



M. Fajar Rakhmadi/SMERU



# Reformulasi Strategi Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan

**L**aju pengurangan kemiskinan di Indonesia mengalami perlambatan kendati pemerintah telah mengembangkan berbagai program untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin dan rentan. Pada level makro, pertumbuhan ekonomi Indonesia yang melambat, fluktuasi harga komoditas—khususnya bahan pangan—dan meningkatnya ketimpangan adalah beberapa faktor yang membuat laju penurunan kemiskinan melambat (Gambar 1). Sementara itu, mayoritas kelompok miskin dan rentan yang bekerja di sektor pertanian terus mengalami penurunan upah riil akibat inflasi. Selama beberapa dekade terakhir struktur perekonomian Indonesia mengalami pergeseran titik berat dari sektor pertanian ke sektor jasa dan industri.

Bersambung ke hal. 3

Reformulasi Strategi Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan

1

Pemantauan Program Peningkatan Kesejahteraan Keluarga melalui Pemberdayaan Masyarakat (PKKPM)

6

Dinamika Penghidupan Keluarga Miskin Ketika Harga BBM Berubah

10

Dampak Perbaikan Jalan Nasional di Dompu dan Sumbawa: Sebuah Kajian Sosial-Ekonomi

14

Pemberdayaan Perempuan Marginal: Kiprah PPSW Sumatra

18

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

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

#### DEWAN REDAKSI

Asep Suryahadi, Widjajanti Isdijoso,  
Nina Toyamah, Luhur Bima, M. Sulton  
Mawardi, Niken Kusumawardhani,  
Yudi Fajar M. Wahyu

#### REDAKSI:

Editor

Hastuti, Liza Hadiz, Gunardi Handoko

#### PERANCANG GRAFIS

Novita Maizir

#### STAF DISTRIBUSI

Heru Sutapa

Buletin SMERU diterbitkan untuk berbagi gagasan dan mengundang diskusi mengenai isu-isu sosial, ekonomi, dan kemiskinan di Indonesia dari berbagai sudut pandang. Temuan, pandangan, dan interpretasi yang dimuat dalam buletin SMERU sepenuhnya di luar tanggung jawab badan penyanggah dana SMERU. Silakan mengirim komentar Anda. Jika Anda ingin terdaftar dalam *mailing list* kami, kunjungi situs web SMERU atau kirim surel Anda kepada kami.



Jl. Cikini Raya No. 10A,  
Jakarta 10330 Indonesia  
Phone: +6221-3193 6336;  
Fax: +6221-3193 0850  
e-mail: [smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id);  
website: [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id)

 TheSMERUResearchInstitute

 @SMERUInstitute

 The SMERUResearchInstitute

 TheSMERUResearchInstitute

## Pembaca yang budiman,

Tahun ini Buletin SMERU terbit dengan format baru. Lebih ringkas dan terfokus menyoroti hasil dan rekomendasi studi-studi The SMERU Research Institute. Buletin ini juga tampil hanya dalam bahasa Indonesia, untuk mengutamakan penjangkauan kepada pemangku kepentingan di dalam negeri. Buletin versi bahasa Inggris akan kami sediakan pada situs web SMERU untuk pembaca mancanegara yang memiliki minat terhadap isu-isu sosial-ekonomi di Indonesia.

Salah satu kegiatan penelitian SMERU adalah memantau kebijakan dan program pemerintah, terutama yang berkaitan dengan upaya penanggulangan kemiskinan. Dalam kurun waktu tiga tahun terakhir, SMERU telah melakukan berbagai studi untuk melihat dampak berbagai program dan kebijakan yang memengaruhi kehidupan masyarakat miskin guna mengetahui kelemahan dan celah untuk perbaikannya.

Dalam Buletin SMERU edisi pertama 2017 ini, kami menyajikan intisari hasil beberapa studi tersebut, yaitu Reformulasi Strategi Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, Pemantauan Program Peningkatan Kesejahteraan Keluarga melalui Pemberdayaan Masyarakat (PKKPM), Dinamika Penghidupan Perempuan Miskin: Studi Kasus Ketika Terjadi Perubahan Harga BBM, dan A Socioeconomic Analysis of National Road Improvements in Indonesia: A Case Study of the 2015 EINRIP Road Improvement in Dompu and Sumbawa (Analisis Sosial-Ekonomi terhadap Perbaikan Jalan Nasional di Indonesia: Studi Kasus Perbaikan Jalan EINRIP di Dompu dan Sumbawa).

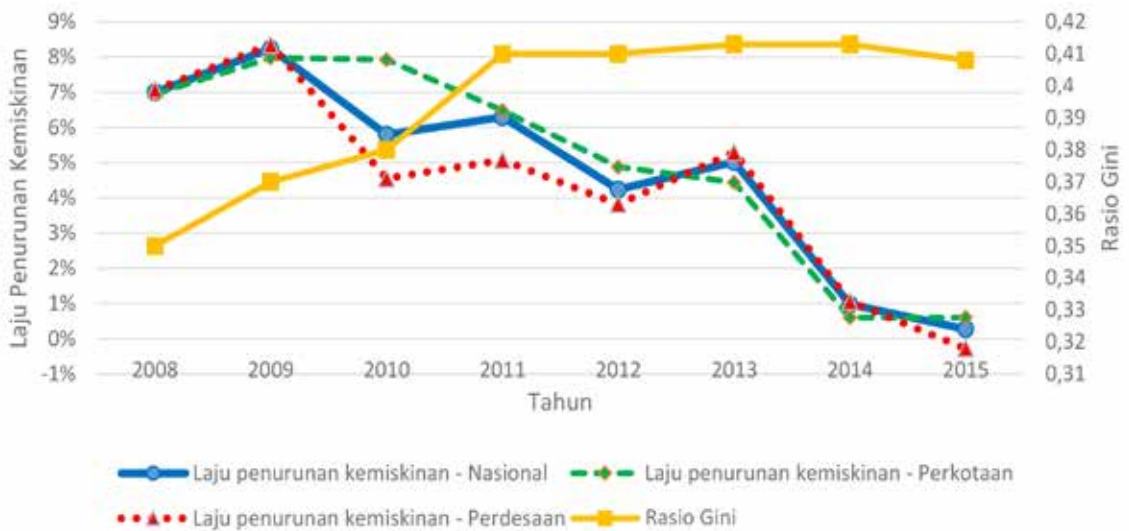
Selain itu, untuk mengetahui kegiatan pemberdayaan terkait penghidupan yang dijalankan oleh lembaga nonpemerintah, kami mengundang Endang Sulfiana dari PPSW Sumatra untuk menceritakan inisiatif yang mereka kembangkan guna meningkatkan kualitas penghidupan perempuan di wilayahnya.

Melalui Buletin SMERU, kami berharap bahwa kami dapat terus berkontribusi bagi upaya-upaya perumusan kebijakan yang berbasis bukti.

Selamat membaca.

**Liza Hadiz**

**Editor**



Gambar 1. Laju penurunan kemiskinan dan rasio Gini, 2008–2015

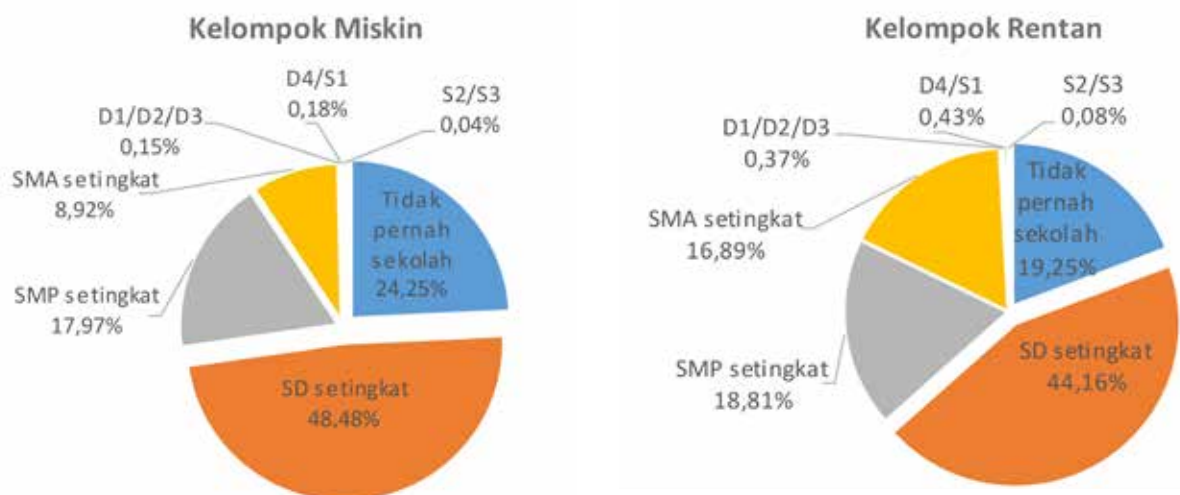
Sumber: BPS.

Cukup besarnya proporsi anak (di bawah 15 tahun) dan lanjut usia (65 tahun ke atas) pada kelompok miskin dan rentan juga berpengaruh signifikan terhadap lambatnya penurunan tingkat kemiskinan. Penduduk pada kedua kelompok usia tersebut memiliki daya tahan yang rendah terhadap kerentanan siklus kehidupan. Sementara itu, sekitar dua per tiga penduduk usia produktif di kelompok miskin dan rentan hanya berpendidikan setingkat SD atau lebih rendah (Gambar 2). Kondisi tersebut menyebabkan rendahnya produktivitas kelompok miskin dan rentan.

### Strategi Utama Penanggulangan Kemiskinan

Tingginya kompleksitas kemiskinan di Indonesia mendorong pemerintah untuk menempatkan penanggulangan kemiskinan sebagai bagian dari “kebijakan dan strategi pembangunan lintas bidang” dalam RPJMN 2015–2019. Pemihakan pemerintah pada kelompok miskin dan rentan dilakukan melalui tiga upaya utama:

- mengembangkan sistem perlindungan sosial yang komprehensif;
- meningkatkan pelayanan dasar bagi masyarakat, khususnya kelompok miskin dan rentan; dan
- mengembangkan penghidupan berkelanjutan bagi masyarakat miskin dan rentan.



Gambar 2. Proporsi penduduk miskin dan rentan usia 18 tahun ke atas berdasarkan pendidikan

Sumber: Diolah dari PPLS 2011.





Ratri Septiana/SMERU

Sudahkah pemerintah berpihak pada kelompok miskin dan rentan?

Sistem basis data dan sistem informasi terpadu serta penguatan kapasitas aparat pemerintah di tingkat pusat dan daerah, termasuk kedudukan dan kapasitas lembaga yang berfungsi mengoordinasikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan, menjadi faktor penting bagi keberhasilan pelaksanaan tiga upaya utama tersebut.

Upaya pemerataan pembangunan dan penanggulangan kemiskinan juga didukung kebijakan yang mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan peningkatan produktivitas berbagai sektor ekonomi terkait. Upaya tersebut terlihat dari berbagai kebijakan dalam RPJMN yang mencakup keberpihakan pada daerah tertinggal, pemerataan pembangunan antarwilayah, dan peningkatan kesejahteraan rakyat marginal. Pendanaan upaya penanggulangan kemiskinan yang diatur dalam RPJMN merupakan tanggung jawab Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah. Akan tetapi, tidak tertutup kemungkinan adanya sumber pendanaan lain seperti dari Program Kemitraan Bina Lingkungan dan zakat atau donasi.

Secara konseptual, tiga strategi utama penanggulangan kemiskinan yang dikembangkan pemerintah tersebut cukup komprehensif karena bersifat saling melengkapi untuk dapat memberikan daya ungkit signifikan bagi kesejahteraan kelompok miskin dan rentan. Namun, dalam pelaksanaannya keadaan yang saling melengkapi tersebut tidak akan tercapai apabila ketiga strategi berjalan sendiri-sendiri. Sasaran penerima manfaat bisa berbeda-beda antarprogram atau ada strategi yang tidak berjalan sesuai harapan.

Secara umum, perencanaan dan implementasi program-program Pengembangan Penghidupan Berkelanjutan (P2B) relatif tertinggal, dibandingkan kedua strategi lainnya. Kompleksitas strategi tersebut yang melibatkan banyak sektor menjadi salah satu penyebab utamanya. Implementasi strategi P2B membutuhkan penguatan di berbagai bidang dalam bentuk, antara lain (i) akses permodalan, (ii) pelatihan dan peningkatan keterampilan, (iii) akses pasar, (iv) penguasaan tanah dan legalisasi aset, serta (v) ketersediaan data pendukung.

Sejauh ini, pendekatan P2B telah diadopsi oleh setidaknya lima program kementerian. Selain itu, masih ada program-program yang dikembangkan kementerian dan lembaga terkait untuk meningkatkan penghidupan penduduk miskin dan rentan. Program-program yang ada menggunakan mekanisme penargetan yang tidak mengacu pada Basis Data Terpadu (BDT), kecuali Kelompok Usaha Bersama Program Keluarga Harapan (KUBe-PKH). Selain itu, program-program tersebut mengimplementasikan elemen serta standar pelaksanaan yang bervariasi.

Di sisi lain, pemerintah telah cukup baik dalam mengimplementasikan strategi sistem perlindungan sosial dan pemenuhan kebutuhan dasar, khususnya sistem perlindungan sosial yang telah memiliki basis perundangan cukup kuat. Meskipun demikian, pemerintah tetap perlu melakukan peningkatan dalam pelaksanaan dua strategi tersebut. Cakupan program jaminan sosial, khususnya untuk masyarakat miskin dan rentan yang berada di sektor informal ketenagakerjaan, dan program pemenuhan kebutuhan dasar yang prorakyat masih harus diperluas.

Selain itu, nilai manfaat yang diterima peserta program perlu ditingkatkan agar berdampak terhadap peningkatan kesejahteraan penerima program. Dalam hal bantuan sosial, diperlukan sebuah mekanisme yang objektif agar penyusunan dan implementasi program tidak didasarkan atas pertimbangan politik.

Hingga saat ini pemerintah daerah hanya mengambil peran sebagai pelaksana upaya penanggulangan kemiskinan. Hal tersebut menyebabkan program-program penanggulangan kemiskinan yang disusun di pusat sering kali tidak optimal dalam menjawab permasalahan kemiskinan di daerah. Regulasi terkait pemerintah daerah belum mengatur secara jelas dan tegas peran dan tanggung jawab pemerintah daerah, dari tingkat provinsi hingga desa, dalam penanggulangan kemiskinan. Bahkan, dalam kondisi tertentu, regulasi pusat cenderung membatasi peran pemerintah daerah. Sebagai contoh, penanggulangan kemiskinan di sekitar kawasan hutan lindung hanya dapat dilakukan oleh kementerian yang memiliki kewenangan atas kawasan tersebut. Di sisi lain, kapasitas dan komitmen pemerintah daerah untuk menyusun dan mengimplementasikan upaya penanggulangan kemiskinan secara mandiri pada umumnya juga masih lemah.

Kelemahan lain yang terlihat dalam pelaksanaan strategi penanggulangan kemiskinan adalah belum adanya keterpaduan di antara tiga strategi nasional tersebut. Belum terintegrasinya penggunaan basis data di masing-masing kementerian menjadi salah satu penyebabnya. Perlu ada komitmen dari semua pihak terkait agar terjadi sinkronisasi di antara ketiga strategi penanggulangan kemiskinan.

## Penajaman Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan

Dalam rangka penguatan strategi nasional penanggulangan kemiskinan, beberapa usulan berikut perlu dipertimbangkan.

### 1. Memberikan penekanan dan prioritas lebih besar pada upaya P2B, baik melalui pendekatan sistem maupun pendekatan program

Untuk mendukung P2B dan mempercepat pengurangan kemiskinan, penanggulangan kemiskinan perlu diarusutamakan dalam agenda pembangunan berbagai bidang, khususnya bidang yang menjadi prioritas pembangunan. Pengarusutamaan diperlukan agar penduduk miskin dan rentan mendapat manfaat yang lebih besar dari semua kegiatan pembangunan. Melalui pengarusutamaan tersebut, strategi pengembangan

penghidupan yang disusun dapat bervariasi sesuai dengan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya daerah.

Pada tataran program, semua program terkait P2B di kementerian perlu ditata kembali sehingga konsep P2B dapat diadopsi secara utuh. Penetapan sasaran program juga hendaknya menggunakan BDT. Selain itu, diperlukan rencana peta jalan program P2B guna memberikan payung bagi berbagai program P2B. Untuk pengembangan program dalam skala lebih besar, perlu disusun strategi untuk melembagakan berbagai komponen P2B dalam berbagai institusi di berbagai tingkat pemerintahan agar pembiayaannya berkesinambungan.

Penguatan sistem kelembagaan pendukung P2B juga perlu dilakukan agar implementasi program P2B berdampak signifikan. Kelembagaan pendukung P2B terdapat di berbagai sektor, antara lain permodalan dan pelayanan lembaga keuangan, perlindungan tenaga kerja miskin dan rentan, sistem pelatihan bagi rumah tangga miskin dan rentan, penataan pola penguasaan tanah, pengembangan infrastruktur, dan penguatan kelembagaan yang mengawal kebijakan yang propenghidupan rumah tangga miskin dan rentan.

### 2. Melanjutkan dan menyempurnakan pelaksanaan strategi-strategi penanggulangan kemiskinan yang sudah berjalan

Pengembangan perlindungan sosial perlu diarahkan pada peningkatan nilai manfaat program dan cakupan kepesertaan. Selain itu, perlu dilakukan pengembangan sistem respons pendistribusian bantuan sosial temporer.

### 3. Meningkatkan keterpaduan pelaksanaan ketiga strategi penanggulangan kemiskinan dari tingkat nasional hingga desa

Program-program penanggulangan kemiskinan antarsektor harus terintegrasi dan komprehensif agar rumah tangga miskin dan rentan penerima manfaat dapat mengalami peningkatan kesejahteraan secara signifikan dan berkelanjutan sehingga mampu keluar dari kemiskinan. Untuk meningkatkan keterpaduan, perlu dilakukan:

- kesepakatan antarkementerian terkait dalam mekanisme penentuan rumah tangga sasaran;
- percepatan pembangunan BDT yang terintegrasi antara pusat dan daerah; dan
- kerja sama antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah untuk menyediakan pelayanan satu pintu (*single window services* atau sistem rujukan dan layanan terpadu) pada semua program penanggulangan kemiskinan. ■



## Pemantauan Program Peningkatan Kesejahteraan Keluarga melalui Pemberdayaan Masyarakat (PKKPM)<sup>1</sup>

### Pemberdayaan untuk Pengembangan Penghidupan

**P**erlambatan laju penurunan kemiskinan mendorong pemerintah untuk menciptakan program baru dalam rangka penanggulangan kemiskinan. Salah satu program yang baru diujicobakan adalah PKKPM yang menerapkan pendekatan penghidupan berkelanjutan. Fokus kegiatan PKKPM adalah meningkatkan kapasitas masyarakat miskin produktif dalam aspek sumber daya manusia, sosial, dan finansial (Gambar 1). Melalui program ini, masyarakat miskin diharapkan dapat meningkatkan penghidupannya dengan cara meningkatkan kapasitas usaha lama, membuka usaha baru, atau menjadi karyawan. Pada 2014, pemerintah mengujicobakan program ini di sepuluh desa di Jawa Tengah. Kemudian, pada 2015 pemerintah memperluas cakupan wilayah ke 62 desa di 26 kecamatan, 14 kabupaten, dan 5 provinsi (Bengkulu, Jambi, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara Barat). Pemerintah juga menambahkan komponen Pengembangan Infrastruktur Ekonomi (PIE) sesuai dengan kebutuhan peserta program.

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan ringkasan dari laporan Hasil Pemantauan Program Peningkatan Kesejahteraan Keluarga Berbasis Pemberdayaan Masyarakat (PKKPM) Pertengahan September 2014–Akhir Juli 2015 (M. Sulton Mawardi, Ruhmaniyati, Ana Rosidha Tamyis, dan Syaikhul Usman). Lihat <http://smeru.or.id/id/hasil-pemantauan-pkkpm-2015>.

Tim peneliti The SMERU Research Institute melakukan pemantauan pelaksanaan uji coba PKKPM di lima provinsi tersebut dengan menggunakan pendekatan kualitatif-partisipatoris dan menempatkan tenaga pemantau lapangan purnawaktu (*full time*) yang tinggal di desa (*live in*) sejak Februari hingga Juni 2016. Daerah sampel pemantauan terdiri atas 25 desa, 23 kecamatan, dan 14 kabupaten.

Lokasi uji coba PKKPM adalah desa-desa dengan tingkat kemiskinan sangat tinggi. Berdasarkan data PPLS 2011, jumlah penduduk miskinnya mencapai 38,5%–92,5%. Mayoritas penduduk di desa-desa tersebut bekerja di sektor pertanian, perkebunan, dan kehutanan (21 desa). Selebihnya bekerja di sektor peternakan, industri pengolahan, perikanan tangkap, dan jasa.

Belajar dari pelaksanaan PKKPM pada 2014, pengelola program di tingkat pusat melakukan beberapa perbaikan terhadap program ini. Bentuk perbaikannya adalah, antara lain, dengan menambah jumlah fasilitator kecamatan yang menangani perguliran dana serta pendampingan usaha dan memprioritaskan perempuan sebagai peserta program. Pelaksana di lapangan juga berupaya melakukan perbaikan-perbaikan berdasarkan pengalaman pelaksanaan program pada 2014.

WAKTU	Bulan ke-3 dan seterusnya	Bulan ke-4 dan seterusnya	Bulan ke-6 dan seterusnya	Bulan ke-9 dan seterusnya	Bulan ke-12 dan seterusnya
SASARAN	Rumah tangga miskin yang tidak tercakup program sejenis	Semua KPB	KPB yang memenuhi syarat	Semua KPB	KU
KEGIATAN	Pembangunan kelembagaan	Tabungan mikro	Simpan pinjam ( <i>interloaning</i> )	Akses terhadap pinjaman	Intervensi penghidupan
DETAIL KEGIATAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sosialisasi kepada 40% warga dengan kesejahteraan terbawah</li> <li>■ Pertemuan reguler</li> <li>■ Pelatihan dasar manajemen kelompok</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tabungan reguler</li> <li>■ Tata buku</li> <li>■ Pelatihan dasar manajemen akuntansi dan keuangan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <i>Interloaning</i> reguler</li> <li>■ Pelatihan dasar perencanaan usaha</li> <li>■ Penyiapan rencana usaha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Kelompok yang memenuhi syarat dapat mengakses pinjaman</li> <li>■ Untuk dapat mengakses pinjaman, diperlukan rencana usaha mikro</li> <li>■ Pelatihan tingkat lanjut kewiraswastaan mikro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Intervensi penghidupan berbasis kebutuhan</li> <li>■ Sinergi dengan pemerintah daerah, sektor swasta, dan pekerja sosial</li> <li>■ Pelatihan teknis</li> </ul>

Gambar 1. Ringkasan kegiatan utama PKKPM

Keterangan: KPB = kelompok penghidupan berkelanjutan  
KU = kelompok usaha

Melalui pembelajaran tersebut, pelaksana dan pemangku kepentingan lainnya mempunyai harapan dan bekal agar pelaksanaan PKKPM pada 2015 berjalan lebih baik.

## Harapan Tak Menjadi Kenyataan

Pada awal pelaksanaan program, Maret–Mei 2015, harapan tersebut tampaknya akan terwujud karena kegiatan seperti sosialisasi tingkat pusat dan daerah, pelatihan fasilitator, dan pembentukan kelompok berlangsung baik dan secara umum lebih berkualitas bila dibandingkan dengan pelaksanaan pada 2014. Namun, setelah tahapan tersebut, gejala munculnya persoalan mulai terasa. Penyebabnya adalah tidak kunjung cairnya dana operasional kegiatan (DOK) sehingga rencana kerja dan tindak lanjut (RKTL) yang telah disusun fasilitator tidak bisa segera dilaksanakan. Bahkan, pada kenyataannya, seluruh dana anggaran program baru cair pada November 2015. Terlepas dari persoalan yang mungkin melingkupi mekanisme penganggaran Pemerintah Pusat, hal ini mengindikasikan sejauh mana keseriusan Pemerintah Pusat dalam menjalankan PKKPM.

Sangat terlambatnya pencairan anggaran, di satu sisi, dan keharusan untuk menyerapnya dalam waktu sangat singkat (harus berakhir pada Desember 2015), di sisi lain, telah mendistorsi seluruh aspek pelaksanaan program. Termasuk di antara persoalan-persoalan yang muncul adalah pembayaran gaji fasilitator yang tertunda beberapa bulan. Selain itu, hampir seluruh tahapan kegiatan program juga menumpuk pada akhir tahun anggaran. Beberapa kegiatan seperti pelatihan kader pemberdayaan masyarakat desa (KPMD), penyusunan proposal usaha/kerja dan verifikasi, pelatihan vokasional, dan PIE berlangsung secara maraton. Keseluruhan kondisi ini memberi dampak yang kurang baik bagi pelaksanaan program di tingkat masyarakat. Sebagai contoh, untuk pendampingan kelompok yang telah terbentuk sejak Mei 2015, KPMD baru mendapatkan pelatihan tentang PKKPM pada November 2015. Akibatnya, dalam mendampingi kelompoknya sepanjang Mei–November 2015, KPMD tidak mempunyai pengetahuan dan wawasan yang utuh mengenai PKKPM.



Secara prosedural, para fasilitator telah berupaya melaksanakan seluruh tahapan kegiatan program sesuai petunjuk teknis. Namun, akibat adanya kendala waktu, pelaksanaannya cenderung hanya untuk memenuhi persyaratan teknis program. Pada batas tertentu, fasilitator melaksanakan kegiatan tersebut hanya untuk menggugurkan kewajiban administratif.

Kondisi seperti itu mengakibatkan banyak kinerja program di lapangan tidak sesuai dengan hasil yang diharapkan. Berikut adalah beberapa indikasinya.

- 1) Di beberapa lokasi, pelaksana program gagal menanamkan norma PKKPM sebagai program pemberdayaan kepada peserta program. Pada batas tertentu, hal ini juga dipengaruhi pola pikir sebagian masyarakat yang terbiasa menerima bantuan pemerintah tanpa syarat apa pun (kecuali syarat kemiskinan). Namun, di situlah letak tantangan sebenarnya. Salah satu misi PKKPM adalah mengubah pola pikir seperti itu karena PKKPM merupakan program pemberdayaan, bukan program bantuan sosial.
- 2) Pelaksana program gagal menjalin kerja sama yang baik dengan pemerintah kabupaten dan pemangku kepentingan lainnya untuk mewujudkan kesepakatan dalam mendukung pelaksanaan PKKPM.
- 3) Kelompok PKKPM sebagai basis utama pemberdayaan tidak menunjukkan kinerja yang baik. Hal ini terjadi sebagai akibat-atau merupakan penyebab-beberapa kondisi berikut.

- Kegiatan pendampingan kelompok hanya berlangsung beberapa bulan pada awal pelaksanaan program. Penyebabnya adalah turunnya semangat kerja pendamping akibat ketidakjelasan kontrak masa kerja.
- Sebagian besar kelompok tidak memiliki catatan keuangan yang benar dan baik.
- Pertemuan rutin kelompok hanya ditujukan untuk kegiatan menabung, jarang diisi dengan pembahasan pengelolaan dan pengembangan usaha.
- Pelaksanaan pertemuan rutin kelompok makin lama makin tidak menentu. Kehadiran anggota juga menurun dan jumlah anggota yang menabung pada pertemuan rutin tidak sampai separuhnya.
- Kegiatan *interloaning* lebih banyak dimaknai sebagai prasyarat pencairan Bantuan Langsung Masyarakat (BLM). Sebagian kelompok juga tidak mengetahui bahwa dana tabungan kelompok dapat digunakan untuk kegiatan simpan-pinjam. Hal ini membuktikan bahwa pelaksana program tidak sepenuhnya mampu mengalihkan pengetahuan tentang beberapa prinsip dasar PKKPM kepada peserta program.

Meskipun demikian, pada beberapa kasus, pelaksanaan program menunjukkan hasil cukup baik. Pelaksanaan pembangunan fisik PIE secara umum telah berlangsung baik, walaupun waktu pengerjaannya singkat. Peserta program juga telah memanfaatkan PIE untuk menjalankan usahanya. Selain itu, studi kasus terhadap peserta Program PKKPM 2014 di Jawa Tengah menunjukkan bahwa usaha yang mereka rintis sekitar satu setengah tahun lalu masih bertahan, bahkan beberapa di antaranya mampu berkembang.



Pertemuan rutin mingguan kelompok PKKPM-2014



## Nasib PKKPM Terkatung-katung, Kunci Kejelasan Ada di Tangan Pemerintah Pusat

Pada Maret 2016, Pemerintah Pusat menghentikan pelaksanaan PKKPM secara mendadak dan tanpa alasan. Pemerintah kabupaten yang mendapat surat imbauan (bukan instruksi) dari Direktur Jenderal Pembangunan Kawasan Perdesaan pada Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi untuk menindaklanjuti program ini tidak siap melaksanakannya (kondisi per Juni 2016). Dapat dikatakan bahwa dalam situasi seperti ini, kendali PKKPM di lapangan menjadi sangat tergantung pada "niat baik" pemerintah desa dan para pengurus kelompok karena tidak ada lagi fasilitator dan pendamping.

Kondisi yang bersifat *ad hoc* ini tentu tidak bisa dibiarkan berlama-lama. Pemerintah Pusat harus mengeluarkan kebijakan afirmatif untuk menyelamatkan PKKPM atau menyerahkan kewenangan penuh kepada pemerintah kabupaten untuk menentukan berlanjut atau tidaknya program ini. ■



Usaha yang dibentuk dan dibiayai PKKPM

Ruhmaniyati/SMERU

Telah tersedia Peta Kemiskinan dan Penghidupan 2015 hingga tingkat desa/kelurahan.



Silakan kunjungi:

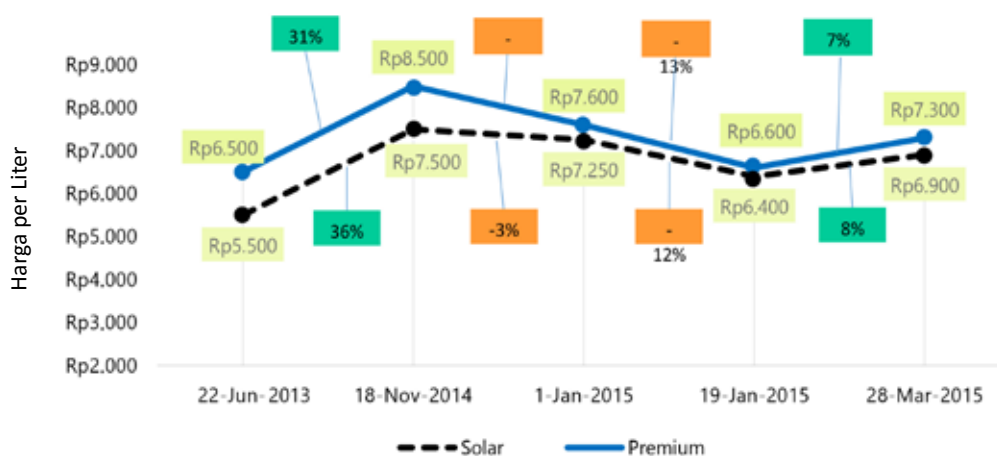
<http://povertymap.smeru.or.id/>



# Dinamika Penghidupan Keluarga Miskin Ketika Harga BBM Berubah<sup>1</sup>

## Perubahan Harga Bensin dan Solar

Pada November 2014, Pemerintah Indonesia menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM) jenis premium dan solar sebesar Rp2.000 per liter. Kemudian, pada awal 2015 pemerintah menghapuskan subsidi BBM jenis premium yang mengakibatkan harga premium di Indonesia berubah seiring pergerakan harga minyak dunia. Sementara itu, solar masih mendapatkan subsidi karena merupakan jenis BBM yang banyak digunakan untuk industri. Dinamika harga premium dan solar sepanjang 2013–2015 dapat dilihat pada Gambar 1 yang menunjukkan bahwa tingkat perubahan terbesar terjadi pada November 2014 dan sejak saat itu, harga kedua jenis BBM tersebut selalu lebih tinggi daripada harga sebelum November 2014.



Gambar 1. Harga jual eceran BBM yang ditetapkan pemerintah

Sumber: Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 2013; 2014a; 2014b; 2015a; 2015b (diolah).

<sup>1</sup> Artikel ini disarikan dari studi "Dinamika Penghidupan Perempuan Miskin: Studi Kasus Ketika Terjadi Perubahan Harga BBM" (Niken Kusumawardhani, Dyan Widyaningsih, Valentina Y. D. Utari, Joseph Natanael Marshan, Dinar Dwi Prasetyo, Hafiz Arfyanto, Veto Tyas Indrio, dan Michelle Andrina). Lihat <http://smeru.or.id/id/content/dinamika-penghidupan-perempuan-miskin-studi-kasus-ketika-terjadi-perubahan-harga-bbm>.

Kebijakan yang menaikkan harga BBM tersebut berpengaruh positif dalam menahan laju konsumsi BBM masyarakat dan menghemat anggaran negara, tetapi berdampak pada kenaikan harga berbagai barang yang berpotensi menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat, khususnya kelompok miskin dan rentan. Bertepatan dengan kebijakan BBM, pada November 2014 pemerintah mengeluarkan paket program perlindungan sosial (PPS) 2014 yang terdiri atas Program Simpanan Keluarga Sejahtera (PSKS), Program Indonesia Pintar (PIP), dan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang bersasaran kelompok miskin dan rentan.

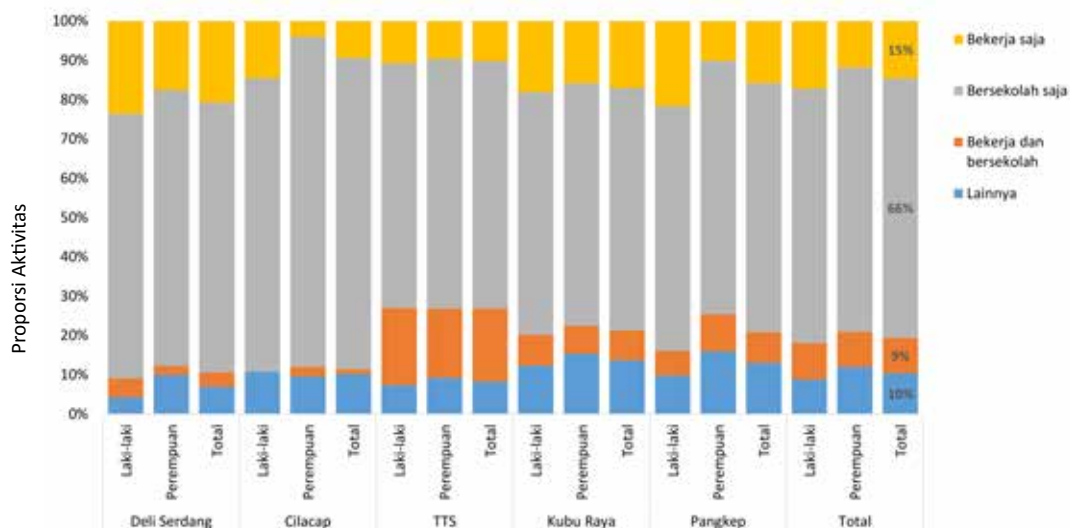
Dalam rangka mempelajari dinamika kehidupan perempuan miskin terkait dampak kenaikan harga BBM, akses terhadap PPS, dan dampak PPS, SMERU—dengan dukungan Program Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan (MAMPU)—melakukan studi modul sebagai bagian dari rangkaian penelitian longitudinal 2014–2020. Studi ini menggunakan kombinasi metode kuantitatif dan kualitatif dan dilaksanakan di 15 desa yang terdapat di 5 kabupaten di 5 provinsi, yakni di Cilacap (Jawa Tengah), Deli Serdang (Sumatera Utara), Kubu Raya (Kalimantan Barat), Pangkajene dan Kepulauan—Pangkep (Sulawesi Selatan), dan Timor Tengah Selatan (NTT). Pengumpulan data dilakukan pada Agustus dan September 2015 melalui pendataan 1.561 keluarga miskin, wawancara mendalam 160 pemangku kepentingan tingkat pusat hingga desa, wawancara mendalam 157 keluarga, dan diskusi kelompok terfokus (FGD) 15 kelompok elite desa serta 15 kelompok masyarakat.

## Potret Masyarakat di Lokasi Penelitian

Hasil studi menunjukkan bahwa mayoritas (51%) individu sampel di wilayah studi bekerja pada sektor pertanian. Kondisi ini membuat penghidupan sebagian besar keluarga rentan terhadap perubahan musim yang tidak terprediksi. Laki-laki lebih banyak bekerja di sektor pertanian dan konstruksi, sementara perempuan bekerja di sektor pertanian dan industri pengolahan. Di beberapa wilayah studi, sebagian perempuan juga menggeluti usaha rumahan yang memproduksi makanan ringan, kerajinan, dan kain.

Walaupun bervariasi antarwilayah, secara umum ketersediaan dan akses masyarakat wilayah studi terhadap layanan pendidikan cukup baik. Fasilitas pendidikan tingkat pendidikan anak usia dini (PAUD) hingga sekolah menengah atas (SMA) umumnya tersedia di desa studi atau di wilayah yang berdekatan. Terkait tingkat pendidikan, mayoritas (51%) individu keluarga sampel berusia lebih dari 21 tahun tidak/belum menamatkan sekolah dasar (SD) atau tidak pernah bersekolah. Laki-laki memiliki capaian pendidikan yang relatif lebih tinggi daripada perempuan. Sementara itu, pada penduduk usia sekolah (6–21 tahun), proporsi anak yang bekerja sambil bersekolah dan proporsi anak yang bekerja saja masing-masing 9% dan 15% (Gambar 2). Anak usia sekolah yang memiliki aktivitas utama bekerja saja umumnya berusia 15 tahun ke atas.

Seluruh masyarakat di desa studi sudah dapat mengakses layanan fasilitas kesehatan dasar. Ketersediaan dan cakupan fasilitas dan tenaga kesehatan di desa studi di Deli Serdang relatif paling baik dibandingkan dengan di desa-desa studi kabupaten lainnya. Pemahaman masyarakat di wilayah studi untuk menggunakan fasilitas

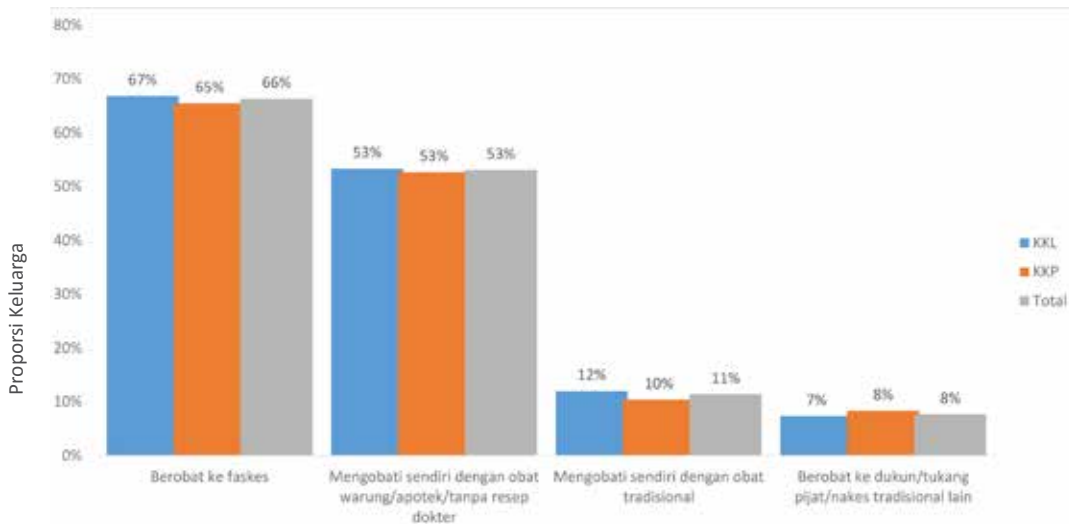


Gambar 2. Aktivitas anak laki-laki dan perempuan usia sekolah keluarga miskin (%)

Sumber: Diolah dari hasil survei SMERU 2015.

\*Lainnya mencakup mengurus rumah tangga, mencari pekerjaan, dan tidak memiliki kegiatan apa pun.





Gambar 3. Pilihan berobat keluarga miskin (%)

Sumber: Diolah dari hasil survei SMERU 2015.

Keterangan: N = 936 keluarga, terdiri atas 600 keluarga dikepalai laki-laki (KKL) dan 336 keluarga dikepalai perempuan (KKP)

\*Keluarga dapat menjawab lebih dari satu pilihan.

kesehatan juga cukup baik. Hal ini tercermin dari kecenderungan keluarga sampel untuk memilih berobat ke fasilitas kesehatan daripada berobat ke pengobatan tradisional (Gambar 3). Kondisi tersebut tidak terlepas dari dukungan berbagai kebijakan Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah dalam bidang kesehatan, terutama terkait skema jaminan kesehatan. Selain itu, pemerintah daerah wilayah studi juga aktif mengeluarkan peraturan yang mendorong masyarakat menggunakan fasilitas kesehatan, seperti Perda Kesehatan Ibu, Bayi Baru Lahir, dan Anak (KIBBLA) di TTS. Namun, praktik tenaga kesehatan yang memangkas waktu layanan pada jam operasional fasilitas kesehatan dasar masih ditemukan di beberapa desa studi.

Selama setahun terakhir hingga studi ini dilaksanakan, masyarakat desa studi tidak hanya mengalami guncangan dari kenaikan harga BBM, tetapi juga dari dua jenis guncangan lain, yaitu kekeringan dan penurunan harga jual komoditas yang dihasilkan. Kenaikan harga BBM yang berskala nasional dirasakan masyarakat di seluruh wilayah studi. Begitu juga dengan kekeringan yang menimpa seluruh wilayah studi, walaupun tingkat keparahannya berbeda-beda antarwilayah. Sementara itu, penurunan harga jual komoditas hanya terjadi di wilayah Kubu Raya dan Pangkep.

Dampak ketiga guncangan terhadap kehidupan masyarakat di wilayah studi terakumulasi dan sulit dipisahkan karena guncangan-guncangan tersebut terjadi pada waktu yang hampir bersamaan. Variasi dampak guncangan antarwilayah studi terjadi akibat prevalensi dan intensitas guncangan yang berbeda-beda. Anjloknya harga karet di Kubu Raya berperan besar dalam memengaruhi kehidupan masyarakat. Di Pangkep dan TTS, kekeringan yang parah dirasakan lebih memengaruhi kehidupan masyarakat daripada

kenaikan harga BBM. Secara umum, kenaikan harga BBM berpengaruh nyata pada kenaikan ongkos transportasi yang berkaitan dengan aspek pendidikan, kesehatan, dan partisipasi dalam masyarakat. Sementara itu, dinamika pekerjaan dan migrasi lebih dipengaruhi kekeringan dan turunnya harga jual komoditas. Di Kubu Raya, ada indikasi peningkatan partisipasi kerja perempuan sebagai akibat turunnya harga karet.

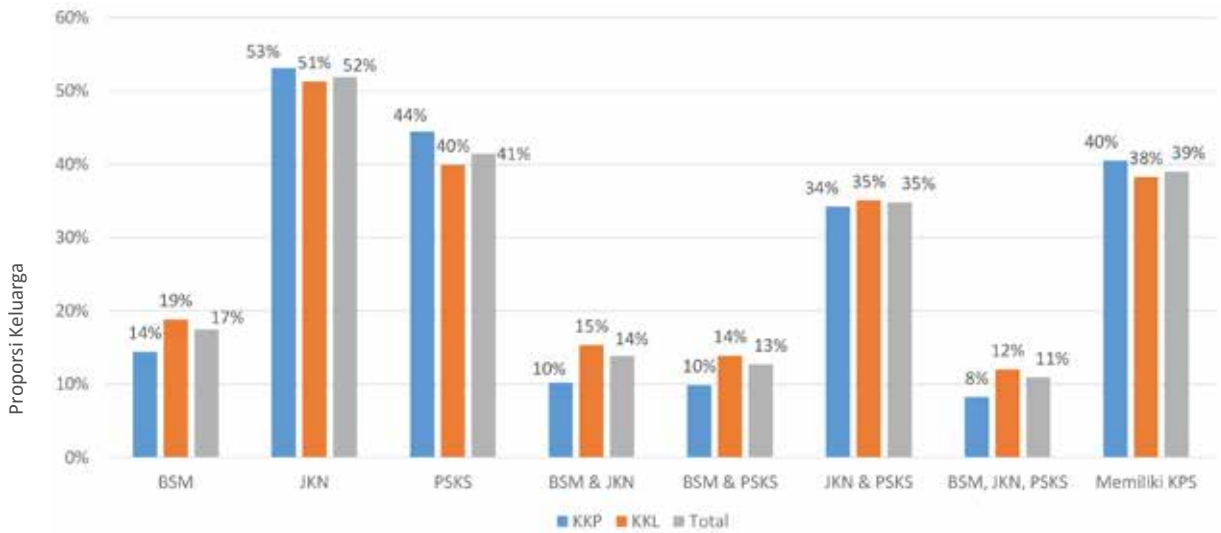
## Strategi Keluarga Miskin dalam Menghadapi Guncangan

Dalam meminimalisasi dampak guncangan, keluarga miskin di wilayah studi melakukan berbagai strategi pengelolaan risiko yang dapat dikelompokkan menjadi strategi informal (berbasis individu/rumah tangga dan kelompok) dan strategi formal (berbasis pasar dan publik). Secara umum, keluarga miskin paling banyak melakukan strategi informal seperti mengurangi pengeluaran, mencari tambahan pendapatan, menjual harta, mencari pinjaman dari tetangga atau keluarga, dan memenuhi kebutuhan secara mandiri, seperti mencari sayur di kebun. Keluarga miskin yang melakukan strategi formal relatif lebih sedikit karena, antara lain, akses terhadap lembaga keuangan formal rendah dan persyaratan administrasinya cenderung memberatkan. Sementara itu, keberadaan PSKS telah menjadi sarana pengelolaan risiko bagi keluarga miskin penerima manfaat, khususnya membantu mereka dalam memenuhi biaya konsumsi, pendidikan, kesehatan, pembayaran utang, dan tambahan modal usaha.

## Program Perlindungan Sosial 2014: Akses dan Dampaknya

PPS 2014 yang terdiri atas PSKS, PIP, dan JKN mempunyai sasaran 25% rumah tangga dengan





Gambar 4. Akses KKP dan KKL miskin terhadap KPS dan PPS 2014

Sumber: Diolah dari hasil survei SMERU 2015.

tingkat kesejahteraan terbawah berdasarkan Basis Data Terpadu (BDT). Setiap rumah tangga dan individu penerima PPS 2014 ditandai dengan kepemilikan kartu untuk mengakses masing-masing program. Walaupun tiga program tersebut berada dalam satu paket program, pelaksanaannya tidak bersamaan. Pada saat penelitian ini berlangsung, pencairan dana PSKS telah selesai dilakukan, sementara PIP dan JKN baru mulai dilaksanakan.

Ketepatan sasaran dan sosialisasi PPS 2014 dinilai belum baik. Keluarga miskin di wilayah studi yang memiliki KPS hanya 39%, sementara keluarga miskin yang menerima ketiga program PPS 2014 secara sekaligus hanya sekitar 11%. Hal tersebut mengindikasikan tingginya ketidaktepatan sasaran. Implikasi rendahnya akses keluarga miskin terhadap tiga program tersebut adalah bahwa dampak program-program ini menjadi kurang signifikan, termasuk dalam upaya mengatasi dampak guncangan.

Hasil FGD menunjukkan bahwa ketepatan sasaran PSKS paling rendah bila dibandingkan dengan kedua program lainnya. Absennya musyawarah desa/kelurahan yang merupakan mekanisme pemutakhiran data adalah penyebab utamanya.

Sementara itu, akses keluarga dikepalai laki-laki (KKL) dan keluarga dikepalai perempuan (KKP) terhadap PPS 2014 relatif seimbang. Hal ini mengindikasikan bahwa KKP tidak menjadi kelompok yang termarginalkan terkait akses terhadap PPS (Gambar 4).

Terkait sosialisasi, masalah yang paling disorot adalah sosialisasi Program JKN kepada kelompok penerima bantuan iuran (PBI). Terbatasnya sumber daya Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan di daerah diduga menjadi pangkal permasalahan. Sementara itu, pencairan dana PSKS dan BSM<sup>2</sup> berjalan lancar dan sesuai ketentuan. Terdapat inisiatif pemerintah desa dan lembaga terkait untuk mempermudah proses pencairan dana PSKS dan BSM. Namun, kasus pemotongan dan pungutan terhadap dana BSM oleh pihak sekolah dan bank—serta terhadap dana PSKS oleh aparat lokal—masih ditemukan.

PPS 2014 berdampak kurang signifikan terhadap aspek-aspek kehidupan keluarga miskin. Analisis terhadap perubahan aspek konsumsi, pendidikan, kesehatan, pekerjaan, migrasi luar negeri, kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), dan partisipasi perempuan menunjukkan bahwa hanya konsumsi—khususnya konsumsi protein—yang relatif terpengaruh. Kecilnya dampak PPS 2014 dapat dijelaskan oleh faktor-faktor berikut. Pertama, faktor nilai nominal bantuan tunai yang tidak besar serta nilai manfaat asuransi kesehatan yang hanya diperoleh saat sakit dan tidak mencakup seluruh biaya yang dibutuhkan. Kedua, faktor kesesuaian waktu pemberian bantuan yang tidak persis sama dengan saat kenaikan harga BBM. Selain itu, waktu pelaksanaan studi tidak bertepatan dengan saat pencairan bantuan sehingga tidak dapat mengukur dampak bantuan secara optimal.

PSKS sebagai bantuan tunai tanpa syarat memiliki potensi yang lebih besar dari sisi ragam pemanfaatan bila dibandingkan dengan bantuan tunai bersyarat (BSM) atau bantuan dalam bentuk nontunai (JKN). Sifat BSM sebagai bantuan tunai bersyarat menjadikan pemanfaatan BSM terfokus pada pemenuhan kebutuhan biaya pendidikan anak. ■

<sup>2</sup> Bantuan Siswa Miskin (BSM) merupakan program perlindungan sosial yang menjadi cikal bakal PIP. Pada saat studi lapangan berlangsung (Agustus–September 2015), PIP baru mulai dilaksanakan dan belum ada pencairan bantuan sehingga yang menjadi fokus studi adalah pelaksanaan BSM tahun ajaran 2014/2015.



## Dampak Perbaikan Jalan Nasional di Dompu dan Sumbawa: Sebuah Kajian Sosial-Ekonomi<sup>1</sup>

**P**embangunan infrastruktur jalan merupakan salah satu cara untuk meningkatkan kesejahteraan dan memperbaiki kondisi kehidupan masyarakat. Eastern Indonesia National Road Improvement Project (EINRIP) merupakan sebuah proyek kerja sama antara Pemerintah Indonesia dan Australia untuk meningkatkan kualitas jaringan jalan nasional sebagai upaya mendorong pembangunan sosial-ekonomi masyarakat di wilayah timur Indonesia. Perbaikan jaringan jalan nasional yang memenuhi standar kualitas dan aksesibilitas diharapkan akan meningkatkan perekonomian masyarakat dari tingkat desa hingga provinsi. Proyek kerja sama tersebut dilakukan pada 2007–2015 yang telah mencakup perbaikan 400 km jalan nasional dan 14 jembatan di 9 provinsi. Perbaikan jaringan jalan nasional tersebut sebagian besar (90%) didanai EINRIP (dana pinjaman) dan hanya sebagian kecil didanai APBN.

Selaras dengan kerja sama tersebut, Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT) Australia meminta SMERU melakukan pemantauan dampak sosial-ekonomi perbaikan jalan nasional di beberapa kabupaten sejak 2007. Pada 2015 SMERU melakukan pemantauan di Kabupaten Dompu dan Kabupaten Sumbawa di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). Studi ini merupakan kelanjutan dari studi yang dilakukan pada 2013 di wilayah yang sama untuk memantau apakah manfaat yang dirasakan masyarakat di lokasi studi (Gambar 1) pada 2013 tetap dirasakan pada 2015.

Ada dua hal yang menjadi tujuan studi. Pertama, meninjau dan mendokumentasikan kondisi sosial-ekonomi masyarakat Kabupaten Dompu dan Kabupaten Sumbawa terkait perbaikan jalan nasional.

Kedua, melihat apakah ada perubahan kondisi sosial-ekonomi masyarakat dibandingkan dengan hasil studi sebelumnya, dan jika ada, menjelaskan penyebab perubahan tersebut.

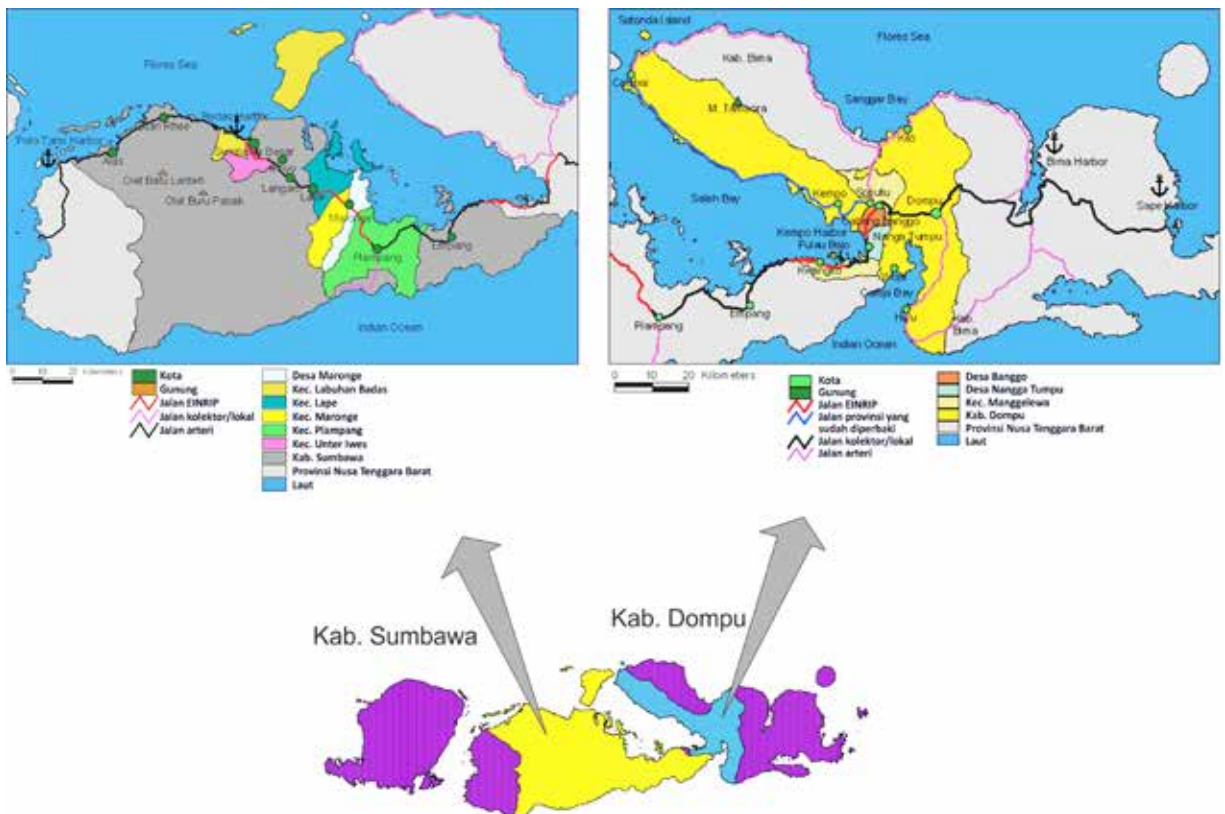
Studi ini menggunakan pendekatan kualitatif. Informasi diperoleh melalui wawancara mendalam dengan pejabat pemerintah di tingkat kabupaten hingga desa dan dengan masyarakat. Selain itu, dilakukan juga dua diskusi kelompok terfokus (FGD) dengan warga desa di kedua kabupaten studi.

### Temuan Studi

Hasil pemantauan menunjukkan bahwa sejak perbaikan jalan (Gambar 2), kondisi perekonomian Kabupaten Dompu dan Kabupaten Sumbawa terus berkembang. Kondisi kesejahteraan masyarakatnya pun membaik. Hal ini tercermin dari indeks pembangunan manusia (IPM) yang meningkat dan tingkat kemiskinan yang menurun di dua kabupaten tersebut.

IPM Kabupaten Sumbawa selama kurun waktu 2010–2013 berada pada kategori menengah-atas, di atas angka IPM NTB, meskipun masih di bawah angka IPM nasional. IPM Kabupaten Dompu selama 2008–2013 telah meningkat dari kategori menengah menjadi kategori menengah-atas. Di samping itu, terdapat penurunan proporsi dan angka absolut penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan. Namun, bersamaan dengan hal ini, terjadi peningkatan ketimpangan pengeluaran. Kelompok sosial-ekonomi atas mengalami peningkatan pengeluaran yang sangat signifikan.

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan ringkasan dari hasil studi yang berjudul “A Socioeconomic Analysis of National Road Improvements in Indonesia: A Case Study of the 2015 EINRIP Road Improvement in Dompu and Sumbawa.” (Yudi Fajar M. Wahyu, Bambang Sulaksono, dan Widjajanti Isdjioso).



Gambar 1. Lokasi proyek jalan dan desa sampel di Kabupaten Dompu & Kabupaten Sumbawa

Sumber: BPS (2010), West Nusa Tenggara Province Wall (Bakosurtanal, 2002), dan Google Map/Earth (2015).

Perbaikan jalan telah membawa banyak perubahan sosial-ekonomi dalam kehidupan masyarakat, antara lain, pada bidang transportasi, penghidupan, kesehatan, pendidikan dan sosial.



### Transportasi

Studi 2013 menunjukkan bahwa pengurangan waktu tempuh telah berdampak pada efektivitas sektor transportasi. Hal tersebut menyebabkan meningkatnya kompetisi antarpelaku di sektor transportasi umum. Pada 2015, telah terjadi peningkatan kapasitas sektor transportasi, tetapi persaingan tetap dinamis. Pada 2013, sempat terjadi penurunan jumlah penumpang karena meningkatnya penggunaan sepeda motor. Namun, pada 2015 jumlah penumpang kendaraan umum meningkat kembali meski belum mencapai kapasitas maksimal. Selain itu, biaya perawatan kendaraan pun menurun karena berkurangnya guncangan di jalan.

Arus transportasi barang dan jasa juga meningkat. Pedagang keliling terus bertambah. Volume perdagangan dan variasi barang dagangan meningkat cukup tinggi yang ditandai dengan peningkatan jumlah pedagang keliling, baik yang menggunakan sepeda motor maupun mobil bak terbuka. Para pemilik warung pun sudah tidak perlu mengambil barang dari tengkulak; mereka cukup memesan melalui telepon kepada

distributor di ibukota kabupaten, dan barang akan diantar ke warung. Di Kabupaten Sumbawa ada juga petugas bank yang mengembangkan layanan pemberian kredit dan penerimaan tabungan keliling dengan mengendarai sepeda motor dan mendatangi desa-desa.



### Penghidupan

Sebelumnya, warga desa menjual hasil panen kepada tengkulak yang biasa menetapkan harga secara sepihak. Setelah perbaikan jalan, banyak pembeli yang langsung mengunjungi desa. Baik petani maupun pembeli dapat dengan mudah mengangkut hasil panen berbagai produk pertanian. Hal ini membuat petani dapat memilih pembeli yang menawarkan harga beli lebih tinggi.

Dengan mudahnya akses terhadap layanan perbankan, seperti tersedianya bank keliling, masyarakat di Kabupaten Sumbawa tidak perlu lagi meminjam uang kepada rentenir. Masyarakat kelas menengah dapat menggunakan peluang ini untuk membuka dan mengembangkan usaha mereka seperti rumah makan dan toko sembako.

Berbagai usaha masyarakat juga makin berkembang karena biaya transportasi lebih efisien. Kegiatan ekonomi perempuan juga meningkat. Di Kabupaten Dompu perempuan tidak hanya bertani, tetapi juga





Kondisi 2008

Sri Budiayati/SMERU

Kondisi 2011

Yudi Fajar/SMERU

Kondisi 2013

Yudi Fajar/SMERU

Gambar 2. Tahapan perbaikan jalan EINRIP (2008, 2011, 2013) di satu ruas jalan di Kabupaten Dompu

aktif berpartisipasi di kelompok simpan-pinjam serta berdagang. Di Sumbawa, perempuan juga banyak yang aktif di bidang perdagangan (sebagai pedagang pengumpul, pedagang keliling, dan pedagang di kios) serta menjadi pengojek sepeda motor.

Di Dompu, perbaikan kondisi kesejahteraan masyarakat juga sangat dipengaruhi oleh peran pemerintah kabupaten yang mengembangkan program intensifikasi dan ekstensifikasi jagung (PIJAR). Melalui program tersebut, sumber mata pencaharian masyarakat berubah dari bertani padi menjadi bertani jagung. Luas lahan garapan meningkat karena adanya pemanfaatan lahan tidur. Harga jual jagung cukup tinggi sehingga pendapatan masyarakat meningkat. Hal ini ditopang oleh hadirnya pabrik pengeringan dan gudang penyimpanan jagung berskala besar yang langsung menyerap hasil panen petani. Lancarnya akses transportasi Dompu–Sumbawa membuat pengusaha lebih mudah dan cepat dalam mengirim jagung yang akan dipasarkan.

Namun, ditemukan kegiatan usaha yang berpotensi hilang karena kalah bersaing. Usaha angkutan desa di Dompu, misalnya, saat ini sudah kehilangan penumpang. Hal yang sama terjadi pada angkutan cidomo (sejenis delman) yang sebelumnya biasa digunakan ibu-ibu atau digunakan untuk mengangkut barang dari pasar. Alat angkut ini kurang diminati lagi karena sudah tersedia alat transportasi lain yang lebih cepat dan nyaman, yaitu angkutan antarkota dan ojek.



#### Kesehatan

Kunjungan tenaga kesehatan ke masyarakat makin mudah. Demikian pula sebaliknya, masyarakat makin mudah mengunjungi fasilitas kesehatan. Tenaga kesehatan yang ditempatkan di fasilitas kesehatan tingkat desa/dusun juga menjadi lebih betah menetap

di sana. Selain itu, pasien yang harus dirujuk ke rumah sakit bisa tiba lebih cepat dan lebih aman.



#### Pendidikan

Kondisi jalan yang bagus menyebabkan melonjaknya penggunaan sepeda motor. Anak-anak sekolah pun menggunakan sepeda motor sebagai alat transportasi ke sekolah. Meski melanggar hukum, karena belum cukup usia untuk memiliki surat izin mengemudi (SIM), anak-anak bisa tiba di sekolah lebih tepat waktu. Di Dompu, pilihan lokasi sekolah makin bertambah karena anak bisa mengakses sekolah yang lebih jauh. Di Sumbawa, anak sekolah yang *indekos* bisa lebih sering pulang ke rumahnya, dari sebelumnya setiap bulan menjadi setiap minggu.



#### Dampak Sosial

Sama dengan hasil pemantauan pada 2013, setelah jalan diperbaiki, mobilitas perempuan meningkat karena mereka merasa lebih aman mengendarai sendiri sepeda motor. Para ibu makin mudah pergi arisan, pengajian, atau menghadiri undangan berbagai acara di dusun atau desa lain. Kondisi tersebut juga didukung oleh makin berkurangnya curahan waktu perempuan untuk pergi ke pasar dan memasak karena makin banyaknya pedagang keliling masuk desa. Selain berpengaruh pada kondisi sosial perempuan, perbaikan jalan juga telah mendekatkan hubungan keluarga dan hubungan sosial. Masyarakat menjadi lebih mudah mengunjungi saudara dan kerabatnya, terutama ketika ada hajatan.



#### Keselamatan di Jalan

Perbaikan jalan EINRIP dibarengi dengan pembangunan trotoar di sepanjang ruas jalan nasional, pemberian rambu-rambu atau markah jalan, termasuk



pengecatan zona selamat sekolah (ZSS) di dekat sekolah. Namun, karena keterbatasan pengetahuan dan kesadaran masyarakat serta tidak adanya sosialisasi, penyediaan pelengkap jalan tersebut menjadi tidak berarti. Sebagai contoh, para pengendara tidak mengurangi kecepatan ketika melalui ZSS. Masyarakat secara umum pun masih belum memahami arti rambu-rambu lalu lintas. Di samping itu, sebagaimana disinggung di atas, banyak anak sekolah mengendarai sepeda motor sendiri, bahkan tanpa menggunakan helm.

## Kesimpulan dan Implikasi Kebijakan

Hasil studi 2015 ini menguatkan temuan studi 2013 bahwa perbaikan jalan telah meningkatkan akses transportasi secara signifikan, mendorong pembangunan ekonomi, dan meningkatkan akses

masyarakat terhadap layanan dasar. Meskipun demikian, perubahan sosial-ekonomi yang terjadi cukup beragam di setiap daerah. Peran pemerintah daerah, sektor swasta, dan masyarakat dalam mengambil langkah-langkah strategis untuk memengaruhi kondisi penghidupan masyarakat turut menentukan sejauh mana perubahan terjadi.

Guna mengurangi, atau bahkan menghilangkan dampak negatif dari perbaikan jalan, diperlukan upaya antisipasi atas perubahan perilaku terkait keselamatan di jalan dan potensi hilangnya mata pencaharian yang sudah ada. Selain itu, diperlukan upaya antisipasi terhadap meningkatnya jumlah murid yang mengendarai sepeda motor tanpa helm dan tanpa SIM. Pihak berwenang sebaiknya segera menyelenggarakan penyuluhan keselamatan penggunaan jalan kepada masyarakat, khususnya kepada anak-anak sekolah. ■



## Publikasi SMERU



*Return Migration and Various Reintegration Programs for Low-Skilled Migrant Workers in Indonesia*

Palmira Permata Bachtiar dan Dinar Dwi Prasetyo

Laporan Penelitian



*Strategi Bertahan Masyarakat dalam Menghadapi Gejolak Harga Pangan/ Community Coping Strategies for Facing Food Price Volatility*

Bambang Sulaksono, Rachma Indah Nurbani, Nina Toyamah, Hariyanti Sadaly, Arran McMahon, dan Said Abdullah

Buletin



*Membenahi BPD untuk Memperkuat Desa*

Palmira Permata Bachtiar

Catatan Kebijakan



# Pemberdayaan Perempuan Marginal: Kiprah PPSW Sumatra

Endang Sulfiana<sup>1</sup>

**P**usat Pengembangan Sumberdaya Wanita (PPSW) didirikan pada 1986 sebagai badan pelaksana Yayasan An-Nisa Indonesia. Sejak 1998 PPSW diubah menjadi lembaga mandiri dengan badan hukum berupa yayasan dan selanjutnya pada 2003 diubah menjadi perkumpulan. Pada 2004, PPSW kembali melakukan perubahan organisasi dengan menerapkan desentralisasi wilayah dampingan yang berada di enam provinsi. Melalui kebijakan tersebut, wilayah dampingan berubah menjadi lembaga otonom yang mengemban mandat untuk mengembangkan lembaganya sesuai potensi lokal. Pembentukan lembaga otonom dilakukan secara bertahap dan menghasilkan empat lembaga, yakni PPSW Jakarta, PPSW Pasoendan, PPSW Borneo, dan PPSW Sumatra.

PPSW Sumatra berdiri pada April 2008 berdasarkan hasil Musyawarah Besar (MUBES) PPSW di Cisarua, Bogor. PPSW Sumatra memiliki wilayah kerja di dua provinsi di Pulau Sumatera, yaitu Riau dan Aceh. Hal inilah yang menjadi latar belakang pemilihan nama “PPSW Sumatra”. Hingga Maret 2017, PPSW Sumatra bekerja di 7 kabupaten/kota (4 di Aceh dan 3 di Riau), 13 kecamatan (5 di Aceh dan 8 di Riau), dan 65 desa. Di seluruh wilayah tersebut, PPSW Sumatra mendampingi 131 kelompok prakoperasi dan 10 koperasi perempuan, dengan jumlah anggota 3.811 orang. Anggota kelompok

dampingan PPSW Sumatra adalah perempuan marginal yang tinggal di perdesaan dan daerah miskin perkotaan. Pekerjaan mereka beragam, seperti ibu rumah tangga, pedagang, petani, dan pegawai.

Pada awalnya, anggota kelompok PPSW Sumatra adalah perempuan perdesaan dan perempuan miskin perkotaan berusia 17 tahun ke atas. Namun, sejak 2015 PPSW Sumatra memperluas cakupan kelompok dampingannya dengan menyertakan kelompok perempuan remaja atau perempuan muda dengan batasan umur 12–21 tahun. Hal ini dilakukan untuk mengakomodasi kebutuhan perempuan muda akan pendidikan hak kesehatan seksual reproduksi (HKSR) perempuan sejak usia muda. Pendidikan HKSR menjadi kebutuhan perempuan muda di Sumatera karena berdasarkan penelitian<sup>2</sup> dan pengamatan terhadap masyarakat, masih banyak kasus perkawinan usia anak ( $\leq 18$  tahun) dan usia dini ( $< 20$  tahun). Pengorganisasian kelompok dibuat berdasarkan kesamaan wilayah (tempat tinggal yang berdekatan) dan tingkat sosial-ekonomi (dari kelompok miskin).

Visi PPSW adalah pemberdayaan perempuan dan transformasi sosial bagi status dan peran perempuan dalam masyarakat melalui peningkatan akses dan kontrol perempuan terhadap sumber daya guna menciptakan tatanan masyarakat yang lebih egaliter, demokratis, dan berkeadilan gender. Misi PPSW adalah (i) peningkatan taraf hidup, pengetahuan, dan kemampuan perempuan di tingkat akar rumput; (ii) pengembangan kelembagaan lokal bagi perempuan dan

<sup>1</sup> Endang Sulfiana adalah Direktur PPSW Sumatra.

<sup>2</sup> Penelitian tentang Kehamilan tidak Diinginkan, Konsorsium Permampu, 2014.

kepemimpinan perempuan; dan (iii) pemasyarakatan konsep kesetaraan dan keadilan gender dalam tatanan masyarakat.

Pada saat ini PPSW Sumatra melaksanakan program dengan fokus pada isu ekonomi, kesehatan reproduksi, dan penyadaran hukum. PPSW memilih isu tersebut karena latar belakang kelompok masyarakat yang didampingi adalah perempuan marginal dengan tingkat sosial-ekonomi rendah, memiliki keterbatasan akses kepada permodalan dan layanan kebutuhan dasar (termasuk pangan, kesehatan, dan pendidikan), serta mengalami hambatan dalam memperoleh keadilan. Semua program PPSW dirancang dengan perspektif gender sehingga semua kegiatan harus memiliki dampak penguatan posisi dan relasi perempuan, baik di dalam keluarga maupun masyarakat. Di samping itu, program PPSW juga harus meningkatkan partisipasi perempuan dalam proses pengambilan keputusan, mulai dari level kelompok di lingkup desa.

Isu ekonomi yang dipilih PPSW adalah penguatan ekonomi perempuan melalui kegiatan simpan pinjam dengan sistem prakoperasi, pengembangan usaha perempuan, dan manajemen keuangan rumah tangga. Di antara keluaran kegiatan ekonomi yang diharapkan adalah bahwa perempuan marginal dapat memiliki tabungan pada kelompok/koperasi dan memiliki akses terhadap modal pada sistem pinjaman kelompok/koperasi yang lebih sederhana daripada sistem pinjaman perbankan. Selain itu, diharapkan perempuan marginal dapat mengembangkan usahanya.

Adanya kelompok prakoperasi dan koperasi tersebut telah secara bertahap membantu perempuan marginal mengatur keuangannya dengan lebih baik sehingga mampu memenuhi kebutuhan dasar akan pangan, pendidikan, kesehatan, dan kepemilikan tempat tinggal sederhana. Kegiatan simpan pinjam telah dilaksanakan di Riau sejak 1993 sampai sekarang dan di Aceh sejak 2006 (pascatsunami). Jumlah simpanan anggota hingga Desember 2016 mencapai Rp3,3 miliar.

Sementara itu, program kesehatan reproduksi dilaksanakan sejak 1998 (saat krisis ekonomi) sampai sekarang. Di Aceh, khususnya, program ini dimulai sejak 2006. Dalam program kesehatan reproduksi, anggota kelompok dimotivasi untuk mengikuti tes *pap smear* dan tes IVA.

Pada isu ini, kegiatan pertama yang dilakukan PPSW adalah memberikan informasi kesehatan dan melakukan penyadaran bahwa semua perempuan memiliki hak untuk sehat secara jasmani, sosial, mental, dan reproduksi. Oleh karena itu, perempuan berhak mendapatkan layanan kesehatan di puskesmas, posyandu, atau rumah sakit. Untuk mendukung peningkatan akses terhadap layanan kesehatan,

PPSW memfasilitasi dan memotivasi perempuan dan keluarganya untuk memiliki kartu jaminan kesehatan melalui BPJS, baik sebagai penerima bantuan iuran (PBI) maupun non-PBI.

Pada saat ini sebagian perempuan dampingan PPSW Sumatra telah mampu mengakses layanan kesehatan umum dan layanan kesehatan reproduksi, termasuk layanan tes IVA dan *pap smear* di fasilitas kesehatan tingkat pertama (puskesmas). Sepanjang 2016, sebanyak 200 perempuan telah mengikuti tes *pap smear*.

### Kotak 1. Inisiatif PPSW Memperbaiki Kondisi Kesehatan Perempuan di Sumatera

Pada tiga tahun terakhir (2014–2017), PPSW Sumatra memusatkan perhatian pada pelaksanaan program kesehatan reproduksi, bekerja sama dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM) perempuan dari delapan provinsi di Pulau Sumatera yang membentuk Konsorsium Perempuan Sumatera Mampu (Permampu). Pada 2014, PPSW terdorong untuk melakukan pendampingan perempuan terkait hak reproduksi karena perempuan di Pulau Sumatera menghadapi beberapa persoalan dalam hal kesehatan (termasuk kesehatan reproduksi)—salah satunya adalah angka kematian ibu (AKI) yang tinggi. Berdasarkan Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) 2012, AKI yang berkaitan dengan kehamilan, persalinan, dan nifas mencapai 359 per 100.000 kelahiran hidup.

Persoalan lainnya terkait kesehatan adalah masih tingginya angka perkawinan anak dan perkawinan dini, serta tingginya angka kekerasan seksual terhadap perempuan dan anak-anak perempuan.

Untuk periode 2017–2019, fokus pada isu kesehatan reproduksi sedikit berubah menjadi isu kesehatan dan gizi. Hal ini didasarkan pada, antara lain, hasil penelitian Departemen Gizi Kesehatan Masyarakat, Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Indonesia<sup>a</sup> yang menyebutkan bahwa prevalensi kondisi pendek (*stunting*) pada anak balita usia 24–59 bulan di Provinsi Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, dan Lampung mencapai 44,1%. Lebih dari seperempat anak balita memiliki berat lahir rendah dan lebih dari seperlima anak balita memiliki tingkat asupan energi, lemak, dan protein yang rendah. Lebih dari setengah ibu yang berasal dari keluarga berstatus ekonomi rendah di empat provinsi tersebut memiliki tinggi badan yang tergolong pendek.

<sup>a</sup> *Jurnal Gizi dan Pangan*, November 2013, 8 (3): 175–180.



Selanjutnya, ada program penyadaran hukum yang dimulai setelah pelaksanaan program kesehatan reproduksi, yakni pada 2004. Program ini membahas Undang-Undang (UU) Otonomi Daerah, UU Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, UU Politik yang mengalokasikan kuota 30% untuk perempuan, UU Kesehatan, dan UU Koperasi, serta pengenalan UU Antidiskriminasi. Semua pembahasan kebijakan tersebut bertujuan meningkatkan kapasitas perempuan agar mampu mengakses hak-haknya yang dijamin negara. Dengan demikian, perempuan dapat memenuhi kebutuhan dasarnya di bidang sosial-ekonomi serta meningkatkan kesejahteraan diri dan keluarganya.

Seluruh kegiatan PPSW Sumatra diharapkan dapat memberi kontribusi dalam menghapuskan kemiskinan dan kelaparan, meningkatkan akses terhadap pendidikan dan kesehatan, serta memenuhi keadilan dan kesetaraan gender. Hal ini sejalan dengan tujuan pembangunan Indonesia dan tujuan pembangunan yang berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SDGs*), khususnya tujuan 1 sampai 5, meskipun masih dalam ruang lingkup yang terbatas. Untuk mendukung tujuan tersebut, PPSW telah melakukan kerja sama dengan Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah di tingkat desa, kabupaten, hingga provinsi, serta membentuk Forum Multi Stakeholder (FMS) tingkat kabupaten/kota dan provinsi.

Selain itu, PPSW juga aktif mengikuti kegiatan jejaring di tingkat wilayah, regional, dan nasional, seperti Konsorsium Permampu, Asosiasi Pendamping Perempuan Usaha Kecil (ASPPUK), Asosiasi Perempuan Tangguh Indonesia (APTI), dan Asia South Pacific Association for Basic and Adult Education (ASPBAE).

Dalam melaksanakan programnya, PPSW menghadapi beberapa hambatan dan tantangan. Hambatan yang berasal dari perempuan kelompok dampingan adalah bahwa mereka kurang percaya diri untuk mengembangkan potensinya sehingga sering tidak berani mengambil keputusan dan takut menjadi pemimpin. Tantangan dari masyarakat dan keluarga adalah budaya patriarkat yang masih kuat mengakar dan menempatkan perempuan pada posisi subordinat. Sebagai contoh, kegiatan musyawarah rencana pembangunan desa (musrenbangdes) sedikit sekali melibatkan perempuan. Akibatnya, banyak kebutuhan perempuan tidak terakomodasi dalam rencana pembangunan desa, termasuk peningkatan akses terhadap pendidikan, kesehatan, dan permodalan. Hampir tidak ada porsi dana untuk program perempuan di dalam alokasi dana desa (ADD).

Tantangan lain adalah masih seringnya PPSW sebagai LSM dicurigai membawa ajaran sesat dan melawan program pemerintah sehingga tidak mendapat izin untuk membentuk kelompok di daerah-daerah tertentu. Hal ini masih terjadi kendati sebagai organisasi formal, PPSW Sumatra telah berbadan hukum melalui akta notaris serta terdaftar di Kemenkumham dan juga telah melaksanakan program yang mendukung program pemerintah. Untuk ke depannya, PPSW berharap bahwa pemerintah dari tingkat desa, kabupaten, hingga pusat dapat memberikan dukungan pada kegiatan PPSW Sumatra serta seluruh organisasi masyarakat sipil yang bekerja untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional serta SDGs periode 2016–2030. ■



Talkshow Peringatan Hari Kesehatan Seksual Sedunia