisasi tertentu dan secara sah diakui oleh pemerintah setempat. SLS bisa berbeda antardaerah, yakni bisa berupa rukun tetangga (RT), rukun warga (RW), dusun, lorong, lingkungan, jorong, atau kampung, tergantung pada nama di masing-masing daerah.

dicacah berdasarkan hasil konsultasi dengan tiga ruta (salah satunya bertanda #) yang terdapat dalam Daftar LS dan berdasarkan hasil penyisiran, kemudian menuliskannya dalam PPLS2011.SW (Daftar SW). Di setiap SLS, tim peneliti memilih empat ruta untuk diwawancarai secara mendalam. Ruta tersebut terdiri atas ruta Daftar LS yang tidak bertanda #; ruta Daftar LS bertanda # yang diajak berkonsultasi oleh PCL; ruta Daftar SW; dan ruta yang tidak dicacah (non-PPLS), tetapi termasuk dalam kelompok menengah ke bawah menurut ketua RT/RW, menurut kepala dusun, atau menurut ruta lainnya. Dalam upaya mengetahui kualitas PCL dalam melakukan pencacahan, tim peneliti juga melakukan wawancara dengan menggunakan kuesioner PPLS dari BPS terhadap empat ruta lain di setiap SLS yang sebelumnya sudah diwawancarai oleh PCL. Hasilnya akan dibandingkan dengan isian kuesioner PCL. Secara ringkas, jumlah sampel dan informan pada kajian ini dapat dilihat pada Tabel 2.

**Tabel 2. Jumlah Sampel dan Jenis Informan**

Nama Sampel	Total	per Kabupaten/Kota	Informan/Responden
Provinsi	4	-	-
Kabupaten/kota (4 kabupaten + 4 kota)	8	-	- Kepala BPS - Instruktur - Penanggung jawab <i>data entry</i> - Petugas <i>data entry</i>
Kecamatan	16	2	- Camat/sekretaris kecamatan - Koordinator statistik kecamatan (KSK) - PML
Desa/kelurahan (8 desa + 8 kelurahan)	16	2 (1 desa + 1 kelurahan)	- Kepala desa (kades) atau lurah - PCL
SLS	32	4	- Ketua SLS
Ruta	256 (128 wawancara mendalam + 128 kuesioner)	32 (16 wawancara mendalam + 16 kuesioner)	- Kepala ruta/istri

Untuk mengetahui tahapan pelaksanaan PPLS 2011 secara lebih menyeluruh, selain kunjungan lapangan tersebut, tim peneliti juga melakukan serangkaian kunjungan yang meliputi:

- observasi pelatihan instruktur nasional di Bandung;
- observasi pelatihan PCL dan PML di Kabupaten Bima, Kota Bima, dan Kabupaten Cianjur; dan
- observasi *data entry* tambahan di Kota Bima dan Kabupaten Bima (ini dilakukan karena pada saat penelitian lapangan, kegiatan *data entry* di hampir semua BPS kabupaten/kota baru berupa uji coba).

Setelah melakukan kunjungan lapangan untuk mengetahui pelaksanaan PPLS 2011, Tim Peneliti SMERU juga melakukan kunjungan lapangan singkat ke Kelurahan Rawa Badak Selatan, Kecamatan Koja, Kotamadya Jakarta Utara. Kunjungan tersebut dimaksudkan untuk memperoleh pembelajaran dari pelaksanaan Sensus Penduduk 2010 (SP 2010) yang berkaitan erat dengan validitas data ruta awal yang digunakan dalam PPLS 2011. Dalam kunjungan lapangan tersebut dilakukan wawancara dengan berbagai pihak, antara lain BPS kotamadya, KSK, pencacah SP 2010, ketua RW, ketua RT, dan sepuluh ruta yang tinggal di dua RT berbeda.

## II. GAMBARAN TEORETIS PPLS 2011<sup>2</sup>

### 2.1 Sistem Penetapan Sasaran Nasional

Sebagaimana disebutkan di bagian latar belakang, efektivitas pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan oleh pemerintah Indonesia ditentukan oleh kualitas sistem penetapan sasaran yang digunakan. Sistem penetapan sasaran dikatakan efektif apabila mampu dengan tepat mengidentifikasi kelompok rupa/keluarga miskin dan menjadikan kelompok tersebut peserta program atau penerima bantuan. Selain itu, pada saat yang sama sistem penetapan sasaran tersebut mampu mengidentifikasi kelompok tidak miskin dan menjadikan kelompok tersebut nonpenerima bantuan. Jika kelompok miskin tidak menjadi penerima bantuan, maka sistem penetapan sasaran tersebut membuat kesalahan yang disebut galat eksklusi (*exclusion error*). Sementara itu, apabila kelompok tidak miskin menjadi penerima bantuan, maka sistem penetapan sasaran tersebut membuat kesalahan yang disebut galat inklusi (*inclusion error*) (lihat Gambar 1).



**Gambar 1. Kesalahan penetapan sasaran program (galat eksklusi dan galat inklusi)**

Sumber: TNP2K.

Beberapa studi dan pengalaman selama ini memperlihatkan bahwa pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan pada umumnya memiliki dua jenis kesalahan tersebut dan menggunakan sistem penetapan sasaran serta basis data yang berbeda (World Bank, 2012). Selain itu, data rupa miskin hasil PSE 2005 dan PPLS 2008 yang digunakan dalam penentuan sasaran beberapa program seharusnya juga diperbarui karena kondisi sosial-ekonomi masyarakat selama beberapa tahun mungkin berubah dan ada penilaian bahwa sumber data tersebut kurang tepat.

Dalam rangka mendukung penetapan sasaran program perlindungan sosial, dan mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 15/2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, Inpres Nomor 1/2010 tentang Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional Tahun 2010, dan Inpres Nomor 3/2010 tentang Program Pembangunan yang Berkeadilan, TNP2K bekerja sama dengan BPS dan Bank Dunia untuk mengembangkan suatu sistem penetapan sasaran baru yang merupakan kelanjutan dari PSE 2005 dan PPLS 2008. Sistem tersebut diharapkan bisa

<sup>2</sup>Gambaran teoretis PPLS 2011 ini bersumber dari Catatan Kebijakan TNP2K tentang Sistem Penargetan Nasional Menuju Unifikasi Data Rupa Sasaran Program Bantuan Sosial.

menghasilkan basis data terpadu yang dapat digunakan oleh berbagai program penanggulangan kemiskinan, program jaminan sosial, ataupun program prorakyat lainnya yang memiliki kelompok sasaran tertentu. Metode yang digunakan dalam sistem penetapan sasaran nasional ini mencakup:

- a) membangun sebuah sistem yang dapat mengidentifikasi ruta/keluarga miskin di Indonesia dengan menggunakan metode ilmiah dan kriteria teknis yang terpadu;
- b) meminimalisasi kesalahan penetapan sasaran dengan memastikan bahwa tingkat kekurangan cakupan (*exclusion*) ruta/keluarga miskin dan tingkat kebocoran bantuan ke ruta/keluarga nonmiskin (*inclusion*) dapat diminimalisasi; dan
- c) memfasilitasi penggunaan basis data ruta/keluarga miskin secara terpadu oleh pihak yang berkepentingan dengan program-program penanggulangan kemiskinan, program jaminan sosial, ataupun program prorakyat lainnya yang memiliki kelompok sasaran tertentu.

## 2.2 Menuju Unifikasi Data

Basis data terpadu diharapkan akan berisi daftar nama, alamat, dan data dasar status sosial-ekonomi sekitar 40% ruta/keluarga dengan status kesejahteraan terendah secara nasional atau yang dikategorikan sebagai kelompok menengah ke bawah. Persentase ruta/keluarga di setiap wilayah akan berbeda-beda, tergantung pada tingkat kemiskinan lokal. Penentuan urutan ruta termiskin akan dilakukan melalui proses pengujian yang menggunakan *proxy means test* setelah dilakukan pencacahan.

Basis data terpadu berupaya mengakomodasi kebutuhan penetapan sasaran masing-masing program perlindungan sosial, program jaminan sosial, ataupun program prorakyat lainnya. Basis data terpadu didesain secara fleksibel untuk memenuhi kebutuhan setiap program yang memiliki kelompok sasaran berbeda-beda. Dari basis data terpadu, masing-masing program dapat “memilih” penerima program dengan menerapkan kriteria-kriteria yang relevan sesuai dengan yang ditetapkan oleh menteri atau kepala daerah terkait yang membidangi program tersebut (lihat Gambar 2).



**Gambar 2. Kerangka pikir basis data terpadu**

Sumber: TNP2K.



Keunggulan sistem penetapan sasaran secara nasional meliputi:

- a) adanya standardisasi dalam proses pendataan (variabel, pertanyaan, prosedur, dan lain-lain);
- b) tersedianya basis data nasional untuk keperluan program jaminan sosial maupun bantuan sosial;
- c) tersedianya karakteristik ruta penerima yang komprehensif (meliputi variabel yang penting untuk program bersangkutan dan variabel lainnya) bagi penyelenggara program; dan
- d) kemudahan dalam proses penyesuaian dan pemutakhiran basis data.

## 2.3 Metodologi Penargetan dan Pengumpulan Data

Strategi pendataan ini mengombinasikan berbagai metode penetapan sasaran yang ada dengan tujuan mengurangi tingkat kekurangan ruta/keluarga miskin dan tingkat kebocoran bantuan ke ruta/keluarga nonmiskin (*leakage*). Metode yang digunakan untuk menentukan ruta yang akan dicacah adalah model *poverty targeting* (PovTar). Model PovTar merupakan pengembangan dari *proxy means test* yang merupakan metode teknis untuk memprediksi pengeluaran konsumsi per kapita. Metode tersebut dilengkapi dengan pengidentifikasian ruta miskin tambahan di lapangan melalui konsultasi dengan penduduk setempat. Penggabungan kedua metode tersebut dilakukan berdasarkan pengalaman dan pembelajaran dari kegiatan penargetan sebelumnya yang telah dilakukan di Indonesia dan di beberapa negara lain. Metode tersebut diharapkan akan menghasilkan data yang lebih baik daripada data hasil pendataan sebelumnya yang cenderung hanya didasarkan pada masukan aparat lokal.

Sumber data utama basis data terpadu untuk program perlindungan sosial ini adalah Pendataan Program Perlindungan Sosial 2011 (PPLS 2011) yang akan mencacah 45%–50% ruta menengah ke bawah. Setelah melalui tahap persiapan, PPLS 2011 mulai dilaksanakan pada Mei 2011. Kegiatan pencacahan ruta di lapangan direncanakan akan berlangsung pada 15 Juli hingga 14 Agustus 2011 dan finalisasi data diharapkan dapat dilaksanakan pada November 2011.<sup>3</sup>

**Tabel 3. Rencana Jadwal Kegiatan PPLS 2011**

No.	Kegiatan	Tanggal/Minggu/Bulan
1	Rateknas	24 hingga 26 Mei
2	Perekrutan petugas	M1 hingga M4 Juni
3	Sosialisasi dan pengarahan di daerah	M1 hingga M4 Juni
4	Pelatihan instruktur nasional	13 hingga 16 Juni
5	Pengiriman daftar calon ruta sasaran pendataan	M5 Juni
6	Pelatihan petugas PCL dan PML	M1 hingga M2 Juli
7	Pencacahan	15 Juli hingga 14 Agustus
8	Pengolahan	M3 Juli hingga M5 September
9	Finalisasi akhir basis data terpadu	November

Sumber: BPS.

<sup>3</sup>Dalam perkembangan pelaksanaannya, terjadi beberapa perubahan, yaitu (i) masa pencacahan diperpanjang hingga Oktober 2011 untuk meminimalisasi kemungkinan galat eksklusi akibat adanya daerah yang mencacah jumlah ruta di bawah estimasi kuota PovTar; (ii) finalisasi data berlangsung hingga akhir Desember 2011 sehingga basis data terpadu baru akan tersedia pada awal 2012; dan (iii) ruta yang dicacah pada PPLS 2011 berjumlah 25.398.181 atau sekitar 43% ruta nasional.

Proses pendataan PPLS 2011 meliputi tahapan berikut.

### **Tahap Pendaftaran Ruta/Keluarga**

Tahap pertama dalam proses penargetan berkaitan dengan pengambilan keputusan mengenai ruta mana dan berapa banyak yang akan dicacah di setiap wilayah. Tahap ini meliputi beberapa langkah teknis:

a) Penentuan kuota ruta miskin di tingkat desa

Tahap ini dimulai dengan kegiatan memperkirakan kuota atau jumlah ruta/keluarga miskin yang akan didata di setiap kecamatan, desa, hingga SLS. Kegiatan ini dilakukan melalui proses estimasi pemetaan kemiskinan wilayah kecil (*small-area poverty mapping estimation process*) dengan membangun model dari variabel sosial-ekonomi yang tersedia pada Podes 2008 dan Susenas 2010. Dengan melalui tahap ini, sistem penetapan sasaran nasional diharapkan akan memiliki tingkat akurasi yang tinggi dalam memperkirakan sebaran lokasi masyarakat miskin di Indonesia.

b) Penentuan ruta yang akan disurvei

Dengan mengacu pada estimasi kuota yang diperoleh dari tahap 1, tahap berikutnya adalah menentukan ruta yang akan disurvei. Proses ini dilakukan dengan mengaplikasikan data SP 2010 yang dikombinasikan dengan data Susenas 2010 dan Podes 2008 ke dalam model PovTar yang digunakan agar dapat mengidentifikasi ruta yang “diduga” miskin berdasarkan prediksi konsumsi per kapita ruta di Indonesia. Melalui proses ini, akan dipilih terlebih dahulu (*pre-select*) 40% ruta dengan nilai konsumsi terendah.

c) Penentuan ruta tambahan yang akan dicacah dengan menggunakan sumber data lain

Untuk meningkatkan akurasi pendataan kelompok menengah ke bawah, informasi mengenai ruta tambahan yang akan dicacah didapat dengan cara:

(1) Identifikasi ruta sasaran berdasarkan data lain yang sudah ada. Tahap ini disebut proses pencocokan (*matching*) dan meliputi:

(a) Data PPLS 2008

Ruta/keluarga hasil pencacahan PPLS 2008 akan dimasukkan sebagai sasaran dan dicacah pada PPLS 2011 bila masih memiliki status sosial-ekonomi yang rendah.

(b) Data daftar tunggu PKH

PPLS 2011 akan mencacah semua peserta PKH, dan semua ruta/keluarga yang ada dalam daftar tunggu (*waiting list*) yang telah diidentifikasi berpeluang menerima PKH.

(2) Masukan dari masyarakat, khususnya ruta/keluarga miskin yang terdapat dalam daftar awal. Tiga ruta/keluarga miskin terpilih (satu bertanda # dan dua yang rumahnya berdekatan) diajak berkonsultasi untuk menentukan ruta/keluarga yang memiliki kondisi sosial-ekonomi sama dengan—atau lebih miskin daripada—mereka, tetapi belum tercantum dalam daftar awal.

(3) Identifikasi ruta/keluarga lain yang termasuk kelompok menengah ke bawah berdasarkan observasi visual para pencacah di lapangan.

Hasil dari tahapan di atas akan digunakan untuk membuat daftar semua ruta/keluarga yang akan dicacah dalam PPLS 2011. Ruta/keluarga yang terjaring dari tahap c1 akan digabungkan

dengan hasil tahap b untuk menciptakan daftar ruta/keluarga awal dan ditampilkan dalam Daftar PPLS2011.LS (Daftar LS) *pre-listed*. Ruta/keluarga tambahan yang terjaring melalui tahap c2 dan c3 akan didaftar dalam Daftar PPLS.SW (Daftar SW).

Pada PPLS 2011, terdapat juga Daftar PPLS2011.RTSP (Daftar RTSP) dan PPLS2011.RK. (Daftar RK). Daftar RTSP merupakan daftar kosong yang disediakan untuk mendaftarkan ruta yang terdapat dalam Daftar LS, tetapi sudah pindah atau salah SLS dan bukan berada di wilayah tugas PCL atau tidak dikenal oleh ketua SLS. Daftar RK merupakan daftar rekapitulasi hasil pencacahan setiap blok sensus yang dibuat oleh PML untuk keperluan pelaporan dan pemantauan. Daftar RK akan dikirim oleh PML melalui telepon seluler (ponsel) dalam bentuk *short message service gateway* (SMS Gateway) ke alamat SMS *center* yang sudah ditentukan.

### **Tahap Pengumpulan Data atau Pencacahan**

Dalam tahap pengumpulan data, para pencacah akan mengunjungi ruta/keluarga yang telah terdaftar untuk mengumpulkan informasi mengenai karakteristik demografi dan sosial-ekonomi seperti komposisi ruta, pendidikan, pekerjaan, kualitas perumahan, sanitasi, kepemilikan aset, dan akses terhadap bantuan atau jaminan sosial dengan menggunakan kuesioner PPLS2011.RT.

Kriteria pemilihan variabel kuesioner mencakup (i) *predictor* kemiskinan terbaik; (ii) ketersediaan sumber data, terutama Susenas; (iii) kemudahan pengamatan bagi enumerator saat melakukan penilaian ruta/keluarga; dan (iv) dalam jangka pendek, tidak mudah dimanipulasi oleh ruta/keluarga.

Kuesioner PPLS 2011 juga berisi informasi penting untuk menentukan status sosial-ekonomi ruta/keluarga serta indikator individu dan keluarga/ruta yang dibutuhkan oleh kementerian/lembaga pengelola program perlindungan sosial (misalnya untuk menentukan status kelayakan program).

Seluruh data hasil pencacahan PPLS 2011 akan di-*entry* di BPS kabupaten/kota dan hasilnya akan dikirimkan ke BPS Pusat melalui BPS provinsi. Selanjutnya, data tersebut akan diolah oleh TNP2K bersama BPS dan Bank Dunia dengan menggunakan metode *proxy means test* untuk menentukan status kesejahteraan ruta berdasarkan estimasi konsumsi per kapita.

## III. PELAKSANAAN PPLS 2011

Berikut adalah hasil pengamatan terhadap pelaksanaan PPLS 2011 di wilayah studi yang disajikan berdasarkan kelompok petugas pelaksana lapangan, berbagai tahap kegiatan, dan tanggapan para informan. Hasil pengamatan ini tidak merepresentasikan pelaksanaan PPLS 2011 di tingkat nasional, tetapi dapat dijadikan pelajaran untuk perencanaan kegiatan pendataan secara umum.

### 3.1 Petugas Pelaksana Lapangan

Struktur kelembagaan PPLS 2011 melibatkan kepala dan staf BPS di berbagai jenjang pemerintahan. Pada kelembagaan tingkat kabupaten/kota terdapat, antara lain, penanggung jawab teknis pencacahan dan pengolahan yang dalam pelaksanaannya melibatkan beberapa petugas. Pada bagian teknis pencacahan terdapat petugas pencacah lapangan (PCL) dan petugas pemeriksa/pengawas lapangan (PML), sedangkan pada bagian pengolahan terdapat petugas *data entry*.

#### 3.1.1 Petugas Pencacah Lapangan

Petugas pencacah lapangan adalah mitra BPS kabupaten/kota yang direkrut untuk melakukan pencacahan ruta. PCL direkrut oleh KSK atau BPS kabupaten/kota melalui konsultasi dengan—dan persetujuan—kades/lurah. Di Sumatera Utara, KSK juga berkonsultasi dengan camat. Perekrutan biasanya dilakukan melalui pemilihan calon PCL oleh KSK/BPS dari daftar mitra yang mereka miliki dengan mempertimbangkan aspek kinerja, kemudian mengonsultasikannya dengan kades/lurah. Pada sebagian kecil perekrutan, ada juga kades/lurah yang mengajukan calon PCL untuk kemudian dipilih oleh KSK/BPS. Cara perekrutan ini sering kali menimbulkan masalah kontrol kualitas bila calon PCL yang direkomendasikan kades/lurah tersebut tidak berpengalaman atau kurang baik kinerjanya, sementara KSK sungkan menolak usulan itu dengan alasan demi hubungan baik dengan kepala desa/kelurahan bersangkutan.

Pemilihan PCL dari daftar mitra merupakan hal positif karena BPS sudah mengetahui kinerja mereka pada kegiatan pencacahan sebelumnya sehingga hal ini sedikit banyak bisa menjadi upaya kontrol kualitas mengingat tidak adanya tes kompetensi. Akan tetapi, tidak adanya proses perekrutan terbuka telah membatasi regenerasi karena ada kecenderungan hanya “orang itu-itu saja” yang menjadi pencacah. Pelibatan kades/lurah dalam perekrutan PCL juga diakui cukup efektif dalam menjaring PCL berkualitas sejauh ada kesepakatan untuk memenuhi kriteria yang ditentukan. Mekanisme ini juga memperkuat legitimasi dan koordinasi pelaksanaan PPLS 2011 karena melalui proses ini, pihak aparat kelurahan juga bertanggung jawab langsung atas kelancaran proses pencacahan di lapangan.

Dalam proses perekrutan ini, ada empat kriteria bagi calon PCL, yaitu minimal lulusan SMA, berpengalaman dalam pencacahan BPS sebelumnya (minimal SP 2010) dengan kinerja baik, jujur dan patuh, dan mengenal wilayah pencacahan dengan cukup baik (BPS, 2011a: 10). Di wilayah studi, kriteria terakhir umumnya diterapkan dalam arti berdomisili di desa/kelurahan setempat.

Di wilayah studi, secara umum tidak ada kesulitan berarti dalam merekrut PCL. Kendala perekrutan hanya muncul sesaat atau parsial. Di Kabupaten Cianjur, misalnya, pada awal perekrutan sempat ada kendala banyaknya mitra yang enggan menjadi PCL karena mengkhawatirkan terulangnya kerusuhan pasca-PSE 2005. Permasalahan ini teratasi setelah ada

penjelasan dan pendekatan persuasif oleh staf BPS dan aparat desa/kelurahan kepada para calon PCL.

Keempat kriteria dari BPS Pusat pada umumnya diterapkan, kecuali di beberapa lokasi yang mengalami masalah ketersediaan sumber daya manusia, khususnya terkait pendidikan. Masalah ketersediaan sumber daya manusia ini berakibat pada tidak meratanya kualitas pencacah. Bila dibandingkan dengan wilayah perdesaan, wilayah perkotaan dengan sumber daya manusia yang lebih baik cenderung memiliki PCL yang lebih berkualitas. Di Kabupaten Cianjur bagian selatan, misalnya, kriteria pendidikan sulit dipenuhi karena di wilayah yang sebagian besar desanya masih tertinggal ini sangat sedikit warga berpendidikan SMA. Di daerah ini, PCL yang direkrut juga banyak yang sudah berusia lanjut. Menurut staf BPS setempat, meskipun tidak menjadi persyaratan, faktor usia memengaruhi kualitas karena PCL berusia lanjut cenderung memiliki stamina dan ketelitian yang lebih rendah. BPS terpaksa merekrut mereka karena terbatasnya warga berusia muda yang memenuhi persyaratan pendidikan dan pengalaman. Beberapa PCL berusia lanjut juga ditemui di Kabupaten Demak; mereka direkrut karena merupakan aparat desa yang sudah berpengalaman dalam kegiatan pencacahan BPS sebelumnya.

Dengan mekanisme, kriteria, dan kendala yang ada, sebagian besar PCL yang direkrut di wilayah studi merupakan mitra kerja BPS yang pernah terlibat dalam pendataan BPS sebelumnya, bahkan banyak di antaranya yang telah berkali-kali menjadi pencacah BPS. Sebagian kecil PCL lainnya belum pernah menjadi mitra BPS, tetapi pernah terlibat dalam pendataan lain di luar BPS. Dari segi profesi, kebanyakan PCL adalah aparat desa/kelurahan, sedangkan sebagian kecil lainnya bekerja sebagai petani, pegawai honorer, kader puskesmas atau kader PKK, atau ibu ruta biasa. Dengan pengecualian pada beberapa daerah tertinggal, hampir semua PCL berpendidikan SMA, bahkan sebagian kecil berpendidikan diploma dan sarjana. Pengenalan mereka terhadap wilayah kerja cukup baik karena hampir semuanya merupakan penduduk desa/kelurahan setempat. Di perkotaan, jumlah PCL laki-laki dan perempuan cukup berimbang, sedangkan di kabupaten jumlah PCL laki-laki lebih banyak daripada PCL perempuan karena perempuan umumnya disibukkan dengan tugas sebagai ibu ruta dan cenderung tidak memenuhi syarat tamat SMA.

Menurut ketentuan, seluruh PCL wajib menandatangani kontrak kerja untuk menjalankan tugas pencacahan pada PPLS 2011. Sebagai kompensasi, PCL akan menerima insentif sebesar 2,3 juta rupiah, termasuk di dalamnya dana untuk biaya pajak penghasilan, meterai, komunikasi, dan jasa bank. Sebagai tambahan, pencacah juga akan menerima uang transpor lapangan sebesar Rp250.000 ( $\text{Rp}10.000 \times 25$  hari) dan akan diasuransikan sebagai perlindungan dari risiko kerja dengan pengecualian bagi yang berstatus pegawai negeri karena mereka telah memiliki asuransi. Namun, di lapangan, hingga memasuki minggu ke tiga pencacahan, para PCL belum memegang kontrak kerja dan baru sebagian kecil yang sudah menandatangani kontrak. Dampak utama dari belum adanya penandatanganan kontrak ini adalah belum berlakunya hak asuransi keselamatan kerja.

Selain itu, hingga minggu ketiga pencacahan, PCL belum menerima pembayaran apa pun, khususnya biaya transportasi yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas lapangan. Lebih parah lagi, sebagian besar PCL juga belum mengetahui secara pasti jumlah honor yang akan mereka terima dan prosedur pembayarannya. Terlepas dari itu semua, seluruh PCL menyatakan bahwa mereka tidak terlalu terpengaruh oleh kondisi tersebut dan mereka sepenuhnya percaya pada BPS karena sudah sering bekerja sama. Namun, beberapa PCL yang wilayah kerjanya luas mengeluhkan belum diterimanya uang transportasi yang sangat penting untuk mendukung pelaksanaan tugas mereka.

Secara umum, honor PCL dinilai cukup memadai, dibandingkan dengan beban pekerjaan yang harus mereka lakukan. Di sebagian besar wilayah, terutama di perdesaan, jumlah tersebut dinilai lebih besar daripada honor yang biasa mereka terima dari pekerjaan rutin, tetapi bebannya juga dinilai lebih berat. Honor tersebut cukup menarik bagi aparat desa/kelurahan untuk terlibat karena merupakan penghasilan tambahan. Selama melakukan pencacahan, mereka relatif bisa meninggalkan tugas rutinnnya tanpa kehilangan honor/gaji yang biasa mereka terima.

Pada tingkat nasional, PCL berjumlah 99.365 orang. Mereka ditugaskan untuk mencacah sekitar 29 juta ruta; jadi, beban seorang PCL adalah mencacah sekitar 300 ruta. Jumlah PCL untuk setiap kabupaten/kota sudah ditentukan oleh BPS Pusat. Di kabupaten/kota studi, jumlah PCL bervariasi antara 27–1.311 orang. Dari Tabel 4, dapat diketahui bahwa beban kerja PCL di setiap kabupaten/kota berkisar 228–313 ruta per PCL. Selama pencacahan yang direncanakan berlangsung pada 15 Juli hingga 14 Agustus, PCL harus mencacah 8–10 ruta per hari atau, jika Minggu ditetapkan sebagai hari libur, PCL harus mencacah 9–13 ruta per hari kerja. Wilayah kerjanya berkisar 0,3–1,2 desa/kelurahan per PCL atau, dengan kata lain, satu desa/kelurahan dikerjakan oleh 1–3 PCL dan ada juga PCL yang bertugas di dua desa/kelurahan. Staf BPS dan PML yang ditemui menyatakan bahwa jumlah PCL sudah memadai. Sebagian besar PCL juga menyatakan bahwa beban kerjanya sesuai dengan waktu yang disediakan. PCL yang mengungkapkan keluhan pada umumnya adalah mereka yang bertugas di desa yang wilayahnya luas atau mereka yang mengalami kesulitan dalam menemui ruta karena orang yang hendak ditemui tidak ada di tempat.

**Tabel 4. Jumlah PCL dan Estimasi Beban Kerja di Wilayah Studi**

Indikator	Sumatera Utara		Jawa Barat		Jawa Tengah		NTB	
	Sibolga	Tapanuli Tengah	Sukabumi	Cianjur	Semarang	Demak	Bima (Kota)	Bima (Kab.)
Jumlah PCL	27	149	102	1.311	294	524	48	197
Jumlah ruta sasaran	6.565	33.917	25.278	315.340	88.222	157.185	15.011	61.751
Jumlah desa/kel.	17	177	33	335	177	249	38	178
<b>Jumlah per PCL</b>								
Ruta	243	228	248	241	300	300	313	313
Ruta/hari (25 hari)	10	9	10	10	12	12	13	13
Ruta/hari (30 hari)	8	8	8	8	10	10	10	10
Desa/kel.	0,6	1,2	0,3	0,3	0,6	0,5	0,8	0,9

Sumber: BPS Pusat dan BPS kabupaten/kota masing-masing.

### 3.1.2 Petugas Pemeriksa Lapangan

PML yang juga biasa disebut pengawas atau pemeriksa lapangan adalah petugas yang bertanggung jawab untuk mendampingi, mengawasi, dan mengoordinasi PCL; memeriksa dan mengumpulkan hasil kerja PCL; melakukan pengecekan lapangan; dan melaporkan perkembangan

pencacahan (BPS, 2011b: 4). Setiap PML bertanggung jawab untuk mengawasi 6–8 PCL. Mengingat cukup beratnya tugas tersebut, maka yang bisa menjadi PML adalah KSK, staf BPS kabupaten/kota, atau mitra statistik yang dapat dipercaya. Mereka harus memenuhi syarat berpendidikan minimal SMA, berwibawa, mampu berkomunikasi, mampu mengoordinasi pencacah, serta mengenal wilayah pengawasan dengan cukup baik (BPS, 2011a: 9).

Di wilayah studi yang hanya membutuhkan sedikit PML, yaitu di Sibolga, Tapanuli Tengah, Sukabumi, dan Kota Bima, yang menjadi PML adalah KSK atau staf BPS kabupaten/kota setempat. Di wilayah lainnya, selain mengerahkan KSK dan staf BPS kabupaten/kota, PML juga direkrut dari mitra BPS. Mitra yang menjadi PML umumnya adalah mitra yang sudah sering bekerja sama dengan BPS dan dinilai mempunyai kinerja dan kompetensi yang baik. Mereka adalah, antara lain, pegawai honorer BPS, staf kecamatan, dan staf desa/kelurahan.

PML memperoleh honor sebesar Rp2.600.000, termasuk di dalamnya dana untuk biaya pajak penghasilan, meterai, jasa bank, dan layanan pesan singkat (SMS) untuk pelaporan. Honor tersebut dinilai sangat memadai, terutama bagi PML yang tetap menerima penghasilan dari pekerjaan rutusnya.

Beban kerja setiap PML di wilayah studi sesuai dengan ketentuan, yaitu mengawasi 6–7 PCL. Wilayah kerjanya meliputi 1–8 desa/kelurahan yang terdapat di satu kecamatan (lihat Tabel 5). Sebagian besar PML menyatakan bahwa beban kerja tersebut tidak terlalu memberatkan, tetapi PML lainnya merasa repot, terutama jika pekerjaan rutusnya masih menuntut curahan waktu dan tenaga yang tidak sedikit.

**Tabel 5. Jumlah PML dan Estimasi Bebannya di Wilayah Studi**

Indikator	Sumatera Utara		Jawa Barat		Jawa Tengah		NTB	
	Sibolga	Tapanuli Tengah	Sukabumi	Cianjur	Semarang	Demak	Bima (Kota)	Bima (Kab.)
Jumlah PCL	27	149	102	1,311	294	524	48	197
Jumlah PML	4	25	17	219	49	87	8	33
Jumlah Kecamatan	4	20	7	32	16	14	5	18
Jumlah Desa	17	177	33	335	177	249	38	178
<b>Jumlah per PML</b>								
PCL	6,8	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Kecamatan	1,0	0,8	0,4	0,1	0,3	0,2	0,6	0,5
Desa/kel.	4,3	7,1	1,9	1,5	3,6	2,9	4,8	5,4

Sumber: BPS Pusat dan BPS kabupaten/kota masing-masing.

### 3.1.3 Petugas *Data Entry*

Petugas *data entry* sebenarnya tidak disebutkan dalam struktur kelembagaan pelaksana PPLS 2011. Karena itu, tidak ada aturan resmi tentang persyaratan petugas *data entry*. Namun, keberadaan petugas *data entry* sangat penting karena dapat memengaruhi validitas dan akurasi data akhir yang dihasilkan.

Di sebagian besar wilayah studi, petugas *data entry* merupakan staf BPS kabupaten/kota, KSK, atau mitra yang sudah biasa bekerja sama dengan BPS sehingga tidak perlu ada perekrutan. Di beberapa wilayah studi juga belum ada keputusan tentang penggunaan petugas *data entry* dari luar sehingga belum ada perekrutan. Penggunaan mitra dan petugas *data entry* dari luar dilakukan jika jumlah kuesioner yang harus di-*entry* cukup banyak sehingga tidak mungkin hanya mengandalkan staf BPS kabupaten/kota dan KSK.

Perekrutan petugas *data entry* baru dilakukan di Jawa Tengah. Di Kota Semarang, petugas *data entry* berlatar belakang mahasiswa, sedangkan di Kabupaten Demak mereka adalah masyarakat umum yang memperoleh informasi tentang lowongan petugas *data entry* dari KSK atau mitra kerja BPS. Persyaratan bagi petugas *data entry* mencakup kemampuan mengoperasikan komputer dan kesediaan untuk bekerja berdasarkan giliran. Di Kabupaten Demak, dilakukan tes kecepatan memasukkan data yang bertujuan melihat kemampuan calon petugas *data entry*. Di kabupaten ini, dari 60 orang pelamar terseleksi 45 orang petugas *data entry*.

Jumlah petugas *data entry* ditentukan oleh BPS masing-masing dengan pertimbangan banyaknya kuesioner yang harus di-*entry* dan jumlah giliran kerja yang diberlakukan. Secara umum, petugas *data entry* di wilayah perkotaan lebih sedikit daripada petugas *data entry* di kabupaten. Jumlah mereka belum tentu sama selama periode pelaksanaan *data entry* karena BPS bisa menambahnya jika dibutuhkan. Hal ini bisa dilakukan karena honor petugas *data entry* ditetapkan berdasarkan hasil kerja, yaitu Rp500 per kuesioner ruta dan Rp1.000 per daftar ruta.

Sebagian besar staf BPS kabupaten/kota, KSK, atau mitra yang menjadi petugas *data entry* juga merangkap sebagai PML. Tanggung jawab petugas *data entry* dan PML tersebut cenderung dilaksanakan bersamaan karena kegiatan *data entry* sudah mulai dilakukan ketika pencacahan lapangan masih berlangsung. Multiperan seperti ini mungkin akan mengganggu kinerja pelaksanaan kedua fungsi tersebut. Apalagi bila mengingat bahwa staf BPS kabupaten/kota dan KSK masih mempunyai beban pekerjaan rutin.

## 3.2 Sosialisasi dan Transparansi Informasi

Sosialisasi atau penyebaran informasi merupakan tahap yang sangat penting untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan suatu kegiatan/program dalam mencapai tujuan. Pada pelaksanaan PPLS 2011, sosialisasi formal dalam bentuk pertemuan dilaksanakan pada Mei–Juli 2011 secara berjenjang dari tingkat pusat hingga daerah untuk instansi pemerintah terkait dan kalangan internal BPS. Sementara itu, sosialisasi kepada masyarakat dan ketua SLS (ketua RT/RW/dusun/lorong/lingkungan) hanya disampaikan secara informal dan terbatas.

### 3.2.1 Jenjang, Waktu, dan Peserta Sosialisasi

#### a) Untuk Instansi Pemerintah Terkait

Sosialisasi PPLS 2011 di lingkungan birokrasi pemerintah dilakukan di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Dari sisi kepentingan pelaksanaan PPLS 2011, instansi yang tercakup dalam sosialisasi cukup memadai karena meliputi berbagai instansi terkait, kecuali untuk tingkat desa di beberapa kabupaten dan untuk ketua SLS. Dari sisi pelaksanaan program perlindungan sosial, cakupan sosialisasi, terutama di beberapa kabupaten/kota, masih terbatas karena tidak melibatkan seluruh instansi pelaksana program perlindungan sosial, padahal di masa mendatang diharapkan mereka akan menjadi pengguna data yang dihasilkan.



Sosialisasi di tingkat pusat diselenggarakan oleh BPS, bekerja sama dengan Badan Koordinasi Kehumasan Pemerintah (Bakohumas) dalam pertemuan di Jakarta yang dihadiri para anggota Bakohumas Pusat, termasuk Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), instansi pemerintah lainnya, serta beberapa media massa nasional. Sosialisasi disampaikan oleh dua pembicara, masing-masing dari TNP2K dan BPS Pusat. Selanjutnya, pada sosialisasi di tingkat provinsi, materi disampaikan oleh kepala BPS provinsi dan instansi yang terkait dengan program perlindungan sosial. Peserta biasanya terdiri atas unsur sekretariat pemerintah daerah, anggota legislatif, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait, akademisi, dan media massa.

Sosialisasi untuk instansi tingkat kabupaten/kota umumnya dilakukan secara terbatas dan difasilitasi oleh bupati atau walikota dengan staf dari BPS kabupaten/kota sebagai narasumber. Peserta sosialisasi terdiri atas wakil SKPD terkait, termasuk camat. Di beberapa wilayah, penyelenggara sosialisasi juga mengundang media massa dan LSM. Dengan Kota Bima dan Kota Sibolga sebagai kekecualian, sosialisasi tersebut tidak melibatkan kades/lurah. Di Jawa Barat dan Jawa Tengah, kades/lurah memperoleh informasi melalui pertemuan yang dilaksanakan di kantor kecamatan dengan KSK sebagai narasumber. Di daerah lain, kades/lurah hanya memperoleh informasi dari surat pemberitahuan kecamatan dan BPS yang menginformasikan bahwa akan dilaksanakan PPLS 2011, dari KSK atau PML saat penetapan PCL, dan dari PCL saat penandatanganan surat tugas PCL. Sementara itu, ketua RT atau SLS umumnya memperoleh informasi dari PCL pada saat konfirmasi tentang keberadaan ruta yang akan dicacah.

#### **b) Untuk Lingkungan Internal BPS**

Sosialisasi di lingkungan BPS dilakukan di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Sosialisasi tingkat pusat atau nasional diselenggarakan di Jakarta dan dihadiri para pimpinan BPS provinsi. Selanjutnya, sosialisasi tingkat provinsi dilakukan bersamaan waktunya dengan pelatihan calon instruktur daerah dengan peserta para kepala dan staf tata usaha BPS kabupaten/kota. Sementara itu, sosialisasi tingkat kabupaten/kota dilakukan melalui pertemuan khusus atau pertemuan-pertemuan rutin karena hanya melibatkan staf internal satu kantor, termasuk KSK. Penyebaran informasi di lingkungan BPS kabupaten/kota juga disampaikan dalam pelatihan pencacahan yang sekaligus menjadi wadah sosialisasi bagi para mitra BPS (PCL dan PML).

#### **c) Untuk Masyarakat**

Sosialisasi untuk masyarakat cenderung terbatas hanya pada ruta yang dicacah yang disampaikan oleh PCL pada saat pencacahan. Sosialisasi untuk masyarakat hanya dilakukan di wilayah tertentu. Di Provinsi Sumatera Utara, ada penyebaran *leaflet* dan brosur yang ditempel di kantor kelurahan/desa atau di rumah ketua SLS. *Leaflet* dan brosur tersebut seharusnya ada di semua wilayah karena dikeluarkan oleh kantor wakil presiden dan BPS. Di beberapa wilayah sampel di Provinsi Jawa Barat, sosialisasi informal dilakukan melalui pengumuman di masjid, dalam pertemuan informal kades/lurah dengan ketua RT dan RW, serta dalam kegiatan posyandu yang disampaikan oleh istri kades kepada ibu-ibu yang hadir. Sosialisasi untuk masyarakat luas sebenarnya sudah tersedia karena beberapa media massa nasional dan lokal memberitakan PPLS 2011 setelah mereka mengikuti sosialisasi di berbagai jenjang pemerintahan, tetapi akses masyarakat terhadap media massa dan pemberitaan tersebut terbatas.

### **3.2.2 Materi dan Tingkat Pemahaman**

Pada sosialisasi yang disampaikan melalui pertemuan, narasumber umumnya menyampaikan materi tentang program perlindungan sosial, pentingnya sistem basis data terpadu nasional, dan

penjelasan umum tentang PPLS 2011. Pada sosialisasi internal BPS, materi yang disampaikan juga menitikberatkan masalah teknis PPLS 2011 dalam hal persiapan, administrasi, dan metode pelaksanaannya. Penyampaian materi ini menjadi masalah yang cukup kompleks karena sampainya penjelasan secara benar dan tepat kepada peserta dipengaruhi oleh berbagai hal seperti kejelasan materi, kemampuan narasumber, dan kemampuan peserta dalam menangkap penjelasan.

Salah satu penjelasan pada materi sosialisasi di tingkat pusat adalah bahwa secara nasional, ruta sasaran yang akan dicacah pada PPLS 2011 mencakup 45%–50% atau sekitar 29 juta ruta yang termasuk dalam kelompok menengah ke bawah supaya diperoleh basis data yang mencakup 40% ruta dengan kondisi sosial-ekonomi terendah. Penjelasan tentang cakupan pendataan ini tidak sepenuhnya dipahami oleh pelaksana di lapangan. Beberapa PCL dan PML mendefinisikan hal tersebut sebagai patokan bahwa jumlah ruta yang dicacah adalah maksimal 40% dari total ruta di masing-masing SLS.

Tujuan sesungguhnya dari PPLS 2011 dan konsep basis data terpadu nasional tidak dipahami oleh para PCL. Lebih lanjut, informasi bahwa ruta yang dicacah belum tentu termasuk dalam basis data terpadu atau belum tentu menjadi sasaran penerima program perlindungan sosial karena akan ada proses perhitungan lanjutan dengan menggunakan metode tertentu juga tidak dipahami oleh banyak PCL. Selain itu, mereka juga tidak mengetahui secara pasti bagaimana data PPLS 2011 akan digunakan. Meskipun sebagian besar PCL mengakui bahwa dalam pelatihan sudah disampaikan dengan tegas untuk tidak mengaitkan PPLS 2011 dengan program bantuan, banyak dari mereka beranggapan bahwa PPLS 2011 adalah kegiatan yang serupa dengan PSE 2005 dan PPLS 2008 sehingga mereka mengaitkannya dengan pemberian bantuan.

Kurangnya pemahaman mengenai beberapa konsep dasar PPLS 2011 tersebut berpengaruh pada pengambilan keputusan tentang ruta yang akan dicacah. Anggapan bahwa PPLS 2011 berkaitan dengan pemberian bantuan menimbulkan kesimpulan bahwa sasarannya adalah masyarakat miskin sehingga banyak PCL tidak mencacah—atau dengan mudah mencoret—ruta yang dinilai kurang miskin, meskipun sebenarnya mereka termasuk dalam golongan menengah ke bawah.

Cakupan informasi yang diketahui aparat pemerintah tingkat kecamatan dan desa/kelurahan agak bervariasi dan relatif terbatas. Sebagian kecil aparat, terutama yang memperoleh informasi melalui pertemuan, memahami bahwa PPLS 2011 merupakan pendataan ruta menengah ke bawah dan datanya bisa digunakan untuk program perlindungan sosial. Sebagian lainnya hanya mengetahui PPLS 2011 sebagai pendataan ruta menengah ke bawah tanpa informasi lebih lanjut. Sebagian aparat tersebut dan hampir semua ketua SLS tidak mengetahui secara pasti kelompok ruta mana yang akan dicacah dan untuk apa pencacahan dilakukan. Keterbatasan informasi tersebut terjadi karena sosialisasi di tingkat aparat desa/kelurahan umumnya hanya sebatas koordinasi dan mekanisme formal terkait peran kelembagaan (kepala desa/kelurahan dan ketua SLS) dalam kegiatan verifikasi keberadaan ruta, penetapan PCL, dan perizinan. Proses sosialisasi yang intensif dan sistematis tidak dilakukan. Oleh karena itu, banyak aparat desa, khususnya ketua SLS, tidak mengetahui tujuan PPLS 2011. Sebagian besar hanya memperoleh informasi bahwa PPLS 2011 merupakan pendataan biasa atau pembaruan data SP 2010. Ketidakhahaman ini membuat mereka tidak bisa memberikan penjelasan kepada warga, padahal selama ini ketua SLS merupakan salah satu sumber informasi bagi masyarakat mengenai berbagai kegiatan di wilayah mereka.

Di tingkat masyarakat, informasi yang disampaikan PCL kepada ruta yang dicacah juga sangat terbatas dan bervariasi, misalnya informasi bahwa PPLS 2011 adalah pendataan biasa atau pendataan untuk melengkapi data SP 2010. Ada juga PCL yang tidak memberikan penjelasan apa pun kepada ruta yang dicacah; sebaliknya, beberapa ruta merasa malu atau tidak enak kalau harus

bertanya tentang tujuan pencacahan. Kondisi tersebut menyebabkan informasi tentang kegiatan pendataan menjadi simpang siur dan parsial serta menyebabkan munculnya spekulasi. Sebagian besar masyarakat menganggap bahwa kegiatan ini dilakukan dalam rangka pemberian bantuan, misalnya BLT, kepada warga miskin. Penggunaan nama “perlindungan sosial” yang dituliskan di setiap formulir pencacahan juga turut menggiring pandangan masyarakat bahwa akan ada bantuan. Pendapat tersebut diperkuat dengan adanya beberapa PCL yang secara langsung menyebutkan akan adanya bantuan. Kondisi tersebut diperparah dengan pemberitaan di beberapa media massa yang mengaitkan PPLS 2011 dengan program bagi masyarakat miskin. Satu hal yang perlu ditekankan untuk mencegah kesalahpahaman terkait pelaksanaan PPLS di masa mendatang ialah bahwa ruta yang didata tidak otomatis menjadi penerima bantuan.

Terbatasnya sosialisasi kepada aparat di tingkat bawah dan masyarakat tersebut sengaja dilakukan guna menghindari kemungkinan adanya upaya ketua SLS untuk memengaruhi ruta yang akan dicacah dan menghindari kemungkinan adanya upaya manipulasi data oleh ruta. Sayangnya, upaya tersebut tidak didukung dengan pemberian informasi yang baik, mendukung, dan seragam.

## 3.3 Pelatihan

### 3.3.1 Jenjang dan Jadwal

Kegiatan teknis PPLS 2011 didahului dengan pelatihan pencacahan secara berjenjang dari tingkat nasional hingga kabupaten/kota pada pertengahan Juni sampai pertengahan Juli 2011. Pelatihan tingkat nasional dilaksanakan di Bandung dengan instruktur utama dari BPS Pusat sebagai pengajar. Peserta berjumlah 69 orang yang terdiri atas 7 staf BPS Pusat, 37 staf BPS provinsi, dan 25 staf BPS kabupaten/kota. Mereka menjadi instruktur nasional dan kemudian menjadi pelatih di tingkat provinsi. Pelatihan tingkat provinsi dilaksanakan di masing-masing ibu kota provinsi dengan staf BPS kabupaten/kota sebagai peserta; mereka kemudian menjadi instruktur daerah. Selanjutnya, para instruktur daerah memberikan pelatihan di kabupaten/kota, dengan PCL dan PML setempat sebagai peserta.

Pemantauan di lapangan menunjukkan bahwa beberapa pelatihan tingkat kabupaten/kota diselenggarakan pada waktu yang terlalu dekat dengan jadwal pelaksanaan pendataan yang direncanakan mulai berlangsung pada 15 Juli 2011; bahkan ada pelatihan yang dilaksanakan setelah tanggal tersebut. Di Kabupaten Tapanuli Tengah, Kota Bima, dan Kota Sibolga, pelatihan berakhir pada 14 Juli, sedangkan di Kabupaten Bima dan Kabupaten Cianjur masing-masing berakhir pada 16 dan 17 Juli 2011. Sementara itu, pascapelatihan, masih ada kebutuhan waktu untuk persiapan dan pembagian bahan-bahan pencacahan seperti formulir dan alat tulis. Masing-masing PCL dan PML juga memerlukan waktu untuk mempelajari berbagai pedoman dan petunjuk teknis pelaksanaan PPLS 2011 agar dapat memahaminya secara lebih baik. Selain itu, jeda waktu pascapelatihan lebih dibutuhkan mengingat kenyataan bahwa PCL harus melakukan kegiatan pencocokan di lapangan. Keterlambatan pelaksanaan pelatihan tersebut menyebabkan, antara lain, mundurnya jadwal pendataan dan tentu juga berpengaruh pada jadwal penyelesaian pendataan.

Periode pelaksanaan pelatihan pencacahan di kabupaten/kota bervariasi, tergantung pada jumlah PCL dan PML. Di wilayah dengan banyak PCL dan PML, pelatihan berlangsung selama beberapa hari dan dibagi dalam beberapa gelombang dan kelas. Di Kabupaten Cianjur, misalnya, pelatihan berlangsung selama 5 hari untuk 4 gelombang yang masing-masing terdiri atas 16 kelas. Sementara itu, di Kota Sibolga, pelatihan hanya berlangsung dua hari untuk satu gelombang dan

satu kelas. Periode pelatihan untuk setiap kelas atau gelombang adalah dua hari. Hari pertama, pelatihan rata-rata berlangsung pada pukul 14.00–18.00 dan hari kedua pada pukul 08.00–12.00. Jumlah instruktur di setiap kabupaten/kota disesuaikan dengan jumlah kelas. Setiap instruktur melatih satu kelas dengan peserta rata-rata 30 orang. Pada pelatihan dengan banyak gelombang, seorang instruktur harus melatih secara maraton dari pagi hingga sore, bahkan terkadang hingga malam, selama berlangsungnya pelatihan. Oleh karena itu, instruktur demikian dituntut untuk memiliki kekuatan fisik dan mental yang baik selama pelatihan.

### 3.3.2 Fasilitas dan Akomodasi

Pelatihan tingkat kabupaten/kota dilaksanakan di hotel setempat. Fasilitas yang disediakan cukup baik dan memadai, meski sedikit bervariasi antarlokasi dan kelas pelatihan. Pada umumnya tempat pelatihan berupa ruang pertemuan sederhana yang dilengkapi dengan laptop, proyektor, papan tulis, dan pengeras suara (*sound system*). Sebagian ruangan cukup luas, tetapi ada juga yang agak sempit. Selama berlangsungnya pelatihan, ada beberapa kendala teknis seperti padamnya aliran listrik dan suara *sound system* yang tidak jernih. Selain itu, ada ruangan yang agak bising karena hotelnya terletak di pinggir jalan raya. Di lokasi tertentu, pada siang hari terasa panas karena ruangan hanya dilengkapi dengan kipas angin. Namun, secara keseluruhan kendala teknis tersebut tidak terlalu memengaruhi jalannya pelatihan. Pada pelatihan tingkat nasional, selain sedikit masalah *sound system*, tidak ditemui permasalahan teknis lain karena pelatihan diselenggarakan di hotel berbintang dengan fasilitas yang lebih baik dan lebih lengkap.

Perlengkapan pendukung yang dibagikan kepada peserta sudah memadai dan sesuai dengan kebutuhan, yakni buku pedoman, buku saku, beberapa contoh format isian, alat tulis, dan tas. Pada pelatihan tingkat nasional dan provinsi, dibagikan CD yang akan menjadi materi bagi instruktur pada pelatihan jenjang berikutnya. Pada pelatihan tingkat kabupaten/kota, setiap peserta mendapat uang saku Rp80.000 per hari, atau total Rp160.000, dan disediakan uang transpor sesuai dengan jarak dari kelurahan/desa ke tempat pelatihan. Selama pelatihan, peserta memperoleh konsumsi yang memadai, dan bagi yang tempat tinggalnya jauh disediakan penginapan.

### 3.3.3 Agenda dan Fokus Pelatihan

Agenda pelatihan di setiap tingkat umumnya sama, yakni sambutan pembuka dari kepala BPS setempat, pemutaran video sambutan kepala BPS Pusat, pemutaran video mekanisme pencacahan, dan penjelasan dari instruktur tentang penggunaan peta, cara mengisi berbagai formulir, metode konsultasi dengan ruta, dan cara penyisiran (*sweeping*) ruta untuk memastikan bahwa semua ruta menengah ke bawah didata. Pada pelatihan tingkat nasional, ada tambahan berupa penjelasan umum tentang sistem basis data terpadu, keunikan PPLS 2011, pengawasan dan pemantauan kualitas, serta pemberian motivasi kepada para instruktur.

Pada pelatihan tingkat kabupaten/kota, materi yang disampaikan cenderung terbatas pada mekanisme pencacahan untuk PCL, sedangkan mekanisme pengawasan untuk PML tidak banyak dibahas. Selain itu, tujuan utama PPLS 2011 yang, antara lain, membangun unifikasi data perlindungan sosial dan prinsip *maximum inclusion*, tidak dibahas lebih jauh. Pelatihan juga tidak banyak mendiskusikan tujuan dan perbedaan antara sistem PPLS 2011 dan sistem pendataan lainnya. Pelatihan lebih banyak terkonsentrasi pada mekanisme pengisian formulir yang akan digunakan.

Di tingkat kabupaten/kota, pemberian motivasi tidak diagendakan secara khusus, melainkan hanya disampaikan pada pidato pengantar oleh kepala BPS daerah. Di Kabupaten Bima, misalnya, kepala BPS setempat berpesan agar PML dan PCL tidak melihat nilai kontrak, tetapi lebih memerhatikan

bagaimana memberikan sumbangsih kepada negara supaya dapat melakukan tugas dengan baik. Sementara itu, Kepala BPS Kabupaten Cianjur memotivasi peserta dengan pendekatan agama, dengan mengatakan bahwa pencacahan ini merupakan amal saleh dalam rangka mendaftar 40% ruta kelompok sosial-ekonomi terbawah. Motivasi untuk bekerja dengan baik dan berhati-hati juga disampaikan melalui video sambutan Kepala BPS Pusat. Sebagian PCL mengaku merasa termotivasi dan mengatakan bahwa pencacahan ini merupakan tugas mulia.

### 3.3.4 Mutu dan Efektivitas Pengajaran

Secara umum, materi tentang mekanisme pencacahan cukup menyeluruh dan memadai. Materi yang disampaikan melalui video, baik berupa sambutan kepala BPS Pusat maupun mekanisme pencacahan PPLS 2011, cukup menarik dan membantu peserta untuk lebih memahami mekanisme pencacahan. Para peserta yang diwawancarai menyatakan bahwa dengan melihat contoh visual pada video tersebut, mereka menjadi lebih mengerti tahapan yang harus dilakukan dalam kegiatan pencacahan. Materi pelatihan dalam bentuk PowerPoint *slides* yang disampaikan melalui proyektor juga sangat membantu pemahaman peserta. Akan tetapi, PowerPoint *slides* yang sebenarnya cukup ringkas dan jelas tersebut tidak selalu disampaikan pada setiap pelatihan tingkat kabupaten/kota. Penyebabnya adalah adanya ruang pelatihan yang tidak dilengkapi dengan proyektor dan instruktur yang hanya menggunakan buku pedoman pencacah.

Pada pelatihan tingkat nasional, terdapat pendalaman materi atau tes tertulis yang hasilnya dipakai untuk menentukan apakah peserta dapat menjadi instruktur tingkat provinsi yang mandiri ataukah harus didampingi oleh instruktur nasional dari BPS Pusat. Sementara itu, di tingkat kabupaten/kota, pelaksanaan tes tertulis bervariasi. Ada yang tidak menyelenggarakan tes tertulis dengan alasan tidak tersedia cukup waktu. Ada pula yang menyelenggarakan tes tersebut hanya sebagai formalitas; hasil tes dikumpulkan saja tanpa diikuti pemeriksaan ataupun pembahasan sehingga kurang bermanfaat dalam meningkatkan pemahaman peserta.

Para instruktur pada umumnya menguasai mekanisme PPLS 2011 dengan baik. Khusus di tingkat kabupaten/kota, kualitas mengajar para instruktur dan efektivitas pengajarannya agak bervariasi. Ada instruktur yang mampu menjelaskan logika di balik mekanisme PPLS 2011, tetapi ada juga yang hanya menjelaskan kuesioner yang digunakan. Selain itu, ada instruktur yang dapat menjawab pertanyaan peserta secara jelas dan tuntas, tetapi ada juga yang harus menunda atau mengonfirmasikannya terlebih dahulu kepada staf BPS yang lain. Variasi kualitas instruktur terjadi terutama di wilayah yang harus menyediakan instruktur dalam jumlah banyak lantaran banyaknya PCL dan PML yang harus dilatih. Di wilayah seperti itu, unsur selektivitas dalam menentukan instruktur kurang bisa dilaksanakan karena keterbatasan staf BPS kabupaten/kota. Di Kabupaten Cianjur, misalnya, dari 16 instruktur yang dibutuhkan, 2 orang berasal dari BPS provinsi dan 14 dipilih dari staf BPS kabupaten setempat yang jumlahnya tidak berbeda jauh dengan jumlah instruktur terpilih. Di wilayah dengan sedikit PCL dan PML, kebutuhan instruktur berkualitas tidak menjadi masalah besar. Instruktur dipilih dari staf BPS kabupaten/kota setempat, biasanya para kepala seksi, yang dinilai berkualitas dan sudah pernah memberikan pelatihan pada kegiatan pencacahan sebelumnya.

Selama berlangsungnya pelatihan tingkat kabupaten/kota, sebagian besar peserta tampak menyimak materi yang disampaikan sambil melihat pedoman dan buku saku. Namun, ada juga sedikit peserta yang tampak kurang serius. Peserta umumnya bukan personel BPS, tetapi sudah berpengalaman dalam kegiatan pendataan sebelumnya. Karena itu, para peserta umumnya cukup memahami istilah atau konsep yang biasa digunakan oleh BPS sehingga instruktur tidak perlu lagi menjelaskan beberapa konsep dasar seperti blok sensus, SLS, peta wilayah, ruta, dan keluarga. Hal ini relatif dapat mengatasi keterbatasan waktu pelatihan yang disediakan. Bila peserta tidak

berpengalaman, pelatihan akan membutuhkan tambahan waktu beberapa hari. Meskipun demikian, beberapa instruktur menyatakan bahwa waktu yang disediakan untuk pelatihan di tingkat kabupaten/kota sebenarnya kurang sehingga ada materi yang tidak tersampaikan secara tuntas, seperti konsep 40% kelompok menengah ke bawah dan konsep basis data terpadu; ada agenda yang tidak dilaksanakan dengan baik, misalnya tes setelah pelatihan. Pelatihan tingkat kabupaten/kota yang hanya mempunyai jatah waktu efektif sekitar 8–9 jam atau satu hari kerja memang terlalu singkat bila dibandingkan dengan pelatihan nasional yang berlangsung selama 3 hari. Apalagi, peserta pelatihan tingkat kabupaten/kota adalah para PCL dan PML—dengan latar belakang dan kemampuan bervariasi—yang merupakan ujung tombak pencacahan.

Keterbatasan waktu, kemampuan dan keseriusan peserta pelatihan dalam menangkap materi, perbedaan kemampuan instruktur, dan kelengkapan sarana belajar-mengajar dapat menyebabkan hasil pelatihan bervariasi pada setiap peserta. Peserta pelatihan kabupaten/kota yang diwawancarai mengakui bahwa pelatihan yang mereka terima cukup memadai dan instruktur mereka dapat menjelaskan materi dengan baik. Meskipun demikian, mereka tidak bisa hanya mengandalkan pelatihan untuk memahami mekanisme pencacahan secara menyeluruh dan terperinci; mereka tetap harus membaca buku pedoman dan buku saku yang disediakan atau bertanya kepada sesama PCL, PML, dan KSK. Seorang PCL di Kabupaten Bima memperkirakan bahwa sekitar 35% pengetahuan tentang mekanisme pencacahan PPLS 2011 diperoleh dari pelatihan, 50% dari buku saku dan pedoman, dan 15% dari pengalaman pencacahan sebelumnya.

Tiga buku pedoman pelaksanaan program yang dibagikan kepada peserta pelatihan, yaitu *Buku 1: Pedoman Kepala Provinsi/Kabupaten*, *Buku 2: Pedoman Pengawas/Pemeriksa*, dan *Buku 3: Pedoman Pencacah*, juga sangat bermanfaat. Buku tersebut menjadi pedoman bagi berbagai pihak selama pelaksanaan PPLS 2011. Namun, secara umum buku pedoman tersebut dirasa terlalu mendetail dan kurang menarik karena pola letaknya tampak penuh dan hurufnya kecil. Kondisi demikian menyebabkan beberapa PCL enggan membaca pedoman secara keseluruhan. Mereka cenderung mengandalkan penjelasan dari PML, padahal dalam beberapa kasus, informasi yang mereka butuhkan sudah tersedia dalam pedoman. Buku saku yang disajikan secara ringkas dirasa cukup membantu, tetapi informasinya kurang menyeluruh. Buku pedoman dan buku saku hanya berisi penjelasan tentang mekanisme pencacahan. Buku tersebut tidak menjelaskan beberapa konsep seperti cakupan ruta di tingkat SLS atau desa/kelurahan dan definisi ruta menengah ke bawah, padahal kedua hal tersebut merupakan konsep dasar dalam PPLS 2011 yang dapat menunjang ketepatan PCL dalam menentukan ruta yang akan dicacah.

### 3.3.5 Isu-isu yang Muncul Selama Pelatihan

Sesi tanya jawab tidak diagendakan secara khusus dalam pelatihan dan peserta bisa mengajukan pertanyaan setiap saat selama instruktur menyampaikan materi. Pertanyaan yang muncul umumnya berkaitan dengan kasus-kasus yang mungkin terjadi di lapangan. Pertanyaan dan wacana mengenai definisi kelompok ruta menengah ke bawah banyak diajukan dan cukup membingungkan karena tidak ada batasan yang jelas, padahal PCL harus melakukan penyisiran untuk menghindari kemungkinan tidak tercacahnya ruta kelompok tersebut.

Dalam pelatihan tingkat kabupaten/kota, terutama pada bagian awal, ada penjelasan bahwa cakupan PPLS 2011 adalah ruta kelompok menengah ke bawah. Akan tetapi, dalam beberapa contoh dan penjelasan berikutnya, ada kecenderungan bahwa cakupannya mengarah ke kelompok ruta miskin. Hal tersebut makin menguatkan pola pikir (*mindset*) para peserta bahwa pendataan ini ditujukan untuk kelompok miskin dan berkaitan dengan pemberian bantuan. Pola pikir seperti itu memang sulit dihindari karena sebagian peserta pelatihan pernah terlibat dalam PPLS 2008 dan PSE 2005 yang dikenal sebagai pencacahan ruta miskin dengan tujuan

mendistribusikan bantuan. Selain itu, pembahasan tentang perbedaan antara PPLS 2011 dan dua pendataan terdahulu tersebut sangat terbatas.

## 3.4 Penetapan Ruta Sasaran

### 3.4.1 Penetapan Kuota Nasional dan Daerah

Kuota nasional PPLS 2011 yang mencakup 40% ruta dengan pengeluaran terendah (miskin dan rentan miskin) ditetapkan oleh BPS Pusat di Jakarta, bekerja sama dengan TNP2K dan Bank Dunia, dengan menganalisis data SP 2010 dan Susenas. Cakupan tersebut jauh lebih besar daripada cakupan PPLS 2008 yang hanya meliputi sekitar 29% ruta. Besarnya cakupan ruta tersebut ditujukan untuk mengurangi galat eksklusi.

Dari kuota nasional tersebut, BPS Pusat menetapkan kuota daerah mulai dari tingkat provinsi, kabupaten/kota, hingga SLS dengan alokasi yang berbeda-beda sesuai dengan intensitas kemiskinan masing-masing. Kuota daerah tersebut bukan merupakan kuota maksimum, bahkan bisa dikatakan sebagai kuota minimum karena pencacah di lapangan bisa menambah jumlah ruta yang akan dicacah. Berdasarkan wawancara dengan BPS kabupaten/kota studi, proporsi kuota yang diperoleh wilayah studi hingga tingkat kecamatan dinilai relatif sesuai dengan kondisi sosial-ekonomi wilayah.

BPS Pusat juga menentukan individu ruta yang akan dicacah dengan menggunakan model PovTar yang merupakan pengembangan dari *proxy means test*. *Proxy means test* adalah metode teknis yang digunakan untuk memprediksi konsumsi per kapita. Ruta yang akan dicacah dibagi berdasarkan SLS yang ditampilkan dalam Daftar LS *pre-listed*. Daftar awal tersebut kemudian diproses kembali melalui kegiatan pencocokan dengan data PPLS 2008 dan daftar tunggu PKH. Tujuannya adalah agar ruta yang—dari pendataan sebelumnya—sudah teridentifikasi layak menerima bantuan bisa masuk dalam Daftar LS karena mungkin mereka masih berada dalam kondisi sosial-ekonomi yang sama dan akan dicek ulang keberadaan serta kondisi sosial-ekonominya melalui PPLS 2011. Khusus untuk PKH, tidak semua daerah di Indonesia menerima PKH karena program tersebut masih bersifat pilot. Wilayah studi yang tidak menerima PKH adalah Sumatera Utara, Jawa Tengah, dan Kota Bima.

Kegiatan pencocokan tersebut seharusnya dilakukan oleh BPS Pusat, tetapi, sampai saat menjelang dimulainya pencacahan, BPS Pusat belum menyelesaikan proses tersebut karena keterbatasan perangkat keras pendukung, keterbatasan waktu, dan kesulitan dalam menyandingkan kode SLS dan nama ruta. Nama ruta tidak selalu ditulis sama persis dalam setiap pendataan dan terdapat nama ruta yang hampir sama atau bahkan sama. Karena hal tersebut, Daftar LS yang diberikan ke setiap BPS kabupaten/kota merupakan daftar murni yang diambil dari SP 2010.

### 3.4.2 Keakuratan Daftar Ruta Awal

Beberapa pihak, khususnya PCL, menilai bahwa ketersediaan daftar ruta awal atau Daftar LS merupakan kelebihan PPLS 2011 karena daftar tersebut dapat dijadikan patokan awal dalam menentukan ruta yang akan dicacah. Hal ini mempermudah proses pencacahan dan mengurangi ketergantungan pada pendapat PCL dan ketua SLS yang cenderung subjektif. Pada pendataan sebelumnya, daftar seperti itu tidak tersedia sehingga pencacah di lapangan hanya berpatokan pada pedoman yang ada dan masukan dari aparat desa/kelurahan, termasuk ketua RT. Meskipun demikian, banyak pihak, termasuk BPS Pusat, mengakui bahwa daftar tersebut kurang akurat

karena masih mencakup ruta mampu (galat inklusi). Di wilayah studi, ruta mampu yang tercakup pada daftar tersebut adalah, antara lain, pedagang yang cukup sukses, pengusaha, petani yang memiliki sawah luas, peternak yang memiliki banyak sapi, anggota DPRD, dan pegawai negeri sipil (PNS). Bahkan ada staf BPS dengan jabatan kepala seksi yang diberi tanda # yang berarti bahwa rutanya termasuk dalam lima ruta termiskin di SLS tempat tinggalnya. Untuk menanggulangi hal tersebut, BPS Pusat mengeluarkan kebijakan bagi BPS kabupaten/kota untuk mencoret–dan memberi kode 9 pada–ruta dalam Daftar LS yang terindikasi sebagai ruta mampu. Dalam pelaksanaannya, kebijakan tersebut tidak berjalan lancar karena adanya perbedaan pengertian tentang batasan ruta mampu sebagaimana akan diuraikan pada bagian Pencoretan (Pemberian Kode 9) pada Ruta Daftar Awal.

Kurang akuratnya Daftar LS juga terindikasi dari cakupan jumlah ruta. Ada Daftar LS yang hanya mencantumkan sangat sedikit ruta atau lebih sedikit daripada jumlah ruta dalam PPLS 2008. Di Kabupaten Cianjur bahkan ada Daftar LS yang hanya berisi satu ruta. Hal tersebut dapat menimbulkan galat eksklusi bila jumlah ruta pada daftar awal memengaruhi PCL dalam menentukan ruta yang akan dicacah. Untuk memecahkan masalah tersebut dan sekaligus melaksanakan proses pencocokan, BPS Pusat meminta BPS kabupaten/kota melakukan proses pencocokan ruta dalam Daftar LS dengan daftar ruta PPLS 2008. Proses tersebut dilakukan di lapangan oleh PCL sesuai dengan wilayah penugasan. Ruta PPLS 2008 yang belum tercantum dalam Daftar LS akan dimasukkan dalam Daftar LS kosong. Jika, berdasarkan hasil pengecekan lapangan, kondisi sosial-ekonomi ruta tersebut belum membaik atau masih termasuk kelompok menengah ke bawah, maka ruta tersebut akan dicacah.

Di Kota Semarang, PCL baru menerima daftar PPLS 2008 setelah pencacahan berlangsung beberapa hari. Karena itu, beberapa PCL mengkhawatirkan kemungkinan harus melakukan pencacahan di SLS yang sudah selesai didata bila masih ada ruta PPLS 2008 yang belum tercacah. Kekhawatiran tersebut sebenarnya tidak akan terjadi jika PCL melakukan mekanisme pencacahan sesuai dengan *standard operating procedure* (SOP). Dengan dipatuhinya SOP, kemungkinan besar seluruh ruta menengah ke bawah yang tidak ada dalam Daftar LS, termasuk yang hanya terdaftar di PPLS 2008, akan terdaftar dan tercacah.

Menurut BPS Pusat, ada dua kemungkinan yang melatarbelakangi kurang akuratnya Daftar LS, yaitu adanya kekurangakuratan pada data SP 2010 atau tidak sempurnanya model yang digunakan untuk menetapkan daftar tersebut. Berdasarkan kunjungan singkat peneliti SMERU ke Jakarta Utara untuk memperoleh informasi tentang pelaksanaan SP 2010, dapat diketahui bahwa cakupannya sudah bagus karena SP 2010 mencacah seluruh penduduk, termasuk mereka yang tinggal di permukiman ilegal dan mereka yang tidak menetap, misalnya pelaut. Namun, kualitas isian kuesionernya masih dipertanyakan karena ada pencacah yang tidak menanyakan seluruh pertanyaan (lihat Lampiran: Tinjauan Pelaksanaan Sensus Penduduk 2010 di Wilayah Jakarta Utara).

### 3.4.3 Pencoretan (Pemberian Kode 9) pada Ruta Daftar Awal

Kebijakan pemberian kode 9 atau pencoretan ruta dari Daftar LS pada dasarnya tidak diperlukan jika mekanisme pendataan secara keseluruhan sudah baik. Melalui mekanisme yang baik, ruta tidak layak akan terseleksi secara otomatis saat pengolahan data. Ketentuan pemberian kode 9 tersebut didasarkan pada Surat Edaran BPS No. 04340.110 tertanggal 12 Juli 2011 yang kemudian dipertegas dengan Surat Edaran No. 04340.118 tertanggal 21 Juli 2011. Dalam surat tersebut disebutkan: “Ruta dalam Daftar LS *pre-listed* yang tidak layak karena dinilai mampu agar dicoret



dan diberi kode 9. Kode ini antara lain diberikan pada ruta yang berstatus PNS/TNI<sup>4</sup>/POLRI<sup>5</sup>/BUMN<sup>6</sup>/BUMD<sup>7</sup>/anggota legislatif atau ruta yang terindikasi bergelar minimal S1.” Tidak ada penjelasan lebih lanjut tentang kriteria lainnya, termasuk kondisi ekonomi.

Ketidaklengkapan kriteria tersebut menyebabkan terjadinya perluasan kriteria yang bersifat subjektif dan spesifik daerah. Di Kota Sibolga, misalnya, ada surat penegasan BPS setempat tertanggal 15 Juli 2011 yang menambahkan bahwa kriteria mampu juga meliputi pensiunan PNS/TNI/POLRI/BUMN/BUMD/anggota legislatif, kepala lingkungan, pegawai honorer, dan ruta mampu/kaya. Di wilayah lain, tidak ada surat penegasan BPS setempat dan kriteria mampu benar-benar atas dasar penilaian subjektif PCL.

Beberapa staf BPS kabupaten/kota menilai bahwa ciri-ciri ruta yang dituliskan dalam surat edaran BPS Pusat kurang jelas karena kelompok yang disebutkan belum tentu secara ekonomi termasuk ruta mampu. Sebagai contoh, ada PNS golongan rendah yang dapat digolongkan dalam ruta menengah ke bawah atau kurang mampu, apalagi jika jumlah anggota ruta atau tanggungannya banyak. Selain itu, ada juga anggota ruta bergelar S1 yang hanya menjadi pekerja kasar karena belum mendapatkan pekerjaan. Ciri-ciri ruta yang kurang jelas tersebut diterapkan PCL di lapangan secara parsial dengan hanya berpatokan pada penghasilan tetap. Karena itu, ditemukan ruta miskin yang tidak dijadikan ruta tambahan atau dicoret dari Daftar LS karena mempunyai penghasilan tetap, padahal mereka hanya pelayan toko, pensiunan PNS golongan dua, guru honorer, dan pegawai rendah lainnya.

Di lapangan ditemukan cukup banyak ruta dalam Daftar LS—yang termasuk golongan menengah ke bawah—yang dicoret dan diberi kode 9 oleh PCL karena dinilai mempunyai kehidupan yang lebih baik bila dibandingkan dengan tetangganya. Beberapa contoh di antaranya: tukang ojek dengan motor milik sendiri yang masih mengontrak rumah sederhana, buruh tani yang mempunyai pekerjaan sampingan sebagai pandai besi, dan buruh tani yang dua tahun lalu bisa menggadai kebun milik orang lain senilai dua juta rupiah.



**Gambar 3. Rumah ruta buruh tani yang dicoret dari daftar awal**

<sup>4</sup>Anggota Tentara Nasional Indonesia.

<sup>5</sup>Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

<sup>6</sup>Pegawai Badan Usaha Milik Negara.

<sup>7</sup>Pegawai Badan Usaha Milik Daerah.

Kurang tepatnya pemberian kode 9 juga disebabkan oleh adanya anggapan bahwa ruta terdaftar tidak boleh lebih dari 40% sebagaimana estimasi cakupan di tingkat nasional. Beberapa PCL dan PML merasa khawatir bahwa jika mereka mencacah lebih dari 40% ruta yang ada di tingkat SLS, mereka akan disalahkan oleh BPS. Selain itu, anggapan bahwa hanya ruta miskin yang perlu didata juga turut berpengaruh. Kesalahan pemberian kode 9 ini merupakan salah satu penyebab kekurangcakupan pada data PPLS 2011.

Kesalahan dalam pemberian kode 9 ini sebenarnya dapat diminimalisasi apabila KSK atau PML melakukan verifikasi semua ruta berkode 9 sebagaimana ketentuan yang berlaku. Kegiatan tersebut cenderung tidak dilakukan karena keterbatasan waktu. Pada situasi khusus, manakala ruta berkode 9 merupakan hasil rembuk desa seperti halnya di Kabupaten Demak, PML tidak dapat melakukan banyak koreksi dan hanya dapat bertindak mengikuti kesepakatan warga. Dalam kasus seperti itu, koordinasi antara BPS dan pemda harus dilakukan untuk meminimalisasi kemungkinan kekurangcakupan. Upaya minimalisasi lainnya ialah bahwa BPS dan PML harus memberikan keterangan yang jelas dan terperinci mengenai pengertian kuota 40% dan 45% serta harus menyatakan bahwa tidak ada kuota di tingkat SLS.

Dari hasil analisis terhadap 44 Daftar LS atau daftar ruta awal di wilayah studi, ditemukan bahwa jumlah ruta yang dicoret atau diberi kode 9 berkisar antara 0%–70,37% atau rata-rata 25,16% per Daftar LS. Rata-rata jumlah ruta yang dicoret di tingkat kabupaten/kota adalah 27,46%. Kabupaten Bima mempunyai jumlah ruta berkode 9 tertinggi dan hanya di Kabupaten Cianjur tidak ditemukan ruta berkode 9. Hal demikian terjadi di Cianjur karena jumlah ruta dalam Daftar LS sangat sedikit.

**Tabel 6. Proporsi Ruta yang Dicoret terhadap Ruta dalam Daftar Awal**

Provinsi	Kabupaten/Kota	Jumlah Sampel Daftar Awal	Jumlah Ruta		Rata-rata Ruta Dicoret (%)	
			Kabupaten/Kota	Rata-rata per Daftar Awal	Kabupaten/Kota	per Daftar Awal
Sumatera Utara	Kota Sibolga	4	79	19,75	8,86	7,69
	Kab. Tapanuli Tengah	4	176	44,00	32,95	32,82
Jawa Tengah	Kota Semarang	4	39	9,75	10,26	7,78
	Kab. Demak	4	203	50,75	35,96	36,31
Jawa Barat	Kota Sukabumi	5	152	30,40	25,66	30,60
	Kab. Cianjur	4	119	29,75	0,00	0,00
NTB	Kota Bima	12	484	40,33	28,31	28,07
	Kab. Bima	7	201	28,71	40,30	39,82
<b>Total</b>		<b>44</b>	<b>1.453</b>	<b>33,02</b>	<b>27,46</b>	<b>25,16</b>

Sumber: Daftar LS di wilayah studi.

### 3.4.4 Proses Penentuan Ruta yang Akan Dicacah

Terkait SOP pencacahan, ada beberapa tahapan yang harus dilakukan PCL dalam menentukan ruta layak cacah.

#### a) Konfirmasi tentang keberadaan ruta Daftar LS kepada ketua SLS

Dalam menentukan ruta, kegiatan yang pertama kali harus dilakukan oleh PCL adalah mengunjungi ketua SLS. Setelah memberitahukan tujuan pendataan dan mengonfirmasi kemungkinan perubahan SLS (seperti pemekaran RT/RW/dusun) setelah pelaksanaan SP 2010, PCL harus memverifikasi keberadaan ruta dalam Daftar LS—bahwa ruta bersangkutan masih menjadi warga SLS tersebut—dengan cara membacakan nama ruta satu per satu. Setelah itu, PCL meminta ketua SLS untuk menandatangani dan memberikan cap/stempel SLS pada Daftar LS tersebut.

Dalam praktiknya, banyak PCL yang tidak hanya melakukan kegiatan tersebut, melainkan juga berkonsultasi dengan ketua SLS mengenai kondisi sosial-ekonomi ruta dalam Daftar LS dan ruta yang belum terdaftar. Pada beberapa kasus, hal tersebut menyebabkan adanya ketua SLS yang mencoba memengaruhi daftar ruta dengan memasukkan kerabatnya. Terlepas dari pelanggaran SOP, konsultasi dengan ketua SLS tersebut tidak selalu berdampak negatif terhadap akurasi daftar ruta sejauh PCL mengikuti SOP pencacahan lainnya seperti konsultasi dan penyisiran langsung. Dalam beberapa kasus, konsultasi penetapan ruta sasaran dengan ketua SLS ini terbukti mampu mengidentifikasi ruta yang sulit teridentifikasi, seperti ruta yang baru pindah atau yang mengontrak rumah. Pengetahuan ketua SLS sangat berguna untuk memastikan agar semua ruta sasaran terdaftar. Hal ini juga diakui oleh staf BPS di Jawa Barat yang menyatakan bahwa konsultasi dengan ketua SLS membantu PCL dalam melakukan pencacahan dan bahwa pelanggaran praktik tersebut dalam SOP cukup disayangkan.

Dari pengamatan dan wawancara di lapangan, diketahui bahwa proses konfirmasi dengan ketua SLS tidak menemui kesulitan dan tidak berpengaruh negatif terhadap proses pencacahan. Dampak negatif terkadang muncul akibat praktik konsultasi tentang penetapan ruta sasaran. Sebenarnya dampak negatif dapat dihindari bila PCL menjelaskan tujuan pendataan dengan benar dan mengikuti SOP secara disiplin.

#### b) Penetapan ruta tambahan melalui konsultasi dengan ruta kurang mampu dan penyisiran

Menurut ketentuan yang berlaku, untuk menghindari galat eksklusi, PCL harus melakukan konsultasi dengan ruta kurang mampu dan harus melakukan penyisiran. Melalui dua kegiatan tersebut diharapkan tidak ada lagi ruta menengah ke bawah yang terlewat atau tidak masuk dalam daftar sasaran. Ruta tambahan hasil kegiatan tersebut akan dicatat dalam Daftar SW untuk kemudian dicacah. Jumlah ruta dalam Daftar SW diharapkan tidak melebihi 5% total ruta dalam Daftar LS *pre-listed* tingkat desa/kelurahan. Jika hal tersebut terjadi, maka kasusnya harus disampaikan kepada PML yang kemudian akan melaporkannya kepada BPS kabupaten/kota.

PCL melakukan konsultasi dengan tiga ruta kurang mampu setelah memverifikasi keberadaan ruta. Tiga ruta tersebut terdiri atas satu ruta bertanda # yang teridentifikasi dari model PovTar sebagai ruta yang paling rendah tingkat pengeluarannya dan dua ruta lainnya yang namanya tercantum dalam Daftar LS dan tempat tinggalnya berdekatan. Tujuan konsultasi ini adalah menjangkir kemungkinan adanya ruta lain dengan kondisi ekonomi yang setara, atau bahkan lebih rendah, yang belum terdaftar dalam Daftar LS ataupun PLS 2008.

Di hampir semua wilayah studi, mekanisme konsultasi dengan tiga ruta miskin tersebut umumnya tidak dilaksanakan. Beberapa alasan yang mengemuka adalah sebagai berikut.

- a) PCL enggan melakukan konsultasi dengan alasan keterbatasan waktu atau enggan mengganti ruta bertanda # dengan ruta lainnya. Ada ruta bertanda # yang tergolong mampu atau sulit ditemukan karena nama dalam Daftar LS bukan nama yang sehari-hari dikenal oleh tetangganya. Di Kota Sibolga, misalnya, panggilan sehari-hari kepala ruta umumnya adalah nama anak laki-lakinya sehingga banyak tetangga yang tidak mengetahui nama asli kepala ruta bersangkutan.
- b) Mengumpulkan ketiga ruta bertanda # dan ruta kurang mampu cukup sulit mengingat kesibukan atau pekerjaan mereka masing-masing.
- c) Kemampuan dan pengetahuan ruta bertanda # dan ruta kurang mampu tidak memadai untuk memberikan masukan. Kelompok ruta ini sering kali tidak berani dan sulit mengemukakan pendapat atau penilaian tentang kondisi sosial-ekonomi tetangganya. Sebagian di antara mereka, terutama di wilayah perkotaan, juga tidak mengetahui secara pasti kondisi individu ruta di satu SLS.
- d) Pada beberapa kasus, ada kecenderungan bahwa peserta konsultasi menunjuk keluarga atau kerabat dekatnya.
- e) Proses konsultasi yang terkontrol dan efisien sering kali sulit diterapkan karena ada kecurigaan atau rasa ingin tahu dari masyarakat. Ada kasus konsultasi yang dihadiri lebih dari 20 orang peserta sehingga PCL sulit mengontrolnya.

Kondisi demikian menyebabkan beberapa PCL, yang pada awal pelaksanaan pencacahan masih berupaya melakukan konsultasi dengan kelompok ruta kurang mampu, tidak lagi mengagendakan kegiatan tersebut. Lebih jauh, bahkan ada PML yang terus terang mengakui bahwa dia melarang PCL melakukan kegiatan konsultasi. Beberapa BPS kabupaten/kota juga menyatakan bahwa metode konsultasi tersebut sulit dilaksanakan. Di Kabupaten Demak, metode tersebut tidak dapat dilakukan karena dikhawatirkan akan menimbulkan protes dan konflik di tingkat masyarakat.

Karena konsultasi dengan tiga ruta kurang mampu umumnya tidak dilaksanakan, maka proses penyisiran menjadi sarana utama dalam mengidentifikasi ruta tidak mampu yang belum terdaftar. Penyisiran dilakukan melalui kombinasi antara pengamatan lapangan dan bertanya kepada ruta yang sedang dicacah mengenai ruta lain yang mempunyai penghidupan sama atau di bawah ruta tersebut. Pada dasarnya, kegiatan bertanya pada ruta yang sedang dicacah merupakan bentuk modifikasi dari konsultasi dengan ruta miskin yang tidak dilakukan secara berkelompok. Artinya, meskipun tidak sesuai dengan ketentuan, konsultasi dengan ruta miskin tetap dilakukan oleh sebagian besar PCL. Kegiatan ini cukup efektif untuk menemukan ruta sasaran tambahan dan lebih mudah untuk dilakukan PCL bila dibandingkan dengan konsultasi dengan tiga ruta kurang mampu.

Ada kecenderungan bahwa penentuan ruta tambahan oleh PCL bersifat subjektif. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya pedoman dan kriteria yang jelas tentang definisi ruta menengah ke bawah. Penyebab lainnya adalah kesalahan persepsi sebagian PCL bahwa ruta yang dicacah adalah maksimal 40% dari ruta yang ada dan bahwa ruta tambahan tidak boleh lebih dari 5% ruta dalam Daftar LS. Selain itu, ada juga persepsi bahwa pendataan PPLS 2011 akan diikuti dengan pemberian bantuan seperti BLT dan PKH. Persepsi tersebut menyebabkan PCL sangat selektif dalam menentukan ruta tambahan, yaitu hanya meliputi ruta sangat miskin atau miskin. Dengan kesalahan persepsi tersebut, ada kemungkinan bahwa tujuan PPLS 2011 untuk mendata ruta menengah ke bawah secara nasional dan mengurangi galat eksklusi tidak akan tercapai secara

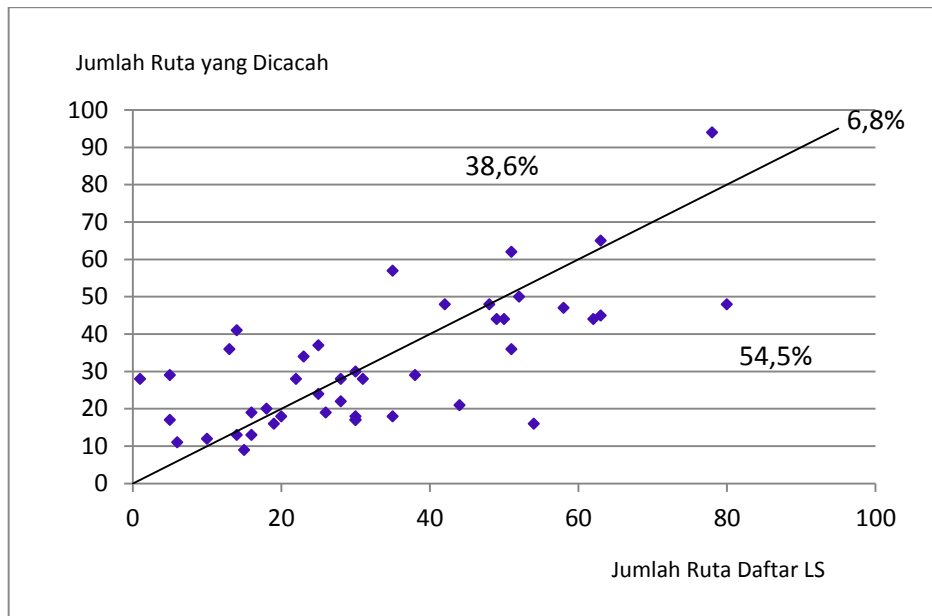
optimal, meskipun ruta yang tidak tercakup bukanlah kelompok sangat miskin dan miskin, melainkan cenderung merupakan kelompok yang hampir miskin atau rentan miskin.



Hasnuti/SMERU

**Gambar 4. Rumah ruta yang tidak didaftar karena kepala ruta adalah pensiunan PNS**

Secara umum, ruta yang tercantum dalam daftar akhir atau daftar ruta yang akan dicacah cenderung tepat, yaitu meliputi ruta menengah ke bawah, tetapi hampir di semua wilayah sampel terdapat indikasi kekurangcakupan. Grafik 1 menunjukkan perbandingan jumlah ruta yang dicacah (termasuk ruta tambahan) dengan jumlah ruta dalam Daftar LS *pre-listed* di SLS wilayah studi. Titik yang berada di sepanjang garis diagonal menunjukkan bahwa jumlah ruta yang dicacah sama dengan jumlah ruta Daftar LS; titik di atas garis diagonal menunjukkan bahwa jumlah ruta yang dicacah lebih besar; dan titik di bawah garis menunjukkan hal sebaliknya. Secara keseluruhan, grafik tersebut menunjukkan bahwa di SLS wilayah studi, ada kecenderungan bahwa jumlah ruta yang akan dicacah lebih kecil daripada jumlah total ruta dalam Daftar LS *pre-listed*.



**Gambar 5. Perbandingan jumlah ruta Daftar LS *pre-listed* dan hasil pencacahan**

### 3.4.5 Intervensi Aparat

Mengenai kasus intervensi oleh aparat yang terjadi di wilayah penelitian, selain berupa kecenderungan ketua SLS untuk memasukkan kerabatnya ke dalam daftar, ada pula intervensi berupa upaya untuk memengaruhi layak/tidaknya ruta dalam Daftar LS *pre-listed* ataupun ruta tambahan untuk dicacah. Beberapa PCL diminta oleh ketua SLS untuk tidak mencacah ruta terdaftar karena dinilai mampu berdasarkan kriteria lokal. Permintaan ketua SLS kepada PCL untuk tidak mencacah ruta tertentu dalam Daftar LS makin kuat apabila ruta tersebut tergolong 20% ruta terkaya di wilayahnya. Alasan lain biasanya berupa pertimbangan moral bahwa anggota ruta tertentu adalah pekerja seks komersial, pemabuk, atau masih dianggap pendatang kendati sudah menetap lebih dari satu tahun. Umumnya upaya tersebut diikuti oleh PCL; apalagi, kebanyakan PCL merupakan aparat desa/kelurahan.

Selain di tingkat SLS, intervensi oleh aparat juga terjadi di tingkat desa/kelurahan. Di Kabupaten Demak, intervensi dilakukan terhadap daftar ruta yang akan dicacah. Hal tersebut dipicu oleh kekhawatiran akan terjadinya permasalahan dan kericuhan seperti yang terjadi pada saat hasil PSE 2005 digunakan untuk pelaksanaan Program BLT. Intervensi dilakukan melalui sebuah pertemuan atau rembuk desa yang melibatkan berbagai unsur, yaitu aparat desa, ketua SLS, tokoh masyarakat, PCL, dan PML (lihat Kotak 1).

Rembuk desa mungkin tidak diperlukan seandainya bisa dipastikan bahwa Daftar LS benar-benar hanya berisi 40%–50% ruta kelompok sosial-ekonomi menengah ke bawah. Namun, dari segi upaya pemberdayaan masyarakat, paling tidak terdapat dua alasan untuk mendorong rembuk desa. Pertama, hal ini berkaitan dengan keperluan untuk mengembangkan sikap transparan (keterbukaan) aparat pemerintah kepada rakyat. Kedua, hal ini merupakan upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam setiap program yang menyangkut kepentingan mereka. Tentu rembuk desa perlu dipayungi dengan aturan pelaksanaan yang jelas dan rasional. Dalam kaitannya dengan kegiatan PPLS, rembuk desa harus dipimpin oleh KSK atau staf BPS, atau paling tidak mereka harus hadir dalam rembuk desa.

### **Kotak 1**

#### **Rembuk Desa di Kabupaten Demak**

Pelaksanaan PSE 2005 dan PPLS 2008 di Kabupaten Demak telah menimbulkan keresahan dan kerusuhan sosial. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa, di satu sisi, banyak ruta miskin yang tidak dicacah dan, di sisi lain, ada ruta yang tergolong kaya, tetapi dicacah. Setelah melihat adanya pejabat dan pengusaha dalam Daftar LS, beberapa PML dan PCL khawatir bahwa kejadian serupa akan terulang pada PPLS 2011. Seorang PML (laki-laki, 31 Juli 2011) mengatakan, “Kalau sudah jelas ruta mampu, mengapa harus didata?” Oleh karena itu, sebuah pertemuan yang dikoordinasikan di tingkat kabupaten kemudian memutuskan bahwa (i) hal ini perlu disampaikan ke BPS Pusat dan (ii) perlu diajukan permohonan agar ruta yang akan dicacah ditetapkan melalui rembuk desa.

Di Desa Wonoagung, misalnya, rembuk desa dihadiri oleh wakil dari kecamatan, aparat desa, ketua RW, ketua RT, PML, dan PCL. Dalam pertemuan itu, PML dan PCL tidak menyampaikan Daftar LS. Mereka langsung mengusulkan agar para ketua RT membuat daftar ruta yang dinilai kurang mampu di masing-masing wilayahnya. Mereka juga mengusulkan kriteria untuk penetapan ruta miskin, yakni, antara lain, rumah berlantai tanah, rumah berdinding bilik, tidak mempunyai kamar mandi dan jamban, memasak dengan kayu, tidak mempunyai sambungan listrik, dan diutamakan yang kepala rutanya janda (ketua RT, laki-laki, 1 Agustus 2011).

Rembuk desa tersebut menyepakati bahwa setiap ketua RT akan menyusun dan memberikan daftar ruta yang layak didata serta fotokopi kartu keluarga ruta tersebut kepada PCL. Beberapa ketua RT yang beranggapan bahwa PPLS 2011 akan dilanjutkan dengan pemberian bantuan kepada ruta miskin cenderung mendaftar seluruh ruta di wilayahnya untuk dicacah karena takut nanti dirinya akan disalahkan oleh warganya. Sementara itu, beberapa ketua RT lain tidak memasukkan ruta mampu dan hanya mendaftar ruta yang benar-benar miskin atau fakir miskin. Seorang ketua RT (laki-laki, 1 Agustus 2011) berkonsultasi dengan tokoh agama untuk memilih warganya yang tergolong miskin. Pertimbangan yang dia gunakan dalam memilih ruta yang akan didata, selain yang dijelaskan PCL, adalah warga yang pekerjaannya tidak menentu atau serabutan. Dia juga menjelaskan bahwa jika ada ruta mampu yang minta didaftar, biasanya dia katakan, “Berarti kamu minta didoakan untuk menjadi miskin.” Salah satu contoh hasil rembuk desa: Seorang ketua RT mengusulkan bahwa jumlah yang perlu dicacah di RT-nya adalah 17 ruta, padahal—dalam Daftar LS—RT tersebut mendapat kuota 54 ruta.

## **3.5 Pencacahan Ruta**

Awal pelaksanaan pencacahan di sebagian besar wilayah studi terlambat beberapa hari dari jadwal yang ditetapkan (15 Juli 2011), terutama akibat mundurnya jadwal pelatihan dan lambatnya distribusi logistik pencacahan. Penetapan hari Jumat sebagai awal pencacahan, yang di beberapa wilayah merupakan hari kerja terakhir pada minggu tersebut, juga berpengaruh pada terlambatnya pelaksanaan pencacahan. Di beberapa desa/kelurahan studi, PCL seharusnya bisa melaksanakan pencacahan tepat waktu, tetapi mereka tidak bisa meminta legitimasi surat tugas karena kades/lurah tidak bisa ditemui pada hari tersebut sehingga mereka terpaksa menunda pencacahan selama tiga hari dan menunggu hari kerja berikutnya. Asumsi bahwa kades/lurah bisa ditemui di rumah ternyata tidak selalu benar karena tidak sedikit lurah yang tinggal di kelurahan lain. Ada juga kades/lurah yang bisa ditemui di rumahnya, tetapi mereka berkeberatan menandatangani surat tugas PCL karena stempel desa disimpan di kantor desa/kelurahan.

Ada kemungkinan bahwa keterlambatan dimulainya pencacahan tersebut berpengaruh pada waktu penyelesaian pencacahan dan makin terbatasnya waktu bagi PCL untuk memeriksa kuesioner yang telah terisi. Bila pemeriksaan oleh PCL dilakukan pada waktu yang terlalu dekat dengan akhir masa pencacahan, PML berisiko menanggung beban yang terlalu berat dan PCL tidak akan mempunyai waktu untuk melakukan konfirmasi atau kunjungan ulang ke ruta bila diperlukan.

Menjelang pencacahan, para PCL menerima logistik pencacahan yang lengkap dalam jumlah yang memadai berupa alat tulis kantor (ATK), buku pedoman, buku saku, sketsa peta wilayah, daftar ruta awal, dan berbagai formulir pencacahan. Perlengkapan tersebut seharusnya dibawa pada saat pencacahan, tetapi dari observasi pencacahan, ada saja PCL yang tidak membawa perlengkapan yang memadai sebagaimana dibutuhkan. Ada PCL yang bahkan hanya membawa daftar ruta terkait, kuesioner ruta yang akan dicacah, dan ATK. Beberapa PCL menyatakan bahwa buku pedoman hanya digunakan pada saat memeriksa isian kuesioner, sedangkan sketsa peta tidak dibutuhkan karena mereka sudah mengenal wilayah kerjanya; bahkan ada beberapa PCL yang mengaku sebagai pembuat sketsa tersebut saat pelaksanaan SP 2010.

Berdasarkan observasi lapangan terhadap kegiatan pencacahan 12 PCL dan wawancara mendalam dengan 23 PCL lainnya, diketahui bahwa secara umum para PCL mengenal wilayah kerjanya dengan baik. Hal tersebut merupakan nilai tambah dari latar belakang PCL yang umumnya merupakan penduduk setempat dan sebagian besar merupakan aparat desa/kelurahan. Beberapa PCL, terutama di wilayah perkotaan, acap kali harus bertanya tentang lokasi rumah ruta yang akan dicacah, tetapi hal ini tidak menjadi hambatan berarti karena PCL sudah berada di lingkungan yang tepat.

### 3.5.1 Kesesuaian Prosedur Pencacahan

Dari hasil pengamatan lapangan, diketahui bahwa sebagian besar pencacahan ruta dilakukan sesuai SOP. Pengisian kuesioner, misalnya, umumnya dilakukan melalui wawancara langsung dengan ruta dan dilaksanakan di rumah (tempat tinggal) ruta tersebut. Meskipun demikian, ditemukan kasus-kasus pelanggaran SOP yang bervariasi dari tingkat relatif ringan hingga relatif berat. Prosedur yang dilanggar juga bervariasi, misalnya cara melakukan wawancara, menentukan informan yang akan diwawancarai, dan mengisi kuesioner.

Kasus pelanggaran SOP ringan yang paling banyak ditemui adalah bahwa PCL didampingi oleh ketua RT atau aparat desa/kelurahan lainnya dalam melakukan pencacahan. Hal tersebut dilakukan dengan alasan untuk memudahkan pencarian rumah ruta atau untuk keamanan pencacah. Kasus pelanggaran SOP cukup berat yang diperkirakan dapat memengaruhi keakuratan pencacahan adalah, antara lain, pencacahan berkelompok. Pada kasus seperti ini, PCL umumnya tidak melakukan kunjungan ke rumah setiap ruta sehingga tidak ada klarifikasi terhadap beberapa data, terutama yang berkaitan dengan kondisi rumah dan sanitasi.

Sebagian besar wawancara dilakukan dengan istri kepala ruta, dan ada juga yang dilakukan dengan anak kepala ruta yang berpendidikan SMA atau yang dianggap sudah dewasa karena kepala ruta sedang tidak berada di rumah atau sedang bekerja. Kasus pelanggaran ditemukan pada wawancara yang dilakukan melalui orang lain di luar anggota ruta, misalnya bertanya kepada saudara atau tetangga ruta atau bertanya kepada ketua SLS. Pelanggaran cukup berat ditemukan di Kabupaten Cianjur, yaitu ada PCL yang tidak melakukan kunjungan dan wawancara terhadap beberapa ruta karena merasa sudah mengetahui secara pasti kondisi rumah dan kehidupan warga daerah tersebut; pengisian kuesioner hanya dilakukan berdasarkan data yang sudah tersedia, seperti kartu keluarga dan pengetahuan pribadi PCL.

### 3.5.2 Kualitas Hasil Pencacahan

Hasil observasi menunjukkan bahwa dengan latar belakang pendidikan dan pengalaman mencacah, sebagian besar PCL mempunyai teknik wawancara yang cukup baik. Mereka juga tampak terbiasa dengan langkah-langkah pencacahan. Meskipun demikian, masih ditemukan fakta adanya PCL yang kurang memahami mekanisme pengisian kuesioner. Mereka terindikasi melakukan kesalahan dalam mengisi kuesioner, misalnya dalam hal umur, partisipasi bersekolah,



urutan keluarga dalam ruta, dan posisi dalam pekerjaan, padahal penjelasan tentang hal tersebut tersedia dalam buku pedoman yang mereka terima.

Sebagaimana dijelaskan di bagian metode penelitian, untuk mengetahui kualitas PCL dalam melakukan pencacahan, tim peneliti SMERU melakukan pengulangan wawancara dengan menggunakan kuesioner PPLS 2011 terhadap 130 ruta (ada penambahan 2 ruta bila dibandingkan dengan rencana semula sebanyak 128 ruta) yang sebelumnya sudah diwawancarai PCL. Dengan membandingkan hasil pencacahan SMERU dan hasil pencacahan PCL terhadap ruta yang sama, diketahui bahwa secara keseluruhan jumlah isian yang berbeda terjadi pada 14,68% sel. Ada kecenderungan bahwa kota memiliki perbedaan yang lebih besar daripada kabupaten, kecuali di Jawa Barat. Kabupaten Cianjur merupakan daerah yang memiliki perbedaan isian terbesar dengan persentase 37,08% sel, sedangkan Kabupaten Tapanuli Tengah memiliki perbedaan isian terkecil, yaitu 1,90% sel (lihat Tabel 7). Tingginya perbedaan isian kuesioner hasil pencacahan SMERU dan hasil pencacahan PCL di Kabupaten Cianjur disinyalir terjadi karena masalah sumber daya manusia dan praktik-praktik pelanggaran SOP dalam kegiatan pencacahan.

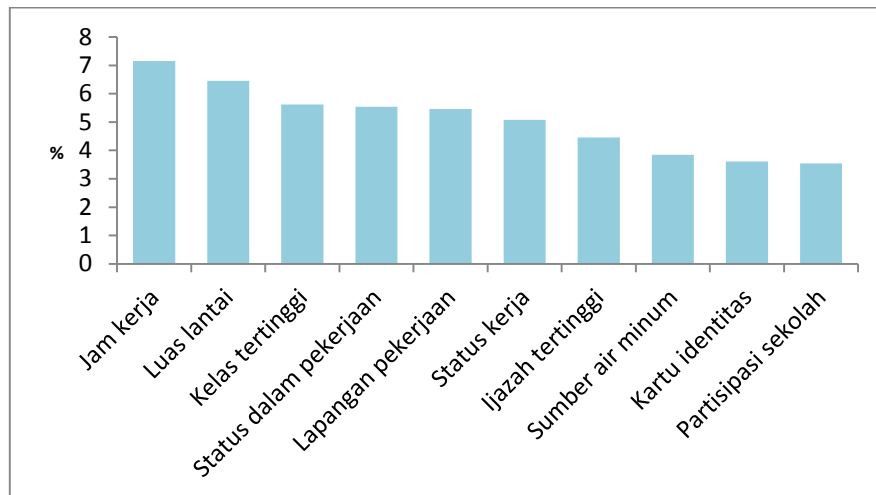
**Tabel 7. Perbedaan antara Hasil Pencacahan BPS dan Hasil Pencacahan SMERU**

Provinsi	Kabupaten/Kota	Sel Berbeda (%)
Sumatera Utara	Kota Sibolga	6,04
	Kab. Tapanuli Tengah	1,86
Jawa Tengah	Kota Semarang	10,77
	Kab. Demak	9,10
Jawa Barat	Kota Sukabumi	16,94
	Kab. Cianjur	37,08
NTB	Kota Bima	17,55
	Kab. Bima	15,59
Total		14,68

Sumber: Hasil pengolahan terhadap Hasil Pencacahan BPS dan Hasil Pencacahan SMERU.

Pertanyaan yang paling banyak menghasilkan isian berbeda antara pencacahan yang dilakukan SMERU dan pencacahan yang dilakukan PCL adalah tentang jam kerja, yaitu 7,15%. Berikutnya adalah pertanyaan tentang luas lantai rumah sebanyak 6,46% dan tentang kelas sekolah tertinggi untuk anak berusia 5 tahun ke atas sebanyak 5,62% (lihat Grafik 2). Perbedaan isian tersebut diperkirakan terjadi karena kesalahan pengertian, perbedaan kedalaman penelusuran, kesalahan penghitungan, kesalahan pengisian, atau praktik asal mengisi. Terkait jam kerja, misalnya, di masyarakat terdapat variasi jam kerja antarorang dan antarwaktu yang cukup rumit untuk dihitung, terutama untuk jenis pekerjaan yang bersifat informal. Hal ini terlihat dari beberapa kuesioner yang kolom jam kerjanya tidak diisi oleh PCL. Pada kolom luas lantai rumah, perbedaan isian sangat mungkin terjadi karena adanya variasi sumber data, yaitu berdasarkan pengakuan responden atau berdasarkan perkiraan pewawancara. Pada beberapa isian oleh PCL, ada yang asal mengisi atau salah menghitung sehingga angkanya jauh berbeda dengan kondisi tempat tinggal responden. Bahkan, ada isian yang tidak wajar, misalnya luas sebuah rumah yang cukup besar hanya ditulis empat meter persegi. Selain itu, terkait luas lantai, ada PCL, PML, dan staf BPS yang mempertanyakan konsep luas lantai yang dihitung berdasarkan luas atap karena hal tersebut

dianggap tidak menunjukkan luas rumah sebenarnya yang bisa dimanfaatkan secara efektif oleh ruta. Karena itu, di sebagian besar wilayah, luas lantai dihitung berdasarkan batasan dinding.



**Gambar 6. Pertanyaan yang memiliki perbedaan jawaban paling banyak antara hasil pencacahan BPS dan hasil pencacahan SMERU**

Menurut PCL, pertanyaan yang berkaitan dengan pekerjaan sulit digali. Kesulitannya adalah, antara lain, dalam mengelompokkan lapangan pekerjaan (karena tidak ada pedoman yang lengkap) dan dalam menghitung jam kerja (khususnya pada ruta yang mempunyai jam kerja yang tidak tetap). Seorang PCL mencontohkan, untuk orang yang membuat makanan kecil dan menjualnya sendiri, lapangan pekerjaannya bisa digolongkan industri pengolahan atau pedagang. Pertanyaan yang juga banyak dikeluhkan adalah tentang umur karena cukup banyak warga masyarakat yang tidak mengetahui secara pasti tanggal kelahirannya.

### 3.5.3 Perkembangan Pencacahan

Menurut rencana awal, kegiatan pencacahan PPLS 2011 akan dilaksanakan selama satu bulan, yakni 15 Juli sampai 14 Agustus 2011. Pada minggu ketiga pelaksanaan, perkiraan perkembangan pencacahan bervariasi antarwilayah. Ada BPS kabupaten/kota yang memperkirakan bahwa mereka sudah menyelesaikan lebih dari 50% pencacahan, tetapi ada juga yang menyatakan jauh di bawah itu. Di tingkat PCL, penyelesaian pencacahan juga bervariasi. Ada PCL yang sudah hampir menyelesaikan seluruh tugasnya dan sedang bersiap untuk membantu PCL lainnya, tetapi ada juga yang baru menyelesaikan 40% tugasnya. Ada kecenderungan bahwa pencacahan di wilayah perkotaan berlangsung lebih cepat daripada pencacahan di wilayah perdesaan karena faktor konsentrasi penduduk dan jenis pekerjaan yang menyebabkan ruta mudah ditemui.

Meskipun perkiraan perkembangan pencacahan bervariasi, umumnya KSK dan BPS kabupaten/kota optimistis bahwa kegiatan pencacahan dapat diselesaikan tepat waktu. Optimisme tersebut muncul berdasarkan pengalaman bahwa pencacahan tersendat pada tahap awal karena ada formalitas, yakni harus menemui aparat, dan karena para pencacah membutuhkan waktu beberapa saat untuk beradaptasi. Para PCL juga mengakui bahwa setelah mereka mencacah beberapa ruta, waktu yang dibutuhkan untuk mencacah ruta-ruta berikutnya makin singkat karena mereka makin memahami kuesioner. Mereka membutuhkan waktu rata-rata 15–25 menit untuk mencacah tiap ruta sehingga mereka bisa mencacah 10–15 ruta dalam satu hari. Meskipun demikian, beberapa PCL, terutama di wilayah kabupaten, tidak yakin bisa

menyelesaikan pencacahan tepat waktu karena mereka mengalami kesulitan dalam menemui ruta. Di Kabupaten Bima, misalnya, terdapat wilayah yang banyak warganya bertani di daerah lain dan hanya pulang seminggu sekali. Hal yang hampir sama ditemui di Kabupaten Tapanuli Tengah, yaitu banyak petani sibuk menjaga tanaman dari serbuan burung sehingga jarang pulang ke rumah.

Menurut ketentuan, setiap kali menyelesaikan satu SLS, PCL harus menyerahkan kuesioner hasil pencacahan kepada PML. Pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa sebagian PCL belum menyerahkan hasil pencacahannya karena, antara lain, masih ada ruta yang belum bisa ditemui di SLS yang hampir rampung dicacah. Meskipun tidak ada ketentuan tentang jangka waktu penyerahan, keterlambatan tersebut berisiko menimbulkan penumpukan beban (*backlog*) pada PML di akhir masa pencacahan.

Seharusnya PCL menyerahkan hasil kerja secara keseluruhan kepada PML dan tidak diperbolehkan menyalin datanya. Namun, di Jawa Barat ditemukan ketua RT dan PCL yang memfotokopi daftar ruta pada Daftar LS dan Daftar SW, dan ada laporan bahwa banyak kades melakukan hal yang sama. Hal tersebut dilakukan sebagai upaya jaminan keamanan jika pendataan ini nantinya diikuti dengan program bantuan—dengan demikian, mereka bisa menunjukkan bahwa mereka sudah melakukan pendataan terhadap semua ruta yang dianggap layak. Mereka menyadari bahwa hal tersebut melanggar SOP karena dokumen tersebut termasuk rahasia, tetapi mereka mengaku tidak mempunyai pilihan lain karena mereka masih trauma dengan aksi protes warga pada saat pelaksanaan BLT. Upaya serupa juga terindikasi akan dilakukan di wilayah lain, tetapi bisa dicegah. Di Kota Sibolga, ketua SLS meminta salinan daftar ruta yang dicacah kepada PCL dan bahkan datang ke kantor BPS, tetapi permintaan itu tidak dipenuhi. Di Kabupaten Bima, ada kades dan ketua Badan Perwakilan Desa (BPD) yang meminta hasil pencacahan, tetapi permintaan itu ditolak PCL.

## 3.6 Pemantauan dan Evaluasi

### 3.6.1 Kelembagaan dan Peran

Kegiatan pemantauan dan evaluasi dalam pelaksanaan PPLS 2011 secara umum melibatkan tiga unsur, yaitu (i) tim *monitoring* dan evaluasi pelaksanaan lapangan yang terdapat di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dengan tugas utama memantau perkembangan pencacahan dari waktu ke waktu, (ii) petugas *monitoring* kualitas (MK) yang ada di tingkat pusat dan provinsi dengan tugas memastikan agar SOP ditaati secara ketat serta menjaga kualitas isian kuesioner, dan (iii) PML yang bertugas memastikan ketelitian PCL dalam mengisi kuesioner ruta tercacah serta mengomunikasikan secara cepat via SMS perkembangan pelaksanaan dan semua persoalan yang muncul di lapangan agar dapat segera ditangani. Dalam hal pemantauan dan evaluasi, studi ini hanya melakukan pemantauan di tingkat kabupaten/kota ke bawah.

Peran pemantauan dan evaluasi pelaksanaan lapangan oleh BPS kabupaten/kota banyak diarahkan pada upaya koordinasi, pengawasan, dan pengendalian bersama agar setiap persoalan yang muncul bisa diatasi dan pencacahan bisa diselesaikan tepat waktu. Pemantauan oleh BPS kabupaten/kota dilakukan secara rutin melalui pertemuan langsung dan komunikasi telepon atau SMS. Pemantauan melalui SMS ini dinilai beberapa informan sebagai salah satu kelebihan karena cara tersebut mempermudah serta mempercepat pendeteksian dan penyelesaian setiap masalah di lapangan. Bentuk pemantauan lainnya yang dilakukan di Sumatera Utara dan Jawa Tengah adalah pertemuan antara seluruh PML dan PCL yang dipimpin oleh kepala atau kepala seksi BPS kabupaten/kota. Di Sumatera Utara, pertemuan tersebut diadakan setiap minggu, sedangkan di

Jawa Tengah diadakan pada minggu kedua dan minggu keempat pencacahan. Di Kota Sukabumi, upaya kelembagaan pemantauan juga dilakukan dengan pembentukan satuan tugas yang beranggotakan kepala seksi statistik sosial dan beberapa KSK. Pembentukan satuan tugas ini dimaksudkan untuk menangani hal-hal yang bersifat darurat yang memerlukan penyelesaian segera dan mengantisipasi keterlambatan kerja PCL. Hingga berakhirnya penelitian SMERU, belum ada masalah yang tergolong darurat.

Pemantauan kualitas dilakukan oleh tim gabungan dari perwakilan BPS Pusat dan BPS provinsi. Dalam pelaksanaannya, pemantauan ini juga melibatkan BPS kabupaten/kota, paling tidak sebagai pendamping di lapangan. Sistem gabungan ini agaknya lebih baik bila dibandingkan dengan pemantauan yang dilakukan sendiri-sendiri oleh setiap tingkat (pusat, provinsi, kabupaten/kota). Petugas MK melakukan kegiatan di wilayah tertentu yang terpilih. Temuan dan hasil pemantauan petugas MK tidak diketahui pasti karena adanya perbedaan waktu pelaksanaan dan lokasi pemantauan. Di Kabupaten Demak, misalnya, petugas MK yang sempat bertemu peneliti SMERU disarankan oleh pimpinan BPS kabupaten untuk mengunjungi kecamatan yang tidak dikunjungi SMERU.

Pemantauan oleh PML secara umum diarahkan pada kegiatan pendampingan PCL pada awal pendataan, mengawasi PCL selama pencacahan, memeriksa/mengklarifikasi dokumen yang telah diserahkan oleh PCL, dan melapor secara rutin kepada BPS kabupaten/kota. PML adalah ujung tombak pemantauan pencacahan, sementara PCL adalah ujung tombak pelaksanaan pencacahan. Tujuan utama pemantauan oleh PML adalah memastikan bahwa seluruh ruta miskin tercacah dan memastikan ketelitian PCL dalam mengisi kuesioner ruta agar diperoleh data yang tepercaya. Pemantauan oleh PML terhadap PCL dalam bentuk kunjungan dilakukan secara berkala, minimal seminggu sekali atau sewaktu-waktu bila diperlukan. Selain itu, PML juga melakukan pemantauan melalui SMS atau telepon. Dalam memantau perkembangan pencacahan, PML menyampaikan informasi secara lisan kepada BPS kabupaten/kota dan secara tertulis melalui SMS Gateway ke SMS *center*. Informasi yang disampaikan melalui SMS Gateway adalah rekapitulasi hasil pencacahan setiap SLS dengan menggunakan Daftar RK.

### 3.6.2 Kendala Umum Pemantauan oleh PML

Pelaksanaan tugas dan tanggung jawab PML pada praktiknya tidak dapat dilakukan secara optimal. Penyebabnya adalah, antara lain, bahwa PML yang berasal dari staf BPS/KSK tetap wajib melaksanakan tugas rutin dan tugas-tugas lain dari kantornya. PML yang direkrut dari mitra kerja BPS pada umumnya merupakan staf kantor kecamatan/desa sehingga otomatis juga memiliki pekerjaan lain. Hal itu berdampak nyata pada kurang optimalnya PML dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kegiatan PCL. Sebagian PML, khususnya yang merupakan staf BPS atau KSK, bahkan merangkap sebagai petugas *data entry* PPLS 2011 yang pelaksanaannya berbarengan dengan kegiatan pengawasan terhadap PCL. Peran ganda seperti ini tentu saja mengganggu tugas PML karena mereka tidak bisa mengalokasikan waktu yang memadai untuk melaksanakan tugas pengawasan.

Dalam melaksanakan tugasnya, seorang PML bertanggung jawab mengawasi enam hingga tujuh PCL. Secara geografis, tanggung jawab tersebut bisa jadi hanya meliputi satu desa/kelurahan. Namun, di beberapa tempat dengan jumlah ruta yang akan dicacah relatif sedikit, tanggung jawab pengawasan bisa meliputi hingga delapan desa/kelurahan (lihat Tabel 5). Cakupan wilayah kerja yang luas tersebut menjadi hambatan tersendiri dalam kegiatan pengawasan. Ada kecenderungan umum bahwa PML di perdesaan mempunyai wilayah kerja yang lebih luas sehingga PCL di wilayah tersebut relatif lebih jarang dikunjungi oleh PML bila dibandingkan dengan PCL di perkotaan.

Kondisi tersebut juga dipengaruhi oleh aksesibilitas wilayah, topografi wilayah, dan jarak lokasi kerja PCL dari tempat kerja PML yang sebagian besar berada di pusat kota/kabupaten.

Tidak tersedianya pelatihan khusus bagi PML juga menjadi salah satu penyebab tidak optimalnya kinerja mereka. Sebagaimana disebutkan di atas, pelatihan untuk PML dan PCL di seluruh wilayah studi dilaksanakan dalam satu agenda pertemuan dengan penekanan pada materi tentang pencacahan. Sementara itu, langkah-langkah teknis pemantauan yang menjadi tanggung jawab PML hanya disediakan dalam buku pedoman tanpa pembahasan dalam pelatihan. Hal ini berdampak pada terbatasnya pemahaman PML mengenai tugas dan fungsinya. Dampak tersebut lebih besar dirasakan oleh PML yang bukan staf BPS karena kontak mereka dengan BPS relatif lebih terbatas.

Hingga minggu keempat pencacahan, PML wilayah studi yang sudah mengirimkan SMS Gateway hanya ditemui di Kota Sukabumi. PML di wilayah studi lainnya belum mengirimkan SMS karena gangguan teknis dalam pendaftaran ke SMS *center* atau belum ada SLS yang selesai dicacah secara keseluruhan lantaran ada satu-dua ruta yang belum bisa ditemui dan dicacah. Ada juga beberapa PCL yang tidak menemui masalah seperti itu, tetapi belum mengirimkan SMS. Ada indikasi bahwa mereka tidak menganggap penting pelaporan ke SMS *center* atau menganggap bahwa pelaporan sudah cukup dengan melaporkan perkembangan pencacahan kepada BPS kabupaten/kota masing-masing.

Upaya pemantauan atau pengendalian pendataan oleh BPS kabupaten/kota terkendala oleh besarnya jumlah PML dan PCL yang ada di wilayah masing-masing, terutama di wilayah kabupaten. Apalagi, sebagian staf BPS kabupaten/kota juga menjadi PML. Secara umum, proses pemantauan yang dilakukan oleh BPS kabupaten/kota lebih banyak berupa respons terhadap munculnya berbagai persoalan di lapangan yang diungkap oleh PCL melalui PML. Dengan demikian, pola pemantauan yang dilakukan cenderung bersifat reaktif dalam upaya pemecahan masalah. Secara umum, pemantauan BPS di wilayah perkotaan lebih mudah dilakukan. Di Kota Bima, BPS setempat masih bisa melakukan pemantauan dalam bentuk kunjungan lapangan ke beberapa PCL. Sementara itu, BPS Kota Sukabumi turut serta dalam semua rapat atau pertemuan koordinasi awal antara PML dan PCL di setiap kecamatan pada saat persiapan pendataan.

### 3.6.3 Mekanisme Pemantauan dan Pemeriksaan Dokumen oleh PML

Pada awal pelaksanaan pencacahan, PML harus melakukan pendampingan terhadap PCL, terutama yang tingkat pemahamannya dianggap masih lemah. Di wilayah kota, sebagian besar PML melaksanakan tugas tersebut sesuai SOP, dengan mendampingi PCL yang kemampuannya dinilai masih lemah atau yang baru pertama kali terlibat dalam kegiatan pencacahan. Sementara itu, di wilayah kabupaten, PML yang melakukan upaya pendampingan awal hanya sebagian kecil. Beberapa PML menyebutkan bahwa pendampingan awal lebih banyak dilakukan untuk tujuan sosialisasi daripada pemantauan ataupun pendeteksian potensi kesalahan pengisian. Akibatnya, hal-hal teknis pencacahan seperti cara pengisian kuesioner sering terabaikan. Kewajiban PML untuk mengawasi dan mendampingi PCL dalam melakukan verifikasi Daftar LS kepada ketua SLS dan dalam melakukan konsultasi dengan tiga ruta kurang mampu umumnya juga tidak dilakukan.

Dalam melaksanakan tugasnya, PML harus melakukan dua kali pertemuan dengan PCL. Pertemuan pertama dilakukan satu hari sebelum pelaksanaan pencacahan untuk membagikan kelengkapan instrumen pencacahan. Pada kesempatan tersebut, tidak semua PML memberikan arahan untuk mengingatkan isu-isu yang menunjang kelancaran pencacahan, seperti kelengkapan instrumen, mekanisme, dan jadwal pencacahan. Di Kabupaten Demak dan Kabupaten Cianjur, pada

kesempatan tersebut dibahas juga kemungkinan potensi dampak sosial pencacahan seperti munculnya keresahan dan kerusuhan di tingkat masyarakat.

Pertemuan kedua yang seharusnya dilaksanakan pada hari ke-14 pencacahan umumnya belum dilakukan, terutama di wilayah kabupaten. Pertemuan ini penting karena merupakan kesempatan untuk (i) melakukan evaluasi pelaksanaan dan sekaligus mencari pemecahan atas permasalahan di lapangan, dan (ii) menyusun strategi apabila ada wilayah kerja yang dikhawatirkan tidak dapat menyelesaikan pendataan sesuai jadwal. Persoalannya, banyak PML mengatakan bahwa pada saat pencacahan memasuki minggu ketiga, mereka sama sekali belum menerima hasil pencacahan dari PCL.

Kurangnya pengawasan oleh PML terindikasi dari pernyataan beberapa PCL bahwa mereka baru satu kali mendapat kunjungan PML dalam dua-tiga minggu pencacahan dan belum ada hasil pendataan yang diperiksa oleh PML. Pengecekan dokumen oleh beberapa PML juga masih terbatas pada hal-hal yang tidak memerlukan verifikasi ke lapangan, misalnya pemeriksaan Daftar LS, nomor urut anggota ruta, dan umur. Dalam banyak kasus, pengecekan dokumen ini pun masih salah, misalnya dalam pembulatan umur.

Kurangnya pengawasan oleh PML juga terungkap dari pengakuan seorang PML bahwa dirinya tidak melakukan pendampingan karena dia menganggap PCL bersangkutan sudah berpengalaman dan karena PCL umumnya melakukan pencacahan di pagi hari pada saat PML melakukan pekerjaan rutinnnya. Selain itu, terungkap pula praktik pengalihan tanggung jawab PML kepada PML lain. Sebagai contoh, seorang PML mitra kerja BPS menyerahkan tugasnya kepada PML lain yang merupakan staf BPS dan seorang PML mitra kerja BPS lainnya menyerahkan tugas pengawasan kepada suaminya (seorang KSK yang juga bertugas sebagai PML).

Sesuai SOP, salah satu tugas PML adalah mengumpulkan formulir hasil pencacahan PCL untuk diperiksa dan selanjutnya secara berkala diserahkan kepada BPS kabupaten/kota untuk diolah. Sebagian besar PML, terutama yang berada di perkotaan, sudah melakukan pemeriksaan terhadap kuesioner yang telah dikumpulkan oleh PCL. Namun, sebagian lainnya belum melakukan pemeriksaan, terutama karena belum ada kuesioner yang diserahkan oleh PCL. Di sebagian wilayah kabupaten, penyerahan kuesioner terhambat oleh aksesibilitas, sedangkan di perkotaan PML bisa dengan mudah mendatangi PCL dan meminta kuesioner yang sudah selesai diproses atau meminta PCL untuk mendatangi PML di kantor BPS. Di empat desa studi di Kabupaten Cianjur, hingga memasuki minggu ketiga pencacahan, kuesioner hasil pencacahan belum bisa diserahkan kepada PML. Kondisi ini berpotensi menimbulkan masalah karena PML berisiko terbebani penumpukan pekerjaan (*backlog*) pada akhir masa pencacahan dan PCL tidak mempunyai waktu untuk melakukan konfirmasi atau kunjungan ulang.

### 3.7 Data Entry

Seluruh hasil pencacahan PPLS 2011 di-*entry* di BPS kabupaten/kota untuk kemudian diserahkan kepada BPS Pusat melalui BPS provinsi. Pelaksanaan *entry* atau pengolahan data tersebut akan menggunakan sistem ban berjalan, yaitu segera dilakukan begitu ada dokumen hasil pencacahan per SLS yang sudah diperiksa PML dan siap diolah. Artinya, proses *data entry* tidak perlu menunggu selesainya seluruh pencacahan. Namun, umumnya kabupaten/kota wilayah studi terlambat melakukan *data entry* sehingga sistem ban berjalan tidak sepenuhnya dilaksanakan. Menurut rencana awal, *data entry* akan dilaksanakan seminggu setelah dimulainya pencacahan, yaitu pada minggu ketiga Juli. Akan tetapi, hingga minggu ketiga pelaksanaan pencacahan, belum seluruh

kabupaten/kota melaksanakan *data entry*. Penyebab utamanya adalah: belum ada SLS yang selesai dicacah, ketidaksiapan kuesioner, dan ketidaksiapan perangkat lunak *data entry* yang beberapa kali mengalami perubahan.

Keterlambatan *data entry* diperkirakan akan menyebabkan mundurnya penyelesaian tahap ini dari target yang telah ditentukan sebelumnya, yaitu 15 September 2011. Meskipun demikian, BPS wilayah studi memperkirakan bahwa *data entry* dapat diselesaikan tepat waktu. Perkiraan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa mereka sudah terbiasa melakukan *data entry*; mereka bisa menambah jumlah petugas jika dibutuhkan; dan di wilayah yang memiliki banyak kuesioner terisi, ada rencana untuk mengirimkan sebagian kuesioner tersebut untuk di-*entry* di kabupaten/kota lain ataupun di tingkat provinsi.

Pelaksanaan *data entry* dimulai dengan kegiatan pelatihan yang dilaksanakan secara berjenjang. Pelatihan bagi para instruktur atau penanggung jawab pengolahan data tingkat provinsi dilaksanakan di pusat dan untuk tingkat kabupaten/kota dilaksanakan di provinsi. Hingga minggu kedua Agustus 2011, pelatihan petugas *data entry* di kabupaten/kota studi belum dilaksanakan. Namun, pelatihan informal secara individu atau kelompok kecil di kalangan staf BPS sudah dilakukan di beberapa kabupaten/kota untuk uji coba *data entry*. Materi yang disampaikan adalah penjelasan tentang kuesioner, penggunaan perangkat lunak, cara *data entry*, dan kesulitan ataupun kesalahan yang mungkin timbul serta cara mengatasinya.

Secara umum, proses *data entry* PPLS 2011 akan dilakukan sesuai prosedur baku pengolahan data yang biasa diterapkan oleh BPS. Langkah awal adalah pemeriksaan dokumen kuesioner oleh PML untuk memastikan bahwa data yang akan di-*entry* sudah bersih sehingga proses *entry* dapat berlangsung lebih mudah. Setelah itu, proses pengolahan data akan menempuh delapan tahap berikut.

- a) *Receiving and batching*. *Receiving* adalah penerimaan dan pengecekan kelengkapan jumlah dokumen yang diterima dari PCL. *Batching* adalah pengelompokan seluruh dokumen agar mudah dilacak. Pada tahap ini, dokumen dilengkapi dengan nomor urut; jumlah ruta; dan nama PCL, PML, pemeriksa, serta petugas *data entry*.
- b) *Editing and coding*. Kedua kegiatan ini dilakukan bersamaan, yaitu memeriksa kode ruta yang terdapat pada Daftar LS agar tidak ada bagian yang kosong.
- c) *Data entry*. Ini adalah proses pemindahan data dari dokumen ke dalam perangkat lunak.
- d) Validasi. Ini adalah pengecekan ulang terhadap data yang sudah di-*entry* pada perangkat lunak di *server* utama dengan cara membandingkannya dengan dokumen. Pengecekan dilakukan terhadap data seluruh ruta yang masih berstatus *error* dan sampel acak ruta yang sudah di-*entry* dengan benar. Jika setelah dilakukan validasi terdapat *error* yang disebabkan oleh kesalahan perangkat lunak, hal ini akan dilaporkan ke tingkat provinsi untuk mendapatkan perangkat lunak tambahan. Setelah itu, data akan divalidasi ulang.
- e) Konsistensi. Ini adalah pengecekan konsistensi data dengan sistem tabulasi pada perangkat lunak secara langsung dengan tujuan membersihkan (*cleaning*) data.
- f) *Cleaning*. Ini adalah proses membandingkan hasil tabulasi yang tidak konsisten dengan dokumen. Data yang aneh akan dikonfirmasi kepada PML. Jika PML tidak bisa menjawab, hal ini akan dikonfirmasi kepada PCL. Jika PCL juga tidak bisa menjawab, maka akan dilakukan kunjungan ulang ke ruta bersangkutan.
- g) Rapat awal. Kegiatan ini membahas hasil pengonsistenan data.

- h) *Cleaning* ulang. Langkah ini dilakukan jika hasil rapat awal menyatakan bahwa data yang sudah di-*entry* masih kurang bersih.

Mekanisme pengolahan data BPS tersebut sudah baik karena terdapat beberapa tahap pemeriksaan dan pembersihan data sebelum dan sesudah kegiatan *entry*. Jika semua prosesnya dijalankan, akan dihasilkan data yang cukup berkualitas. Meskipun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa kesalahan data masih bisa terjadi mengingat pengecekan saat validasi hanya dilakukan secara acak dan proses pengonsistenan hanya memberikan gambaran kesalahan data secara umum dengan hasil tabulasi.

Lantaran keterlambatan pelaksanaan *data entry* dan keterbatasan waktu kunjungan lapangan, tahapan *data entry* tersebut tidak sepenuhnya teramati. Berdasarkan hasil observasi yang terbatas dan hasil wawancara, diketahui bahwa kegiatan *data entry* tidak selalu dilakukan di kantor BPS kabupaten/kota. Di Kabupaten Bima, misalnya, *data entry* untuk kecamatan yang dekat dilakukan di kantor BPS, sedangkan untuk kecamatan yang jauh dilakukan di rumah masing-masing KSK atau mitra yang menjadi petugas *data entry*. Sebagian besar pelaksanaan *data entry* di kantor BPS tidak terkonsentrasi di satu tempat, melainkan tersebar di beberapa ruangan atau dilakukan di ruangan masing-masing staf yang menjadi petugas *data entry*. Secara umum, ruangan yang digunakan cukup kondusif karena cukup tenang, bersih, dan berventilasi baik, bahkan ada yang berpenyejuk ruangan. Pada kegiatan *data entry* yang dilakukan bersama, ruangan yang digunakan agak terbuka sehingga terlihat ada staf yang berlalu-lalang, tetapi hal tersebut tampaknya tidak mengganggu konsentrasi para petugas *data entry*.

Pada kegiatan *data entry*, ada pengawasan yang dilakukan oleh penanggung jawab atau instruktur pengolahan data BPS kabupaten/kota. Pengawasan terhadap kegiatan *data entry* yang terkonsentrasi relatif lebih mudah bila dibandingkan dengan pengawasan terhadap kegiatan *data entry* yang tersebar. Pada kegiatan *data entry* yang tersebar di beberapa ruangan, pengawas biasanya hanya mendatangi petugas *data entry* jika ada laporan atas masalah yang muncul. Pada kegiatan *data entry* yang dilakukan di beberapa tempat, pengawasan menjadi lebih sulit dan cenderung tergantung pada alat telekomunikasi seperti telepon.

Petugas *data entry* menggunakan laptop dan komputer yang sudah tersedia karena tidak ada penambahan fasilitas khusus untuk PPLS 2011. Kebijakan BPS untuk mewujudkan *one man one laptop* cukup membantu penyediaan fasilitas. Namun, karena hal tersebut belum sepenuhnya terealisasi, ada staf BPS yang menggunakan laptop pribadi untuk melakukan *data entry*.

*Data entry* setiap kuesioner ruta membutuhkan waktu 5–10 menit, tergantung pada jumlah anggota ruta dan *error* yang muncul pada saat *data entry*. Terutama pada awal *data entry*, format perangkat lunak yang tersedia sedikit menghambat. Hal ini terjadi lantaran format *data entry* tentang karakteristik ruta berbentuk vertikal (dari atas ke bawah), sedangkan format kuesioner berbentuk horizontal (dari kiri ke kanan). Dengan demikian, petugas *data entry* harus melakukan penyesuaian.

Perangkat lunak yang digunakan untuk *data entry* adalah MySQL dengan sistem jaringan lokal yang akan tersambung dengan BPS provinsi jika terhubung dengan jaringan internet. Pada perangkat lunak yang disiapkan oleh BPS Pusat khusus untuk PPLS 2011 tersebut terdapat penguncian terhadap beberapa isian sehingga proses *entry* akan mengalami *error* jika datanya berbeda atau di luar batas yang ditetapkan. Penguncian dilakukan pada, antara lain, isian usia anggota ruta dalam kaitannya dengan partisipasi bersekolah dan hubungannya dengan kepala keluarga. Pada partisipasi bersekolah, misalnya, BPS membatasi *data entry* hanya untuk anggota ruta berusia lima tahun ke atas dan pada partisipasi bersekolah SD, BPS membatasi *data entry* hanya untuk anak berusia di atas



enam tahun. Namun, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa cukup banyak anak di bawah usia tersebut sudah bersekolah; karena sekolah sering kali kekurangan murid, mereka pun menerima murid yang belum memasuki usia sekolah. Hal ini juga terjadi pada batasan minimal partisipasi bersekolah SMP dan SMA. Sementara itu, pada hubungan anggota ruta dan kepala ruta, ada pembatasan beda usia antara orang tua dan anak, padahal ada ruta yang mempunyai anak angkat atau anak tiri dengan beda usia di bawah batasan tersebut.

Adanya pembatasan atau penguncian tersebut cukup menghambat proses *data entry*. BPS kabupaten/kota tidak bisa langsung memecahkan masalah yang muncul pada saat *data entry* karena mereka hanya menerima fail *execute*. Mereka hanya bisa melaporkan dan menunggu penyesuaian perangkat lunak oleh BPS Pusat. Meskipun demikian, permasalahan tersebut tidak mengganggu proses *entry* kuesioner berikutnya karena jika ada kuesioner yang belum selesai atau ada *error*, hanya akan ada tanda E atau merah dan itu bisa ditinggalkan.

### 3.8 Tanggapan terhadap PPLS 2011

Secara umum, berbagai pemangku kepentingan di daerah, baik staf BPS, aparat pemda, maupun PCL dan PML menilai bahwa PPLS 2011 mempunyai beberapa kelebihan bila dibandingkan dengan pendataan serupa sebelumnya, yaitu PPLS 2008 dan PSE 2005. Kelebihan PPLS 2011 adalah, antara lain:

- a) Cakupan ruta yang dicacah lebih luas, yaitu 40% ruta berstatus ekonomi menengah ke bawah.
- b) Terdapat proses yang mewajibkan PCL melakukan konsultasi dengan ruta miskin dan melakukan penyisiran di wilayah pendataan untuk mengantisipasi kemungkinan masih adanya ruta layak cacah yang belum terdaftar—hal tersebut diharapkan dapat mempersempit kemungkinan tidak tercakupnya ruta miskin dalam proses pendataan.
- c) Terdapat SOP yang lebih jelas.
- d) Terlepas dari tingkat akurasi, tersedia daftar calon ruta yang akan dicacah (Daftar LS) yang dapat dijadikan patokan awal bagi PCL.
- e) Pendataan tidak dikaitkan langsung dengan program bantuan apa pun, tetapi nantinya, sesuai tujuan pendataan (unifikasi data ruta miskin), berbagai program perlindungan sosial dapat memanfaatkan hasil pendataan PPLS 2011 untuk menentukan ruta sasaran.
- f) Informasi yang dikumpulkan lebih terperinci dan mencakup seluruh anggota ruta. Informasi yang dikumpulkan meliputi pekerjaan, pendidikan, penyakit kronis, kecacatan, kehamilan, kepemilikan kartu identitas, kepemilikan aset, dan akses terhadap beberapa program perlindungan sosial.

Di sisi lain, muncul pula kritik terhadap PPLS 2011. Beberapa staf BPS daerah menganggap bahwa perencanaannya terlalu sentralistis, terutama yang menyangkut pengembangan desain, konsep, dan daftar pertanyaan yang dinilai semata-mata merupakan rumusan BPS Pusat. BPS Pusat memang telah mengonsultasikan kuesioner PPLS 2011 dengan berbagai instansi seperti Kementerian Kesehatan, Kementerian Pendidikan, dan Kementerian Sosial, tetapi kurang memberi ruang bagi masukan BPS daerah. Karena itu, BPS daerah merasa diperlakukan hanya sebagai pelaksana. Salah satu isu yang kerap dikemukakan oleh BPS daerah adalah bahwa pertanyaan dalam PPLS 2011 kurang mengakomodasi kriteria kemiskinan lokal. Dalam PPLS 2011 tidak ada pertanyaan tentang kepemilikan beberapa aset seperti ternak besar dan lahan pertanian yang justru merupakan ukuran tingkat sosial-ekonomi masyarakat lokal, khususnya di perdesaan. Sementara itu, pertanyaan tentang kepemilikan ponsel dinilai kurang berguna karena saat ini harga ponsel sudah murah sehingga tidak lagi menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat.

Akibatnya, banyak yang meragukan kemampuan instrumen dalam menentukan tingkat sosial-ekonomi ruta, dan hal ini menyebabkan PCL sering kali memilih untuk tidak mencacah ruta yang mereka anggap tidak miskin—sebuah keputusan yang berisiko mengakibatkan kekurangan cakupan.

Kritik lain yang mengemuka adalah bahwa PPLS 2011 tidak menyediakan konsep dan kriteria yang jelas tentang kelompok ruta menengah ke bawah. BPS juga tidak menyediakan pedoman yang komprehensif tentang proses dan indikator pemberian kode 9 atau pencoretan ruta dari Daftar LS. Karena itu, persepsi PCL mengenai hal tersebut bervariasi sehingga penetapan ruta mampu (diberi kode 9) dan ruta tambahan cenderung subjektif. Ukuran ruta mampu dan menengah ke bawah menjadi bersifat lokal (desa/kelurahan), padahal PPLS 2011 sendiri menggunakan konsep dan ukuran yang bersifat nasional.

Sementara itu, banyak aparat pemerintah, terutama di tingkat kecamatan, desa/kelurahan, dusun/RW, dan RT masih menyimpan trauma atas keresahan dan kerusakan setelah pelaksanaan pendataan PSE 2005 yang diikuti dengan pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT). Sebenarnya pelaksanaan PSE 2005, dengan target ruta miskin, yang menyebabkan masyarakat mengenalnya sebagai pendataan ruta miskin berjalan tenang. Namun, ketika ruta terdata kemudian menjadi penerima BLT, banyak warga yang merasa miskin, tetapi tidak didata (galat eksklusif), menuntut diadakannya pendataan ulang (tambahan) agar mereka dapat menerima BLT (Hastuti *et al.*, 2006). Pada pelaksanaan BLT 2008, situasi serupa juga terjadi di beberapa daerah, meski dengan tingkat tekanan yang menurun. Suasana sosial saat itu menjadi makin hangat ketika diketahui ada warga yang dinilai mampu/kaya, tetapi menerima BLT karena terdata (galat inklusif). Pada saat itu, kemarahan masyarakat tertuju kepada para pencacah, aparat desa/kelurahan, dan BPS sebagai instansi penanggung jawab pendataan (Rosfadhila *et al.*, 2011).

Trauma tersebut melahirkan kekhawatiran akan munculnya kembali peristiwa yang sama pada pelaksanaan PPLS 2011. Sebagai contoh, seorang camat menyatakan, “Pendataan warga miskin seperti ini biasanya hanya akan menimbulkan kekacauan.” Kekacauan makin dikhawatirkan akan terjadi ketika ada beberapa pejabat pemerintah dan pengusaha kaya tercantum dalam Daftar LS. Apabila dalam Daftar LS terdapat ruta yang tergolong kelompok 10% ruta terkaya (menurut ukuran lokal), maka kelompok 90% di bawahnya dikhawatirkan akan terdorong untuk juga minta dicacah sebagaimana terjadi di beberapa wilayah pada PSE 2005. Kekhawatiran ini membuat mereka sangat berhati-hati, bahkan cenderung merasa keberatan terhadap pencacahan yang ditujukan secara khusus dan terbatas pada ruta miskin. Meskipun begitu, secara formal mereka tetap mau memberikan bantuan dan bersedia bekerja sama dengan berbagai pihak yang terkait dengan pelaksanaan PPLS 2011. Kekhawatiran yang sama juga diakui oleh PCL dan PML karena sebagian besar dari mereka terlibat dalam PSE 2005.

Kekhawatiran tersebut kemudian mendapat respons dari BPS selaku pengelola PPLS 2011. Salah satu keputusan BPS yang dikeluarkan untuk meredam hal itu adalah dengan memberi kewenangan kepada PCL dan PML agar tidak mendata ruta dalam Daftar LS yang menurut pertimbangan mereka tergolong mampu di lingkungannya. Selain itu, konsep PPLS 2011 yang memungkinkan PCL menambahkan ruta yang dicacah sepanjang ruta tersebut termasuk kelompok menengah ke bawah juga diharapkan dapat menjadi peredam.

Dalam pelaksanaannya, secara umum masyarakat menerima kegiatan PPLS 2011 dengan baik dan tenang. Namun, ditemukan juga sebagian warga yang menyatakan sudah bosan dengan banyaknya kegiatan pendataan yang sering kali berakhir tanpa ada manfaat yang mereka rasakan. Pada tahun yang sama, sebelum dilaksanakannya PPLS 2011, sebagian masyarakat telah mengalami beberapa pendataan yang juga dilaksanakan oleh BPS, seperti sensus pertanian dan perikanan.

Mayoritas warga tidak mengetahui secara pasti apa tujuan pendataan PPLS 2011 karena memang ada kecenderungan untuk tidak mensosialisasikannya secara luas. Terkait kebijakan ini, seorang sekretaris kecamatan yang juga menjadi PML menilai bahwa asumsi di balik keterbatasan sosialisasi adalah “menganggap rakyat bodoh sekaligus membodohi rakyat”. Menurut pejabat tersebut, penjelasan yang benar, baik, dan tegas tentang tujuan pendataan perlu diberikan kepada masyarakat bagaimanapun tingkat pendidikan mereka, tanpa perlu khawatir akan menimbulkan keresahan dan kerusuhan. Hal tersebut diperlukan sebagai salah satu upaya untuk mendidik masyarakat dengan memperlihatkan sikap keterbukaan dan kejujuran aparat pemerintah kepada rakyat. Oleh karena itu, diperlukan PML dan PCL yang tidak hanya rajin bekerja, tetapi juga terampil berkomunikasi dengan masyarakat. Untuk itu, PML dan PCL perlu dibekali dengan pengetahuan komunikasi dan psikologi sosial.

Sebagian warga memperkirakan bahwa pendataan ini terkait dengan akan adanya program bantuan pemerintah. Karena penjelasan tentang tujuan PPLS 2011 cenderung terbatas, muncul persepsi bahwa semua yang didata akan menjadi penerima bantuan. Dengan demikian, terdapat kemungkinan adanya responden yang sengaja memberikan informasi tidak jujur dengan maksud agar dirinya dapat digolongkan ke dalam kelompok rupa miskin yang akan menerima bantuan pemerintah. Sementara itu, konsep perlindungan atau jaminan sosial yang mengandung hak dan kewajiban bagi peserta atau targetnya belum dipahami masyarakat. Karena itu, setiap kegiatan yang menggunakan kata “sosial” cenderung diasosiasikan oleh masyarakat sebagai program bantuan.

Secara umum, permasalahan yang ditemukan dari studi lapangan ini lebih banyak terjadi pada tataran implementasi. Secara konseptual, PPLS 2011 mempunyai banyak kelebihan dan lebih baik bila dibandingkan dengan pendataan sejenis sebelumnya. Konsep penargetan yang menggunakan model kuantitatif pada data awal dan data akhir yang dikombinasikan dengan mekanisme partisipatoris dan observasi (penyisiran) lapangan merupakan sebuah sistem yang inovatif dan potensial dalam konteks pendataan kemiskinan di Indonesia. Sistem penargetan demikian, ditambah dengan besarnya cakupan, dapat mencegah galat eksklusif dan galat inklusif yang selama ini banyak dikeluhkan. Selanjutnya, dengan tersedianya basis data terpadu nasional yang lebih berkualitas, efektivitas pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan akan meningkat dan pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan penanggulangan kemiskinan nasional. Meskipun demikian, dengan melihat pelaksanaan di lapangan, harapan tersebut masih perlu didukung dengan berbagai upaya yang dapat meningkatkan kualitas dan pemanfaatan data yang dihasilkan serta dapat menghindari kemungkinan munculnya protes masyarakat.

## IV. REKOMENDASI KEBIJAKAN<sup>8</sup>

### 4.1 Petugas Lapangan

Dalam pendataan semacam PPLS 2011 ini, dibutuhkan petugas lapangan (pencacah, pemeriksa, dan petugas *data entry*) yang mampu memahami konsep-konsep dasar yang digunakan, mampu berkomunikasi dengan baik, sanggup bekerja dengan intensitas dan semangat tinggi, serta jujur. Oleh karena itu, beberapa hal berikut perlu diperhatikan.

- a) Perekrutan petugas lapangan harus dilakukan secara ketat dan harus mengacu pada persyaratan dan kriteria yang telah ditetapkan.
- b) Penggunaan mitra “tetap” seperti yang berlangsung selama ini sudah baik, asalkan mementingkan aspek kinerja dan mempertimbangkan regenerasi.
- c) Penggunaan mitra dari kalangan aparat desa/kelurahan sebagai pencacah bisa dipertahankan karena mempunyai beberapa kelebihan dalam hal pengenalan lingkungan, kemudahan untuk diterima oleh masyarakat, dan penguatan legitimasi serta koordinasi pelaksanaan. Namun, aspek kinerja harus tetap menjadi pertimbangan utama.
- d) Guna menjaga kualitas kerja, petugas yang terlibat (pencacah, pemeriksa, petugas *data entry*) sebaiknya tidak memiliki jabatan rangkap dan tidak dibebani dengan tugas-tugas lainnya.

### 4.2 Sosialisasi

Sosialisasi merupakan faktor penting yang menentukan keberhasilan pelaksanaan sebuah kegiatan atau program. Dalam hal sosialisasi, berikut adalah beberapa rekomendasi untuk perbaikan.

- a) Pada dasarnya, sosialisasi tentang tujuan suatu kegiatan perlu disampaikan secara terbuka kepada semua pihak, terutama pihak terkait.
- b) Jika sosialisasi didesain terbatas dengan maksud mendapatkan data yang lebih baik, maka informasi yang disebarkan harus seragam, jelas, masuk akal, dan mendukung maksud tersebut.
- c) Saat ini, mengingat beredarnya anggapan di masyarakat bahwa PPLS 2011 akan diikuti dengan bantuan, perlu dilakukan sosialisasi lanjutan dengan jangkauan yang luas untuk menjelaskan hubungan antara PPLS 2011 (basis data terpadu) dan penargetan program-program perlindungan sosial.
- d) Sosialisasi kepada petugas pencacah harus lebih jelas, tegas, serta mementingkan penyampaian tujuan dan konsep dasar kegiatan seperti “pendataan ruta menengah ke bawah”, “prinsip ketercakupannya maksimal”, dan “yang dicacah tidak otomatis menjadi penerima program”.

---

<sup>8</sup>Rekomendasi-rekomendasi ini telah disampaikan pada saat pendataan masih berlangsung dan beberapa di antaranya telah diakomodasi oleh BPS dan TNP2K.

- e) Pada kegiatan pendataan sejenis mendatang, pemilihan nama kegiatan harus dipertimbangkan dengan serius agar tidak menimbulkan persepsi yang merugikan tujuan pendataan.

### 4.3 Pelatihan

Efektivitas pelatihan bagi pencacah sangat menentukan kualitas data yang dihasilkan karena pencacah merupakan ujung tombak pengumpulan data di lapangan. Pada pelatihan pencacah PPLS 2011, beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah sebagai berikut.

- a) Waktu pelatihan perlu ditambah agar seluruh agenda bisa dilaksanakan dan instruktur dapat menyampaikan materi pelatihan dengan tuntas serta dapat menjelaskan tujuan dan konsep kegiatan secara menyeluruh, dan agar tersedia waktu yang cukup untuk sesi diskusi.
- b) Perlu ada standar materi pelatihan yang lebih sederhana dan mudah dipahami. Materi dalam bentuk video dan PowerPoint *slides* perlu dipertahankan dan dikembangkan dengan didukung ketersediaan sarana dan prasarana di setiap kelas pelatihan.
- c) Pelatihan perlu dilengkapi dengan praktik pengisian kuesioner, praktik konsultasi dengan ruta miskin, dan tes akhir tertulis yang dinilai serta dibahas bersama guna meningkatkan kemampuan dan pemahaman peserta serta mendorong keseriusan peserta dalam mengikuti pelatihan.
- d) Untuk mendukung penyediaan sumber informasi yang menarik dan informatif bagi petugas lapangan, buku pedoman dan buku saku harus disusun dengan bahasa yang lugas, singkat, dan mudah dipahami; mengandung informasi yang memadai; dan berisi tampilan yang menarik dan enak dibaca.
- e) Di daerah yang membutuhkan banyak instruktur, aspek selektivitas dalam pemilihan tetap harus dipenuhi. Jika kabupaten/kota tertentu tidak bisa memenuhi kebutuhan instruktur berkualitas, maka harus dicarikan instruktur berkualitas dari wilayah lain.
- f) Jika pelatihan untuk PML dan PCL disatukan, maka perlu ada tambahan waktu khusus untuk pemberian materi kepada PML tentang pengawasan karena penyampaian materi yang memadai akan mendukung terlaksananya pengawasan yang baik.

### 4.4 Penetapan Ruta Sasaran (Kuota)

Kegiatan ini sangat ditentukan oleh ketersediaan data awal yang tepat, ketersediaan pedoman dan kriteria yang tegas dan jelas, serta sampainya informasi. Berikut adalah beberapa hal yang perlu diperhatikan.

- a) Proses pencocokan daftar ruta awal dengan data PPLS 2008 dan data PKH sebaiknya diselesaikan di tingkat pusat agar dapat mengurangi beban kerja pelaksana di daerah.
- b) Daftar ruta awal yang dihasilkan perlu dikirimkan terlebih dahulu kepada BPS kabupaten/kota untuk diverifikasi guna menghindari masuknya ruta kelompok sosial-ekonomi atas ke dalam daftar awal. Hasil verifikasi harus diserahkan ke pusat dengan disertai alasan pencoretan ruta terdaftar.
- c) Diperlukan pedoman dan kriteria yang jelas dan tegas tentang beberapa pengertian seperti ruta kelompok menengah ke bawah dan ruta yang harus dicoret (jika pencoretan masih

dibutuhkan karena dalam daftar ruta awal terdapat ruta dari kelompok sosial-ekonomi atas).

- d) Para pelaksana lapangan harus memperoleh pemahaman yang jelas dan menyeluruh tentang tujuan kegiatan serta konsep dasar yang digunakan, misalnya pengertian bahwa jumlah ruta pada daftar awal bukanlah kuota maksimal, melainkan kuota minimal. Sementara itu, untuk menghindari kesalahan pemahaman, konsep yang tidak digunakan di tingkat lapangan tidak perlu disampaikan, misalnya “kuota 40%” atau “kuota 45%” karena di daerah dengan tingkat kemiskinan tinggi, kuotanya bisa jauh lebih tinggi daripada itu.
- e) Mekanisme konsultasi dengan ruta miskin dan penyisiran dalam penentuan daftar ruta yang akan dicacah perlu dipertahankan, tetapi prosedur konsultasi tidak perlu diatur secara ketat, cukup berupa diskusi dengan ruta mana pun yang dicacah atau informan lain yang dapat dipercaya, baik secara individu maupun kelompok.
- f) Pelibatan aparat desa/kelurahan, termasuk ketua RT, dalam penentuan ruta yang akan dicacah tetap diminimalisasi untuk menghindari intervensi, tetapi mereka bisa dijadikan sumber informasi tentang kondisi sosial-ekonomi ruta. Adapun keputusannya, tetap menjadi wewenang dan tanggung jawab pencacah di bawah pengawasan PML.

## 4.5 Pencacahan

Kegiatan pencacahan sangat menentukan keberhasilan pengumpulan data yang akurat. Untuk pencacahan, berikut adalah dua hal yang perlu diperbaiki.

- a) Harus diciptakan mekanisme yang lebih bisa menjamin bahwa pencacahan dilakukan sesuai standar prosedur yang telah ditentukan dan dapat menghasilkan data yang berkualitas.
- b) Perlu dilakukan perbaikan kuesioner agar lebih bisa menangkap kondisi sosial-ekonomi masyarakat, misalnya penambahan variabel kepemilikan ternak besar dan lahan pertanian, pencoretan kepemilikan ponsel yang kini sudah tidak dianggap barang mahal, dan penetapan batasan yang jelas tentang beberapa variabel seperti luas rumah dan lapangan pekerjaan.

## 4.6 Pengawasan dan Pemantauan

Kegiatan ini merupakan salah satu upaya untuk menjamin pelaksanaan pencacahan agar sesuai prosedur dan menghasilkan data yang berkualitas. Berikut adalah beberapa hal yang perlu diperhatikan.

- a) Konsep yang ada sekarang sudah baik, tetapi perlu diikuti dengan pelaksanaan yang tepat.
- b) Untuk meningkatkan fungsi pemeriksaan, perlu dipertimbangkan untuk tidak menggunakan staf BPS dan KSK sebagai PML. Dengan demikian, fungsi pemeriksaan dan pengawasan bisa dilakukan lebih ketat dan berjenjang, yaitu BPS/KSK mengawasi PML dan PML mengawasi PCL.
- c) Pemantauan kualitas dengan menggunakan SMS perlu disempurnakan atau, bila perlu, dapat dicarikan sistem lain yang lebih baik.

## 4.7 Data Entry

Mengenai *data entry*, berikut adalah beberapa hal yang perlu diperhatikan.

- a) Untuk menjamin efektivitas dan ketelitian *data entry*, pelaksanaannya sebaiknya diserahkan kepada petugas khusus.
- b) Sebelum dilakukan *data entry*, isian kuesioner harus diperiksa secara ketat oleh pengawas/PML guna menghindari adanya sel yang tidak diisi, atau diisi dengan data yang salah atau tidak konsisten, agar kegiatan *data entry* berjalan lancar.
- c) Kegiatan *data entry* sebaiknya dilaksanakan secara terkonsentrasi di lokasi/tempat tertentu guna memudahkan pengawasan dan pemecahan masalah yang mungkin muncul.
- d) Perangkat lunak *data entry* harus sudah siap lebih awal dengan format yang dapat mendukung pendataan yang cepat dan tepat.

## 4.8 Waktu

Dalam hal waktu, berikut adalah dua rekomendasi untuk perbaikan.

- a) Periode pelaksanaan PPLS 2011 perlu diperpanjang, terutama agar PML dapat melakukan pengecekan dan perbaikan akurasi hasil pencacahan dan ruta terdaftar.
- b) Di masa mendatang, pendataan semacam PPLS 2011 perlu menyediakan waktu yang cukup untuk pelaksanaan seluruh kegiatan secara tuntas dengan mempertimbangkan berbagai kemungkinan yang dapat menghambat proses pelaksanaan.

## 4.9 Kegiatan Lanjutan

Setelah seluruh tahapan PPLS 2011 selesai dilaksanakan, perlu dilakukan kegiatan lanjutan guna mengetahui dan meningkatkan akurasi data. Berikut adalah dua hal yang direkomendasikan.

- a) Untuk meningkatkan akurasi data yang dikumpulkan, PPLS 2011 seharusnya dilengkapi dengan kegiatan verifikasi, setidaknya menyangkut ketepatan ruta yang tercakup.
- b) Pada skala terbatas, ketepatan ruta yang tercakup bisa didekati dengan melakukan studi di beberapa wilayah sampel. Metode kualitatif dengan menerapkan diskusi kelompok terfokus (FGD) bisa dijadikan salah satu alternatif untuk memperoleh informasi tingkat kesejahteraan masyarakat yang dapat dibandingkan dengan urutan ruta hasil PPLS 2011.

## DAFTAR ACUAN

Badan Pusat Statistik (2011a) *Pendataan Program Perlindungan Sosial 2011: Pedoman PCL*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

———. (2011b) *Pendataan Program Perlindungan Sosial 2011: Pedoman PML*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

Hastuti, Nina Toyamah, Syaikhu Usman, Bambang Sulaksono, Sri Budiyati, Wenefrida Dwi Widyanti, Meuthia Rosfadhila, Hariyanti Sadaly, Sufiet Erlita, R. Justin Sodo, Sami Bazzi, Sudarno Sumarto (2006) 'Kajian Cepat Pelaksanaan Subsidi Langsung Tunai Tahun 2005 di Indonesia: Studi Kasus di Lima Kabupaten/Kota.' Laporan Penelitian. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.

Rosfadhila, Meuthia, Nina Toyamah, Bambang Sulaksono, Silvia Devina, Robert Justin Sodo, dan Muhammad Syukri (2011) 'Kajian Cepat Pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) 2008 dan Evaluasi Penerima Program BLT 2005 di Indonesia.' Laporan Penelitian. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.

World Bank (2012) 'Targeting Poor and Vulnerable Households in Indonesia.' Public expenditure review (PER). Kertas Kerja. Washington DC: World Bank.

### **Peraturan dan Perundang-undangan**

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010–2014.

Surat Badan Pusat Statistik No. 04340.110 Tanggal 12 Juli 2011 tentang Penegasan Pelaksanaan PPLS 2011.

Surat Badan Pusat Statistik No. 04340.118 Tanggal 21 Juli 2011 tentang Penegasan Lanjutan PPLS 2011.



## DAFTAR BACAAN

Badan Pusat Statistik (2009) *Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2008, Buku 2: Kabupaten/Kota*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

———. (2011) *Pendataan Program Perlindungan Sosial 2011: Pedoman Monitoring Kualitas*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

Ritonga, Hamonangan (2011) 'Penjelasan Umum Pendataan Program Perlindungan Sosial PPLS 2011.' Bahan Presentasi pada Pelatihan Instruktur Nasional Pendataan Program Perlindungan Sosial 2011, Badan Pusat Statistik, Bandung, 13 Juni 2011, tidak dipublikasikan.

Sumarto, Sudarno (2011) 'Menuju Sistem Basis Data Terpadu untuk Program Perlindungan Sosial.' Bahan Presentasi pada Pelatihan Instruktur Nasional Pendataan Program Perlindungan Sosial 2011, Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, Bandung, 13 Juni 2011, tidak dipublikasikan.

# LAMPIRAN

## LAMPIRAN

### Tinjauan Pelaksanaan Sensus Penduduk 2010 di Jakarta Utara

Sensus Penduduk (SP) 2010 merupakan bagian penting dari PPLS 2011 karena data SP 2010 digunakan sebagai data dasar untuk menentukan Daftar LS atau daftar awal ruta yang akan dicacah dalam PPLS 2011 dengan menggunakan model PovTar. Karena itu, keakuratan data SP 2010 akan memengaruhi keakuratan Daftar LS. Apabila ada ruta (terutama ruta menengah ke bawah) yang terlewat dalam pendataannya atau tidak didata dengan benar, ada kemungkinan bahwa ruta tersebut tidak tercantum dalam Daftar LS. Sebaliknya, pendataan yang kurang baik juga memungkinkan ruta menengah ke atas masuk ke dalam Daftar LS.

Dalam studi yang bertujuan memperoleh pembelajaran dari pelaksanaan SP 2010 ini, peneliti SMERU melakukan wawancara mendalam dengan berbagai pihak yang terlibat dalam SP 2010, seperti staf BPS dan aparat kelurahan di wilayah Jakarta Utara. Peneliti juga mencacah ulang sepuluh ruta yang dipilih secara acak dari dua RT yang terdapat di Kelurahan Rawa Badak Selatan, Kecamatan Koja. Selain itu, untuk mengetahui cakupan SP 2010, peneliti juga melakukan wawancara dengan penduduk yang bermukim secara tidak legal di tanah milik sebuah perusahaan pemerintah. Tanah yang ditinggali oleh 5.000–7.000 penduduk tersebut terdiri atas beberapa RT bayangan atau binaan yang menginduk pada RT di permukiman legal.

#### Pelaksanaan SP 2010

Struktur organisasi pendataan SP 2010 terdiri atas koordinator statistik kecamatan (KSK) selaku pengawas, koordinator lapangan, koordinator tim, dan pencacah. Setiap koordinator tim membawahi tiga pencacah yang masing-masing mencacah 6–7 blok sensus. Menurut Kepala Seksi BPS Jakarta Utara, seluruh koordinator lapangan, koordinator tim, dan pencacah direkrut pada Januari–Februari 2010 dengan mengirim surat ke setiap kelurahan dan karang taruna serta dilanjutkan dengan wawancara dan tes tertulis. Wilayah Kota Jakarta Utara merekrut sekitar 3.500 tenaga pencacah yang umumnya merupakan warga setempat dan berpendidikan SMA atau sederajat. Menurut informasi, seorang PCL mendapatkan honor Rp2.800.000, ditambah dengan uang transpor.

Pelaksanaan SP 2010 di Jakarta Utara dibagi menjadi empat tahap:

- a) Pada 1–8 Mei 2010, pelaksanaan SP diawali dengan *listing* atau pendaftaran seluruh bangunan dan ruta dengan menggunakan formulir L1 yang menghasilkan angka penduduk sementara. Selama *listing*, setiap bangunan ditempeli stiker dan setiap ruta ditanyai tentang jumlah dan komposisi jenis kelamin anggota ruta.
- b) Pada 9–31 Mei 2010, setiap ruta, termasuk ruta yang tinggal di tanah tidak legal, didatangi kembali dalam rangka pengisian formulir C1 atau formulir pendataan ruta. Pendataan dilakukan terhadap seluruh warga yang telah atau berencana menempati suatu daerah selama enam bulan atau lebih (baik mereka yang telah memiliki KTP setempat maupun yang belum). Bagi warga yang termasuk dalam blok sensus khusus seperti penjara atau barak militer, pendataan dilakukan dengan menggunakan formulir C2.
- c) Diberlakukan perpanjangan waktu, yaitu 1–15 Juni 2010, untuk penyempurnaan data yang masih kurang.
- d) Pada 15 Juni 2010, BPS melakukan pendataan penduduk tidak tetap seperti gelandangan dan anak buah kapal di pelabuhan. Pendataan ini dilakukan secara serentak pada pukul 00.00 hingga selesai agar tidak terjadi pendataan ganda. Pendataan dilakukan dengan

menggunakan formulir L2 yang pertanyaannya tidak selengkap pertanyaan untuk warga setempat. Khusus pada kegiatan ini, pelaksana pendataan adalah staf tetap BPS, dengan melibatkan berbagai instansi terkait seperti kepolisian; suku dinas sosial; serta aparat kelurahan, kecamatan, dan pemerintah kota.

Pengawasan terhadap proses pencacahan dilakukan secara berjenjang. Koordinator tim mengawasi pencacah secara langsung di lapangan. Koordinator lapangan mengawasi koordinator tim sambil berjaga di pos RW untuk mendistribusikan formulir dan membantu menyelesaikan masalah di lapangan. Selanjutnya, KSK bertugas mengawasi koordinator lapangan. Selain itu, KSK, koordinator lapangan, koordinator tim, dan pencacah juga mengadakan pertemuan rutin untuk melakukan pemeriksaan silang atas dokumen pencacahan. BPS Jakarta Utara juga membentuk tim *task force* untuk membantu pencacahan. Selama pencacahan, ada beberapa LSM dan mahasiswa STIS (Sekolah Tinggi Ilmu Statistik) yang melakukan pengawasan kualitas.

Berdasarkan hasil wawancara, diketahui bahwa seluruh ruta sampel (termasuk warga yang bermukim di tanah tidak legal) telah dikunjungi pada SP 2010. Namun, kinerja pencacah tidak konsisten karena sebagian ruta sampel mengaku hanya didatangi pencacah satu kali untuk keperluan wawancara sekaligus penempelan stiker di rumah ruta. Sebagian ruta sampel menyatakan bahwa pencacah menanyakan secara lengkap seluruh pertanyaan yang ada dalam formulir C1, tetapi sebagian lainnya menyatakan bahwa pencacah hanya menanyakan jumlah, pendidikan, dan pekerjaan anggota ruta. Semua ruta sampel tidak mengalami perubahan jumlah anggota ataupun mata pencaharian bila dibandingkan dengan SP 2010. Mereka juga tidak mendengar adanya ruta lain yang belum tercacah.

Berdasarkan wawancara dengan staf BPS, diperoleh informasi bahwa pada SP 2010, ada warga yang melapor kepada BPS karena tidak dicacah. Sosialisasi yang gencar di media massa mendorong warga tersebut untuk melapor langsung ke SMS *center* BPS dan meminta didata. Laporan tersebut ditindaklanjuti dengan pengecekan terhadap data penduduk tercacah untuk memastikan bahwa warga tersebut belum dicacah. BPS kemudian memberitahunya kepada ketua RT atau meminta warga bersangkutan mendatangi ketua RT untuk mengisi formulir yang telah disediakan.

Menurut BPS, penyebab adanya warga yang tidak dicacah adalah, antara lain: pencacah tidak melihat adanya aktivitas di rumah warga sehingga rumah itu dianggap rumah kosong. Dalam mengatasi hal tersebut, pencacah biasanya bekerja sama dengan ketua RT untuk memberitahu warganya agar berada di rumah pada saat tertentu.

Adanya warga yang tidak dicacah juga terjadi karena ada warga yang menolak dicacah dengan alasan, antara lain, sering dilakukan pendataan, tetapi mereka tidak pernah merasakan manfaatnya. Kasus penolakan juga terjadi pada warga yang tinggal di perumahan elite atau warga kaya. Untuk mengatasinya, pencacah harus melakukan pendekatan persuasif seperti datang pada malam hari dengan didampingi aparat RT yang dikenal oleh ruta bersangkutan.

Pada pencacahan warga yang tinggal di apartemen elite, selain ada permasalahan karena ada warga yang enggan dicacah dan sulit ditemui, juga ada apartemen yang menerapkan sistem keamanan ketat sehingga pencacah tidak boleh menemui penghuni secara langsung. Dalam kasus seperti itu, petugas dapat menitipkan formulir pencacahan untuk diisi sendiri oleh penghuni apartemen dengan meninggalkan catatan *contact person* yang dapat dihubungi jika mereka mengalami kesulitan dalam pengisian. Terkait hal tersebut, BPS membentuk tim khusus untuk melakukan pencacahan warga yang tinggal di apartemen.

Permasalahan lain yang mengemuka dari pelaksanaan SP 2010 adalah variasi pemahaman pencacah mengenai instrumen yang digunakan. Ada pencacah yang mengalami kesulitan dalam membaca peta sehingga terjadi perbedaan pendapat mengenai batas wilayah antarpencacah. Ada juga pencacah yang mengalami kesulitan dalam mengklasifikasikan lapangan usaha, misalnya dalam membedakan lapangan usaha perdagangan, hotel, dan restoran.

#### **Pengaruh Data SP 2010 terhadap Kualitas Daftar Ruta Awal PPLS 2011**

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa lokasi tempat tinggal, terutama tanah tidak legal, tidak menyebabkan ruta tak tercakup dalam Daftar LS PPLS 2011 karena pendataan SP 2010 dilakukan berdasarkan bangunan fisik tempat tinggal, bukan berdasarkan administrasi penduduk. Selain itu, berbagai upaya dilakukan oleh BPS—yang bekerja sama dengan pihak-pihak lain—dengan maksud agar semua ruta terdata, kecuali ruta yang memang menolak.

Apabila ada ruta layak cacah yang tidak tercantum dalam Daftar LS, penyebabnya mungkin adalah adanya kesalahan dalam pengisian formulir C1 SP 2010 karena tidak ditanyakan langsung kepada ruta bersangkutan atau karena pencacah tidak memahami pilihan jawaban yang harus digunakan. Formulir tersebut berisi keterangan mengenai kondisi sosial dan ekonomi ruta seperti pendidikan, pekerjaan, dan kondisi tempat tinggal. Kesalahan dalam mengisi formulir tersebut akan memengaruhi validitas data ruta yang digunakan untuk menentukan daftar ruta awal PPLS 2011.

## The SMERU Research Institute

Telepon : +62 21 3193 6336

Faksimili : +62 21 3193 0850

Surel : [smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id)

Situs web : [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id)

Facebook : The SMERU Research Institute

Twitter : @SMERUInstitute

YouTube : SMERU Research Institute

Scan Here

