

## PENGARUSUTAMAAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN DAN KERENTANAN

### Rangkuman Eksekutif

**D**inamika kemiskinan Indonesia yang makin kompleks menyebabkan pendekatan lama dalam penanggulangan kemiskinan melalui program bertarget yang dijalankan oleh lembaga tertentu tidak lagi memadai. Hal ini karena jumlah penduduk miskin yang makin berkurang dan makin sulit untuk diidentifikasi. Kondisi ini diperparah dengan semakin banyaknya jumlah penduduk rentan, baik secara ekonomi maupun sosial (ketersisihan sosial). Untuk menanggulangi kemiskinan dan kerentanan dengan karakteristik mutakhir diperlukan penguatan pendekatan lama, yaitu dengan mengarusutamakan penanggulangan kemiskinan dan kerentanan dalam setiap kebijakan dan program pemerintah maupun nonpemerintah (LSM<sup>1</sup>, dunia usaha, lembaga donor, dan lain-lain). Pengarusutamaan penanggulangan kemiskinan dan kerentanan (PPKK) dilakukan dengan menjadikan kemiskinan dan kerentanan sebagai pertimbangan penting dalam kebijakan dan program. Dengan demikian, apa pun kebijakan dan program yang dijalankan oleh pemerintah maupun kalangan nonpemerintah, baik yang secara khusus maupun tidak secara khusus ditujukan bagi penanggulangan kemiskinan dan kerentanan, di dalamnya terkandung misi penanggulangan kemiskinan dan kerentanan. PPKK dimasukkan ke dalam kebijakan dan program mulai dari tahapan perumusan kebijakan, perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan hingga pemantauan dan evaluasi. Hal lain yang tidak kalah penting adalah bahwa karena sumber daya pemerintah terbatas, penanggulangan kemiskinan dan kerentanan juga harus diarusutamakan dalam kebijakan dan program yang dijalankan oleh kalangan nonpemerintah, seperti program-program LSM dan CSR<sup>2</sup> dunia usaha, serta kegiatan-kegiatan yang dijalankan oleh kelompok masyarakat. Dengan maksud agar konsep PPKK tersebar luas dan dipelajari, untuk kemudian diterapkan dalam berbagai kebijakan dan program oleh segenap pemangku kepentingan pembangunan, Lembaga Penelitian SMERU dengan dukungan SEADI-USAID menyusun Paket Informasi Dasar Pengarusutamaan Penanggulangan Kemiskinan dan Kerentanan.

**U**paya penanggulangan kemiskinan di Indonesia sudah dilakukan paling tidak sejak masa pemerintahan Hindia Belanda. Politik Etis yang bermaksud memperbaiki kesejahteraan rakyat dengan mudah dapat menarget lapisan masyarakat miskin karena pada masa itu hampir seluruh penduduk pribumi masuk dalam kelompok miskin. Situasi serupa terjadi juga dengan upaya penanggulangan kemiskinan di Era Soekarno dan Era Suharto karena mayoritas rakyat di kedua era itu masih tergolong miskin. Ketika proporsi rakyat miskin makin berkurang, tetapi dengan jumlah yang tetap besar dan tersebar, sebagaimana terjadi di Era Reformasi sekarang, diperlukan program penanggulangan kemiskinan bertarget. Dalam perkembangannya, program penanggulangan kemiskinan bertarget pun dinilai tidak cukup adil karena di pihak lain terdapat banyak program pembangunan (sektoral) yang seharusnya juga bisa memberi manfaat nyata kepada rakyat miskin. Oleh karena itu, upaya penanggulangan kemiskinan memerlukan penajaman terencana melalui pendekatan **pengarusutamaan penanggulangan kemiskinan dan kerentanan (PPKK)** dalam semua kebijakan dan program pembangunan.

### Apa itu PPKK dan Mengapa Diperlukan?

PPKK adalah suatu strategi yang dengan sengaja mempertimbangkan penanggulangan kemiskinan dan kerentanan ke dalam setiap tahapan proses pembangunan dan tata kelola pemerintahan, baik nasional maupun daerah. Untuk itu, pemerintah harus mengorientasikan kebijakan agar selalu berpihak pada kepentingan rakyat miskin dan rentan. PPKK bukan program khusus yang terpisah dari kegiatan pembangunan sektoral. PPKK lebih merupakan pendekatan yang selalu mempertimbangkan kemanfaatan upaya pembangunan bagi rakyat miskin dan rentan.

Dalam rangka ikut mendukung pengurangan jumlah rakyat miskin dan rentan, PPKK dapat dilakukan dengan cara “memodifikasi” program dan proyek yang ada. Misalnya, saat Dinas Pekerjaan Umum (PU) akan membangun atau merehabilitasi jalan perkampungan, dalam proses perencanaannya, Dinas PU perlu membuat analisis dampaknya bagi kehidupan rakyat miskin dan rentan, seperti berapa biaya yang dapat mereka hemat untuk



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

LEMBAGA PENELITIAN  
**SMERU**  
RESEARCH INSTITUTE



SUPPORT FOR ECONOMIC ANALYSIS  
DEVELOPMENT IN INDONESIA

pulang-pergi ke tempat kerja atau sekolah. Oleh karena itu, pada dasarnya PPKK tidak mengimplikasikan tambahan dana dalam jumlah besar.

PPKK diperlukan agar penanggulangan kemiskinan dan kerentanan tidak lagi bersifat sektoral. Kegiatan pembangunan dapat dikatakan telah menerapkan PPKK, manakala (i) kebijakan dan pelaksanaannya dengan jelas menegaskan keberpihakan pada kepentingan, perlindungan, dan pemenuhan hak dasar rakyat miskin dan rentan, dan (ii) rakyat miskin memperoleh akses partisipasi serta manfaat yang memadai dari suatu program pembangunan dibandingkan dengan lapisan masyarakat nonmiskin. Kalaupun suatu program pembangunan terpaksa menyebabkan kerugian kepada rakyat miskin dan rentan, mereka harus mendapat kompensasi yang memadai.

Meskipun Indonesia telah mampu menurunkan jumlah penduduk miskin secara signifikan, ketimpangan kesejahteraan antardaerah, antara desa dan kota, serta antarkelompok masyarakat tetap tinggi, bahkan masih ada sekitar 40% penduduk miskin dan rentan. Melebarnya kesenjangan terjadi karena tenaga kerja yang banyak diserap adalah yang berpendidikan tinggi sehingga masyarakat miskin yang umumnya berpendidikan rendah tersingkir dan makin tertinggal. Studi oleh Suryadarma *et al.* (2010) menunjukkan bahwa laju pengurangan kemiskinan yang paling maksimal justru terjadi ketika tingkat ketimpangan dalam masyarakat rendah. Dengan indeks Gini yang mencapai 0,41, Indonesia berada pada kondisi ketimpangan tertinggi dalam catatan sejarah (Gambar 1). Oleh karena itu, pengurangan ketimpangan harus menjadi salah satu fokus utama dalam usaha pengurangan kemiskinan.

Selain itu, berkembang pula kerentanan dalam bentuk ketertinggalan sosial atau perlakuan diskriminasi pada masyarakat tertentu, misalnya kelompok penganut paham yang minoritas, difabel, penderita penyakit kronis (seperti HIV/AIDS<sup>3</sup>), penduduk yang bermukim di lokasi ilegal, masyarakat adat, anak-anak, pengungsi, dan buruh migran. Kerentanan yang parah dapat terlihat ketika rakyat menghadapi inflasi tinggi, krisis ekonomi, pemutusan hubungan kerja, serangan penyakit, dan bencana alam.

Di sisi lain, kemiskinan dan kerentanan masih cenderung dipahami secara parsial sehingga rancangan penanggulangannya cenderung bersifat sektoral. Hal ini diperburuk dengan tidak adanya koordinasi yang baik antarinstansi. Konsekuensinya, tidak ada sinergi antara satu program dengan program lain, dan ini membuat efektivitas serta efisiensi program menjadi rendah. Sejauh ini, alokasi belanja pemerintah (pusat dan daerah) yang secara langsung ditujukan untuk program penanggulangan kemiskinan umumnya masih relatif kecil. Peningkatan belanja pemerintah untuk mendukung upaya penanggulangan kemiskinan bertarget memang tetap diperlukan. Akan tetapi, kebijakan pembangunan dan program sektoral bidang pendidikan, kesehatan, perumahan, pertanian, infrastruktur, dan lain-lain harus juga diarahkan agar sama strategisnya bagi pengurangan kemiskinan dibandingkan dengan program-program kemiskinan bertarget seperti Bantuan Langsung Tunai (BLT), Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin), dan Program Keluarga Harapan (PKH). Artinya, program penanggulangan kemiskinan bertarget saja tidak cukup memadai untuk mengurangi jumlah rakyat miskin sehingga harus didukung oleh semua program pembangunan lainnya. Dalam kaitan ini, menjadi jelas bahwa pembangunan Indonesia memerlukan PPKK.

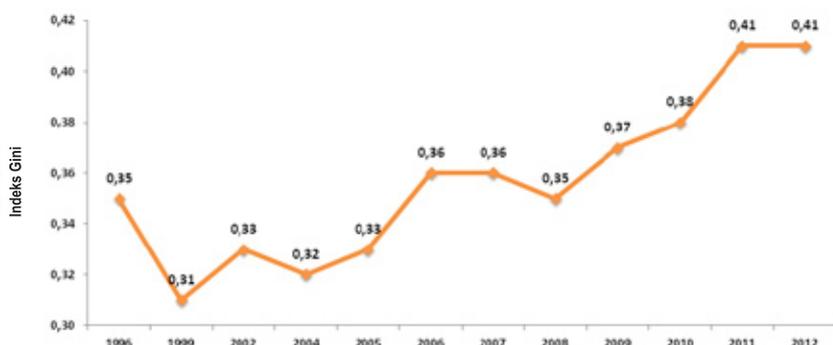
## Pentingnya Landasan Hukum bagi PPKK dalam Tata Kelola Pemerintahan

Setiap kebijakan publik, termasuk praktik PPKK, memerlukan landasan hukum yang mengatur kewenangan, hak dan kewajiban, dan aturan main antarlembaga pemerintah serta antara pemerintah dan para pemangku kepentingan lain, baik di tingkat pusat maupun daerah. Untuk itu, landasan hukum yang kuat perlu dibangun dengan tujuan (i) menjamin akses partisipasi aktif dari berbagai lapisan masyarakat secara terorganisir dalam seluruh proses pembangunan, (ii) memastikan adanya ruang bagi keterbukaan dan pertanggungjawaban yang jelas, (iii) menjamin tersedianya sumber daya yang memadai untuk pelaksanaan PPKK, dan (iv) merumuskan landasan penguatan kemitraan dengan pemangku kepentingan nonpemerintah.

PPKK digagas untuk mendukung agenda nasional percepatan pengurangan kemiskinan yang didorong melalui pengurangan kemiskinan secara komprehensif dengan cara (i) mengurangi beban

pengeluaran rumah tangga, (ii) memberdayakan dan memperkuat organisasi kemasyarakatan, (iii) meningkatkan akses ekonomi dan keuangan, dan (iv) melaksanakan pembangunan inklusif.

Dalam konteks tersebut, peran pemerintah, termasuk pemerintah daerah, adalah sebagai fasilitator yang menyediakan landasan kuat bagi usaha pengurangan kemiskinan. Namun, perlu disadari bahwa sumber daya pemerintah saja tidak akan pernah cukup untuk mengurangi kemiskinan. Menurut Widiyanto (2013), efektivitas



Gambar 1. Perkembangan ketimpangan kesejahteraan di Indonesia

penanggulangan kemiskinan akan meningkat dua kali hingga empat kali lipat bila berbagai pemangku kepentingan lain di luar pemerintah, termasuk dunia usaha, dilibatkan. Pada akhir 2012, bagian terbesar proporsi produk domestik bruto berasal dari kalangan nonpemerintah, sementara yang berasal dari pemerintah kurang dari 10%. Oleh karena itu, diperlukan partisipasi segenap pemangku kepentingan lain untuk meningkatkan cakupan dan efektivitas penanggulangan kemiskinan di Indonesia.

Tata kelola pemerintahan yang baik tidak cukup hanya dengan mengembangkan koordinasi yang efektif antarinstansi pemerintah, tetapi harus pula tercermin melalui terbangunnya kemitraan dengan pemangku kepentingan lain (LSM, dunia usaha, dan lembaga internasional) dan antarpemangku kepentingan. Forum konsultasi dan interaksi yang berkelanjutan dapat menumbuhkan rasa saling percaya antarpihak yang relevan dan merupakan prasyarat bagi keberhasilan pelaksanaan PPKK.

### PPKK dalam Perencanaan dan Penganggaran

Perencanaan dan penganggaran memerlukan data kemiskinan dan kerentanan yang mutakhir, terpercaya, dan relevan. Data ini bisa bersumber baik dari pemerintah (BPS<sup>4</sup>, K/L<sup>5</sup>, dan SKPD<sup>6</sup>) maupun kalangan nonpemerintah (pelaksana program dan LSM). Mengingat pengumpulan data sering kali memerlukan biaya yang mahal, sementara pemerintah telah memiliki data terpadu yang berisi 40% penduduk miskin dan rentan, berbagai pihak disarankan untuk menggunakan data tersebut. Apabila ada kebutuhan informasi yang tidak terpenuhi oleh data itu, baru sumber data lain dapat melengkapinya. Data baru akan berguna bila dihasilkan melalui prosedur pengumpulan dan analisis yang benar dan tidak dipengaruhi oleh unsur “kepentingan” dan secara berkala diperbarui sehingga selalu memberi gambaran terkini (dengan jeda maksimum dua tahun).



Gambar 2. Kondisi tempat tinggal orang miskin perkotaan

## Kotak 1

### Basis Data Terpadu

Basis Data Terpadu (BDT) adalah sistem data elektronik yang memuat informasi sosial, ekonomi, dan demografi dari sekitar 24,5 juta rumah tangga atau 96 juta individu dengan status kesejahteraan terendah di Indonesia. BDT adalah hasil kegiatan Pendataan Program Perlindungan Sosial yang dilaksanakan oleh BPS pada Juli–Desember 2011 (PPLS 2011).

BDT membantu perencanaan dan penganggaran serta memperbaiki penggunaan sumber daya program perlindungan sosial. Dengan menggunakan data BDT, jumlah dan sasaran penerima suatu program dapat dianalisis sejak tahap perencanaan program untuk mengurangi kesalahan dalam penetapan sasaran.

Kementerian, pemerintah daerah, dan lembaga lain yang menjalankan program penanggulangan kemiskinan dan perlindungan sosial dapat menggunakan BDT dengan memperolehnya dari Sekretariat Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) tanpa dipungut biaya.

Sumber: TNP2K, 2012.

Perencanaan dan penganggaran partisipatif merupakan ruang potensial bagi akses orang miskin dan rentan. Namun, untuk itu diperlukan langkah penguatan partisipasi mereka dengan menciptakan musyawarah khusus kelompok miskin dan rentan sehingga ada jaminan bahwa sebagian hasilnya terakomodasi dalam realisasi program. Secara umum, setiap perencanaan dan penganggaran harus melibatkan analisis dampak bagi warga miskin dan rentan. Hal ini dapat dilakukan dengan membuat matriks analisis manfaat dan beban bagi penduduk berdasarkan kelompok kesejahteraan dan pembahasan tentang hal ini juga harus masuk dalam musyawarah khusus kelompok miskin dan rentan tersebut.

Dalam pemikiran PPKK, perencanaan dan penganggaran setiap program harus menyediakan mekanisme penjangkauan atau jemput bola bagi kelompok miskin dan rentan. Upaya ini mungkin memerlukan tambahan biaya, tetapi sangat penting untuk mendorong manfaat pembangunan bagi usaha pengurangan kemiskinan dan kerentanan. Pelayanan dasar merupakan salah satu aspek kunci dalam pengurangan kemiskinan. Oleh karena itu, PPKK penting dilakukan dalam sektor pelayanan dasar. Prinsip utama PPKK bagi pengurangan kemiskinan melalui pelayanan dasar mensyaratkan adanya tata kelola pemerintahan yang baik. Kelompok miskin dan rentan paling terpengaruh apabila tata kelola pelayanan publik berlangsung buruk. Oleh karena itu, pengelola pelayanan perlu menyadari bahwa kelompok miskin dan rentan mengalami kesulitan paling besar dalam mengakses pelayanan. Untuk mengatasi kesulitan akses ini, pengelola pelayanan harus mengembangkan mekanisme penjangkauan khusus dan inovatif kepada mereka.



Gambar 3. PPKK dalam siklus manajemen pembangunan

## Perlunya Pemantauan dan Evaluasi yang Independen

Pemantauan dan evaluasi (P&E) dalam siklus manajemen pembangunan bertujuan mengawal pelaksanaan kebijakan, program, dan proyek. Oleh karenanya, kebijakan, program dan proyek harus dapat dituangkan dalam bentuk masukan, keluaran, hasil, dan manfaat yang terukur. Se jauh mungkin ukuran/indikatornya dikuantifikasi untuk memungkinkan P&E dapat dilaksanakan secara efektif. Hasil P&E diperlukan untuk memperbaiki kebijakan dan pelaksanaannya, serta menjadi dasar utama dalam menyusun perencanaan dan penganggaran kegiatan periode berikutnya.

Pembangunan yang prorakyat miskin perlu menempatkan PPKK sebagai pertimbangan penting dalam seluruh siklus manajemen pembangunan yang terdiri atas perumusan kebijakan, perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan, dan P&E (Gambar 3). Dalam siklus manajemen pembangunan tersebut, posisi dan

peran P&E hendaknya ditempatkan sejajar dengan tiga proses lainnya. Untuk itu, perlu dibentuk lembaga P&E yang independen dengan dukungan pemimpin dan staf yang memiliki kualitas dan kapasitas manajerial setara dengan manajemen lembaga lain di sekitarnya. Sebaliknya, lembaga P&E sendiri harus terbuka untuk dipantau dan dievaluasi oleh para pemangku kepentingan melalui prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas.

## Kesimpulan dan Rekomendasi

PPKK merupakan pendekatan baru dalam kegiatan penanggulangan kemiskinan dan kerentanan. Sebagai sesuatu yang baru, konsep PPKK perlu disebarluaskan kepada segenap pemangku kepentingan pembangunan, baik pejabat pemerintah, pengusaha, maupun pegiat organisasi kemasyarakatan.

Dalam kaitan itu, Lembaga Penelitian SMERU dengan dukungan SEADI-USAID berinisiatif menyusun Paket Informasi Dasar Pengarusutamaan Penanggulangan Kemiskinan dan Kerentanan yang diluncurkan pada 14 Juni 2013. Melalui catatan kebijakan ini, SMERU merekomendasikan agar paket informasi dasar ini dipelajari, disebarluaskan, dan diterapkan dalam berbagai kebijakan dan program oleh segenap pemangku kepentingan, baik pemerintah maupun kalangan nonpemerintah. ■

## DAFTAR ACUAN

- Suryadarma, Daniel, Rima Prama Artha, Asep Suryahadi, dan Sudarno Sumarto (2010) 'A Reassessment of Inequality and Its Role in Poverty Reduction in Indonesia.' SMERU Working Paper. Jakarta: The SMERU Research Institute.
- TNP2K (2012) *Basis Data Terpadu untuk Program Perlindungan Sosial* [dalam jaringan] <<http://bdt.tnp2k.go.id/>> [20 Mei 2013].
- Widianto, Bambang (2013) 'CSR Initiative and Targeting Improvement for An Effective and Efficient Poverty Alleviation Program.' Makalah dipresentasikan pada CSR Conference, Indonesia Business Links, Jakarta, 14 Maret 2013, tidak dipublikasikan.

<sup>1</sup> LSM = lembaga swadaya masyarakat.

<sup>2</sup> CSR = *corporate social responsibility*, atau tanggung jawab sosial perusahaan.

<sup>3</sup> HIV/AIDS = *human immunodeficiency virus/acquired immunodeficiency syndrome*.

<sup>4</sup> BPS = Badan Pusat Statistik.

<sup>5</sup> K/L = kementerian/lembaga.

<sup>6</sup> SKPD = Satuan Kerja Perangkat Daerah.

## LEMBAGA PENELITIAN SMERU RESEARCH INSTITUTE

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

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)



[www.seadiproject.com](http://www.seadiproject.com)

## Lembaga Penelitian SMERU

Penulis: Syaikh Usman,  
Prio Sambodho, Muhammad  
Syukri, M. Sulton Mawardi,  
& Bambang Sulaksono

Editor: Budhi Adrianto

Desain dan Tata Letak: Novita  
Maizir

©2013 SMERU

Untuk catatan kebijakan  
lainnya, silakan kunjungi  
[www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id).

Twitter: @SMERUInstitute